



УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

396

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-27/22, рјешавајући захтјеве **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева предједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 42 став (5), члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница
Мирсад Теман, потпредсједник
Златко М. Кнежевић, потпредсједник
Helen Keller, потпредсједница
Сеада Палаврић, судија
Angelika Nußberger, судија
Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева предједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине**, за оцјену уставности амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине ФБиХ" бр. 79/22 и 80/22) и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 67/22),

утврђује се да су амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине ФБиХ" бр. 79/22 и 80/22) и Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 67/22) у складу

са чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), поднио је 11. октобра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине ФБиХ" бр. 79/22 и 80/22; у даљњем тексту амандмани) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 67/22; у даљњем тексту: Измјене Изборног закона), које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину (у даљњем тексту: високи представник) одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године. Наведени захтјев је регистрован под бројем У-27/22.

2. Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, поднио и захтјев за доношење привремене мјере којом би Уставни суд: а) обуставио спровођење изборних резултата и б) обуставио извршење оспорених одредби до доношења коначне одлуке Уставног суда о његовом захтјеву.

3. Шефик Цаферовић, у вријеме подношења захтјева предједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Цаферовић), поднио је 26.

октобра 2022. године Уставном суду захтјев за оцјену усаглашености с Уставом БиХ амандмана од СХ до СХХХ и Измјена Изборног закона. Наведени захтјев је регистрован под бројем У-30/22.

4. Такође, подносилац Цаферовић је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом ће се "обуставити примјена оспорених прописа до доношења коначне одлуке Уставног суда".

II. Поступак пред Уставним судом

5. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број У-27/22 од 1. и 2. децембра 2022. године (доступна на www.ustavnisud.ba) одбио захтјеве за доношење привремених мјера.

6. Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању наведених захтјева о којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-27/22.

7. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Канцеларије високог представника затражено је 13. октобра 2022. године да достави одговор на захтјев у року од 30 дана од пријема дописа.

8. Канцеларија високог представника је у одговору навела да она због свог статуса, у смислу Анекса 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: Општи оквирни споразум), не може бити учесник у поступцима пред правосудним институцијама Босне и Херцеговине, али, уколико Уставни суд одлучи, доставиће своја запажања у својству *amicus curiae*.

9. Уставни суд је 21. октобра и 9. новембра 2022. године позвао Канцеларију високог представника да, уколико сматра да је потребно, као доносилац оспорених аката достави своја запажања о захтјевима.

10. Канцеларија високог представника је 8. и 23. новембра 2022. године доставила своја запажања.

11. Запажања су 9. децембра 2022. године достављена подносиоцима захтјева као информације.

Уводне напомене

12. Устав Федерације БиХ донијела је Уставотворна скупштина Федерације БиХ на сједници одржаној 30. марта 1994. године и ступио је на снагу у поноћ тог дана. Устав ФБиХ је објављен у "Службеним новинама Федерације БиХ" број 1/94. Релевантне одредбе које су се односиле на избор Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Дом народа ФБиХ) и председника и потпредседника Федерације Босне и Херцеговине наведене су у релевантним прописима.

13. Уставни суд је у трећој дјелимичној одлуци у предмету број У-5/98 од 30. јуна и 1. јула 2000. године ("Службени гласник БиХ" број 23/00 од 14. септембра 2000. године, Одлука о конститутивности народа), између осталог, прогласио неуставним одредбу члана I.1(1) у формулацији Амандмана III Устава ФБиХ, и то у дијелу "Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са Осталима, и", као и у дијелу "остварујући своја суверена права". У смислу те одлуке којом је утврђена неопходност остварења начела конститутивности народа на подручју цијеле Босне и Херцеговине, указало се неопходним, између осталог, да се другачије регулишу састав и начин избора Дома народа Парламента ФБиХ, те председника и потпредседника ФБиХ.

14. Уз посредовање високог представника, политичке странке (осим Странке демократске акције и Хрватске демократске заједнице) постигле су 27. марта 2002. године Споразум о различитим кључним елементима који су неопходни за имплементацију Треће дјелимичне одлуке

Уставног суда. Тадашњи високи представник је оставио рок до 18. априла 2002. године за спровођење Треће дјелимичне одлуке Уставног суда у складу с наведеним споразумом. Међутим, у том року нису извршене неопходне измјене.

15. Високи представник је 19. априла 2002. године донио Одлуку број 149/02 којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ" број 16/02). Приликом доношења одлуке наглашена је потреба за одржавањем демократских избора у Босни и Херцеговини, који су били планирани за 5. октобар 2002. године. Избор председника и потпредседника ФБиХ, те састав Дома народа ФБиХ и избор њихових чланова био је измијењен амандманима XXXIII, XXXIV, XLI, XLII и LI на Устав ФБиХ (види релевантне прописе). Наведени амандмани су остали на снази до доношења оспорених амандмана.

16. С циљем усклађивања Изборног закона Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Изборни закон) с наведеним измјенама Устава ФБиХ, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је донијела Закон о измјенама и допунама Изборног закона ("Службени гласник БиХ" број 20/02 од 3. августа 2002. године), те Исправку закона о измјенама и допунама Изборног закона ("Службени гласник БиХ" број 25/02 од 10. септембра 2002. године), којима су уведена нова правила за избор делегата за Дом народа ФБиХ.

17. Након одржавања Општих избора у Босни и Херцеговини од 3. октобра 2010. године кантоналне скупштине Посавског кантона, Западнохерцеговачког кантона и Кантона 10 дуже од пет мјесеци нису изабрале изасланике за Дом народа ФБиХ. До тада изабрани изасланици су конституисали Дом народа ФБиХ, те су изабрали председника и потпредседника ФБиХ. Одлукама Централне изборне комисије Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ЦИК) од 24. марта 2011. године утврђено је да избори за Дом народа ФБиХ нису у свих десет кантона спроведени у складу с одредбама Изборног закона, те да нису били испуњени услови за његово конституисање. Такође, утврђено је да избор председника и потпредседника ФБиХ, који је извршен одлуком оба дома Парламента ФБиХ, није био спроведен у складу с Изборним законом, те је поништен избор председника и потпредседника ФБиХ. Високи представник је донио налог којим се привремено суспендују наведене одлуке ЦИК-а од 24. марта 2011. године, као и сви поступци у вези с претходно наведеним одлукама.

18. Уставни суд је Одлуком о допуствости и меритуму број У-14/12 од 26. марта 2015. године ("Службени гласник БиХ" број 38/15; доступна на www.ustavnisud.ba) дјелимично усвојио захтјев подносиоца Комшића којим је оспоравао одредбе о избору председника и потпредседника ФБиХ и Републике Српске. У тој одлуци, између осталог, утврђено је да одредбе члана IV.Б.1, члан 1 став 2 (допуњене Амандманом XLI), члан IV.Б.1, члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом XLII) Устава Федерације Босне и Херцеговине, као и чл. 9.13, 9.14, 9.16 и 12.3 Изборног закона нису у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција). Уставни суд је у образложењу те одлуке констатовао да из одлуке Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* (пресуда од 22. децембра 2009. године, представке бр. 27996/06 и 34836/06) недвојбено произлази да Устав БиХ треба бити измијењен. Такође, указано је да је Европски суд у предмету *Зорнић против Босне и Херцеговине* (пресуда од 15. јула 2014. године, представка број 3681/06, тачка 40) навео да је налаз о повреди у том предмету директна посљедица пропуста власти Босне и Херцеговине да уведу мјере како би се повиновале пресуди у

предмету *Сејдић и Финци (idem, тачка 73)*. Међутим, Уставни суд је такође нагласио да је тренутно немогуће предвидјети обим тих измјена. Стога, Уставни суд је одлучио да неће укинути наведене одредбе устава ентитета и Изборног закона, односно неће наложити Парламентарној скупштини БиХ, Народној скупштини РС и Парламенту ФБиХ да усагласе наведене одредбе све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима се окончава постојећа неусклађеност Устава БиХ и Изборног закона с Европском конвенцијом, коју је утврдио Европски суд у наведеним предметима (*idem, тачка 74*).

19. Одлуком о допустивости и меритуму број У-23/14 од 1. децембра 2016. године ("Службени гласник БиХ" број 1/17, доступна на www.ustavnisud.ba) Уставни суд је дјелимично усвојио захтјев Боже Љубића, председавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ у вријеме подношења захтјева. Том одлуком је, између осталог, утврђено да члан 10.12 Изборног закона (у дијелу у којем је било прописано "сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону"), те одредбе члана 20.16А став 2 тач. а-ј. Изборног закона (којима је било прописано да се одређивање броја изасланика врши према попису из 1991. године, те је био одређен број изасланика у кантонима) нису у складу са чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд је образложио да наведене одредбе "...не само да се не заснивају на јасно прецизираним критеријумима који требају довести до што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији Босне и Херцеговине него очито имплицирају да право на демократско одлучивање искључиво легитимним политичким представљањем неће бити засновано на демократском избору делегата у Дом народа ФБиХ оног конститутивног народа који представља и чије интересе заступа. Уставни суд налази да је наведено супротно начелу конститутивности, односно једнакоправности било којег од конститутивних народа, а тиме и супротно Уставу Босне и Херцеговине, конкретно члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине..." (*idem, тачка 52*).

20. Уставни суд је Рјешењем број У-23/14 од 6. јула 2017. године ("Службени гласник БиХ" број 54/17, доступно на www.ustavnisud.ba) утврдио да Парламентарна скупштина БиХ није у датом року извршила Одлуку Уставног суда број У-23/14 од 1. децембра 2016. године, те да наведене одредбе престају да важе наредног дана од дана објављивања рјешења у службеним гласилима.

21. У Босни и Херцеговини су након тога, 7. октобра 2018. године, одржани Општи избори. Након одржаних избора, ЦИК је у децембру 2018. године донио Упутство о измјени и допунама Упутства о поступку спровођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 91/18 од 21. децембра 2018. године; у даљњем тексту: Упутство из 2018. године). Упутством из 2018. године је, између осталог, био утврђен прелиминарни број изасланика који се бирају из скупштине кантона у Дом народа ФБиХ. Водећи рачуна о одредбама Устава ФБиХ, ЦИК је одлучио да се из сваког кантона бира минимално један припадник конститутивног народа. Иако у Упутству из 2018. године није било наведено на основу којег пописа становништва је утврђен распоред мандата у кантонима за попуњавање Дома народа, произлази да се ЦИК руководио пописом становништва из 2013. године.

22. Одлуком о обустављању поступка број У-4/18 од 5. јула 2019. године (доступна на www.ustavnisud.ba) обустављен је поступак покренут захтјевом Борјане Кришто, председатељице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, за оцјену уставности одредбе члана IV.A.2.8

став 3 Устава ФБиХ, како је измијењена Амандманом XXXIV ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" бр. 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 и 88/08), зато што је подносиатељица захтјева одустала од захтјева.

23. Одлукама о допустивости број У-24/18 од 31. јануара 2019. године и У-3/19 од 28. марта 2019. године (доступне на www.ustavnisud.ba) одбачени су као недопуштени захтјеви за оцјену уставности Упутства из 2018. године због ненадлежности Уставног суда.

24. Након одржавања Општих избора 7. октобра 2018. године, у Федерацији БиХ формирана је законодавна власт, односно Представнички дом и Дом народа Парламента ФБиХ. Међутим, није била успостављена нова извршна власт, односно нису били изабрани председник и потпредседници ФБиХ, нити Влада ФБиХ, на начин како је било прописано Уставом ФБиХ. Такође, надлежне јавне власти нису изабрале судије Уставног суда ФБиХ, због чега у оквиру тог суда није могло радити Вијеће за витални национални интерес. Као посљедица тога, извршна власт на нивоу ФБиХ је од 2018. до 2022. године дјеловала у техничком мандату.

25. Између политичких странака су у више наврата вођени разговори о успостављању власти те о измјенама Устава БиХ с циљем спровођења пресуде Европског суда у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* и других сличних пресуда. Осим тога, разговори су вођени и у вези с измјенама Устава ФБиХ и Изборног закона ради спровођења одлука Уставног суда. Међутим, ти преговори нису резултирали конкретним уставним и законодавним измјенама.

26. Високи представник је 27. јула 2022. године наметнуо техничке измјене Изборног закона, те је политичким странкама оставио рок од шест седмица за договор о измјенама Изборног закона и Устава ФБиХ. Политичке странке у том року нису постигле договор.

27. Након одржавања Општих избора 2. октобра 2022. године, високи представник је, одмах након затварања гласачких мјеста, донио Одлуку којом се доносе амандмани на Устав ФБиХ број 06/22, те Одлуку којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22. Наведене одлуке су, како је претходно наведено, објављене у службеним гласилима и ступиле су на правну снагу. Разлози за доношење наведених одлука и њихов садржај наведени су у релевантним прописима.

28. ЦИК је 2. новембра 2022. године донио Одлуку о потврђивању и објављивању резултата Општих избора 2022. године. Након тога је, на сједници од 4. новембра 2022. године, донио Упутство о поступку спровођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 75/22; у даљњем тексту: Упутство из 2022. године) и Критеријуме и поступак попуњавања недостајућих мандата у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 75/22).

III. Захтјеви

1. Наводи из захтјева у предмету број У-27/22

29. Подносилац Комшић сматра да амандмани СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Измјена Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године нису у складу с одредбама чл. 1/2, II/2, II/4 и III/36 Устава Босне и Херцеговине, чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

а) Наводи о неуставности амандмана СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона

30. Подносилац захтјева оспорава амандмане СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона који се односе на повећање броја делегата (80) у Дому народа ФБиХ из сваког конститутивног народа (по 23) и Осталих (11), које бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва. Подносилац захтјева сматра да оспорене одредбе нису у складу са чл. I/2, II/2, III/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

31. Подносилац захтјева тврди да оспорене одредбе у праксу уводе гаранције да су "конституентни" народи изабрани с територије гдје су већина. На тај начин су, према мишљењу подносиоца захтјева, демократски процеси с борбе политичких странака за мјеста у Представничком дому Парламента ФБиХ (у даљем тексту: Представнички дом ФБиХ) у потпуности преусмјерени на изборни процес у којем је једино битно обезбиједити већину у одговарајућем клубу у Дому народа ФБиХ. То, према мишљењу подносиоца захтјева, доводи до могућности да политичка странка нема нити једног заступника у Представничком дому ФБиХ, али би могла, у оквиру кантоналних скупштина, освојити довољан број мандата за Дом народа ФБиХ и управљати политичким процесима у цијелој ФБиХ, а тиме и на државном нивоу. Подносилац захтјева сматра да ако је високи представник имао намјеру да заштити евентуално угрожене припаднике конститутивних народа, онда би било логично да се већина тих представника бира из средина у којима се они налазе у релативно "мањинском" положају, како би, позицијом у Дому народа ФБиХ, могли да заштите своја права, што је и сврха тог тијела.

32. Даље, подносилац захтјева наводи да је недопустиво у Изборном закону имати систем у којем се на бази коришћења непарних бројева 1, 3, 5, 7, 9... (што је заправо метода Sainte-Laguë) ствара одређени количник вриједности сваког конститутивног народа и Осталих у сваком кантону, те се на основу тога израчунава број мандата конститутивних народа који се делегирају из кантоналних скупштина. Коначна последица таквог израчунавања, како то тврди подносилац захтјева, јест неједнака вриједност грађана на индивидуалном нивоу, јер би сваки од њих био третиран кроз количник конститутивног народа или групације. Тиме се тежиште за формирање власти фокусира искључиво на Дом народа ФБиХ и освајање већине по клубовима конститутивних народа уз потпуно занемаривање улоге мањина и грађана који, суштински, немају никакав утицај на формирање власти. Подносилац захтјева сматра да је тако створена ситуација у којој само етничке политичке странке имају контролни пакет мјеста у Дому народа ФБиХ. То доводи до истискивања из власти грађански оријентисаних политичких странака, те њиховог потпуног политичког и друштвеног маргинализовања. Подносилац захтјева наглашава и да су домови народа главна сметња за остварење демократске воље грађана која се остварује већинским одлучивањем у представничким органима законодавне власти. Сматра да се наметнутим одлукама улога Дома народа ФБиХ додатно ојачава повећањем броја заступника који се претежно бирају с територија на којима један народ (етничка група) већ има већину, чиме се "цементирају етничке подјеле".

33. Такође, подносилац захтјева сматра да доношење измјена Устава ФБиХ и Изборног закона само по себи представља грубо кршење демократских процедура. Наиме, околност да је високи представник након избора промјенио важећа правила, према његовом схватању, довела је до тога да гласачи у вријеме гласања нису били упознати с одлуком

високог представника и нису могли ни знати за шта у стварности гласају. Да су знали, врло вјероватно би њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима. С обзиром на то, подносилац захтјева сматра да је високи представник "преварио бираче" јер је измјене Устава ФБиХ и Изборног закона донио у "ноћи одржавања избора". У том погледу, у захтјеву се указује на одлуку Врховног суда Сједињених Америчких Држава (САД) у предмету *Purcell против Гонзалез*, у којој је утврђено тзв. *Purcell* начело и поништене су измјене изборних правила донесених непосредно пред изборе. Подносилац захтјева истиче да, иако се то начело у контексту САД углавном примјењује када судови својим одлукама мијењају изборна правила, оно је, *mutatis mutandis*, примјењиво на било какво мијењање изборних правила непосредно прије избора. Такође, подносилац захтјева је указао на праксу Европског суда у предметима *Paschalidis, Koutmeridis и Zaharakis против Грчке* (пресуда од 10. априла 2008. године, представке бр. 27863/05, 28422/05 и 28028/05), *Екогласност против Бугарске* (пресуда од 6. новембра 2012. године, представка број 30386/05), наводећи да је став Европског суда да изненадне и неочекиване измјене правила за израчунавање гласова могу довести до кршења члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Осим тога, подносилац захтјева сматра да је то поступање супротно Кодексу доброг владања изборним питањима (у даљем тексту: Кодекс), који је усвојила Европска комисија за демократију путем права (у даљем тексту: Венецијанска комисија) на 51. пленарној сједници 2002. године, према којем је основно начело да изборна правила морају бити стабилна и да их не треба мијењати пречесто, односно да се елементи изборног закона, нарочито изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица смију мијењати најкасније годину дана уочи избора.

б) Наводи о неуставности амандмана СХХ и СХХI и члана 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19

34. Подносилац захтјева сматра да су одредбе амандмана СХХ и СХХI и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19, који се односе на поступак предлагања и именовања предсједника и потпредсједника ФБиХ, супротни одредбама чл. I/2, II/2, III/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине, члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

35. Те наводе подносилац захтјева првенствено заснива на тврдњи да је тај процес у цијелости заснован на дискриминацији мањина и грађана, тј. Осталих. Међутим, високи представник је наметнуо сличне одредбе Устава ФБиХ за које је Уставни суд у Одлуци о допустивости и меритуму број У-14/12 (види тачка 18 ове одлуке) већ утврдио да нису у складу с Уставом БиХ и Европском конвенцијом (IV.Б.1 члан 2 ст. 1 и 2) јер не омогућавају припадницима Осталих кандидовање за предсједника и потпредсједнике ФБиХ. Уставни суд у тој одлуци није укинуо спорне одредбе устава оба ентитета и Изборног закона, односно није наложио Парламентарној скупштини БиХ да измијени Изборни закон, нити ентитетима да измијене своје уставе ради усаглашавања с Уставом Босне и Херцеговине све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима би се окончала постојећа неусклађеност Устава Босне и Херцеговине и Изборног закона с Европском конвенцијом и пресудама Европског суда.

36. Подносилац захтјева даље указује да је високи представник само измијенио број делегата који морају подржати кандидата за председника и потпредседнике Федерације БиХ, уз искључивање Осталих као могућих кандидата за те дужности. У том дијелу подносилац захтјева наводи општа разматрања о демократији и плурализму (стр. 20–22), а затим (на стр. 22–24) подносилац опширно излаже одредбе Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, којима се забрањује дискриминација, те како се дискриминација испитује. Затим, подносилац констатује да су наведеним одредбама Остали доведени у идентичну ситуацију као и прије усвајања тих одлука високог представника. Наиме, они и даље немају могућност да кандидују свог кандидата за председника или потпредседника ФБиХ, нити имају било какву улогу у предлагању кандидата, што се обавља искључиво у оквиру клубова конститутивних народа. Подносилац захтјева се позива на одлуке Европског суда у предметима *Сејдић и Финци*, *Зорнић* (напријед цитиране), *Пилав* (пресуда од 9. јуна 2016. године, представка број 41939/07), *Шлаку* (пресуда од 26. маја 2016. године, представка број 56666/12) и *Лударић* (пресуда од 8. децембра 2020. године, представка број 55799/18) *против БиХ*, те сматра да су у конкретном случају Остали дискриминисани зато што су различито третирани јер им је ускраћено право да равноправно учествују у вршењу функција председника и потпредседника ФБиХ.

ц) Наводи о неуставности Амандмана СХХVIII

37. Подносилац захтјева даље сматра да је Амандман СХХVIII, којим се утврђују два потпуно различита пописа становништва као основ за формирање Дома народа ФБиХ као дијела законодавног органа власти, с једне, и извршне власти с друге стране, супротан чл. I/2, II/2, III/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

38. У том дијелу подносилац указује да се оспореним амандманом примјењује "последњи попис" за формирање Дома народа ФБиХ, уз задржавање пописа становништва из 1991. године као "основа за сва израчунавања која захтијевају демографске податке". Другим ријечима, попис из 1991. године представља основ за формирање извршних органа власти и демографске прорачуне, а последњи попис из 2013. године високи представник користи искључиво за формирање Дома народа ФБиХ. Циљ коришћења пописа из 1991. године јест да се спријечи легализовање исхода и резултата етничког чишћења у БиХ, односно до имплементације Анекса 7 Општег оквирног споразума, којим се захтијева повратак свих прогнаних у њихове пријератне домове и мјеста живљења. Према оцјени подносиоца захтјева, високи представник на тај начин, увођењем пописа из 2013. године, несвјесно легализује исход етничког чишћења и неформално проглашава Анекс 7 окончаним, што је неприхватљиво и представља "грубо кршење" Анекса 7 Општег оквирног споразума.

39. Такође, у захтјеву се даље истиче да се не може одвојити успостављање Дома народа као законодавног органа од органа управе и органа извршне власти, а да се при томе користе различите методе и основе попуњавања тих органа, зато што структура извршне власти мора представљати рефлексију структуре законодавне власти. Према подносиоцевој тврдњи, тим одредбама се нарушава начело демократије зато што се успоставља састав институција који не одговара структури становништва, а посебно не одговара оној структури становништва из 1991. године. Због тога сматра да је очито да је високи представник под сваку цијену желио да успостави неки нови Дом народа ФБиХ, који одговара замишљеној пројекцији његовог састава, који, у

условима послеријатног друштва, у суштини, етнички хомогенизује становништво у одређеним дијеловима Босне и Херцеговине и на тај начин додатно "цементира подјелу земље по етнички хомогенизираним линијама". Дакле, очигити циљ високог представника је обезбјеђење контроле над Клубом Хрвата у Дому народа ФБиХ искључиво за ХДЗБиХ, а да при томе, задржавањем пописа из 1991. године као основа за формирање извршне власти, задржи контролу над још једним министарством у Влади ФБиХ. Такође се истиче да је основни мотив високог представника био да удовољи захтјевима који су долазили из Владе Републике Хрватске (РХ), којом влада ХДЗРХ, те је тиме пружио кључну дипломатску подршку јачању политичке позиције ХДЗБиХ у Босни и Херцеговини.

2. Наводи из захтјева у предмету број У-30/22

40. Подносилац захтјева Цаферовић сматра да амандмани и Измјене Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године нису у складу с одредбама чл. I/2 и II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

а) Наводи о супротности оспорених прописа са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине

41. Подносилац захтјева наводи да је процедура ступања на правну снагу одлука високог представника од 2. октобра 2022. године супротна демократским начелима из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, и то начелима владавине права, правне сигурности и легитимног очекивања. У том погледу, подносилац захтјева тврди да је високи представник намећањем одлука током "изборне ноћи" и њиховим ступањем на снагу поступио супротно начелу правне сигурности јер процедуру ступања на правну снагу амандмана и Измјена Изборног закона није прилагодио интензитету, обиму и значају који наметнути акти имају на правни и политички живот у Босни и Херцеговини.

42. Такође, подносилац захтјева се позвао на ставове Европског суда из пресуда *The Sunday Times против Уједињеног Краљевства* (пресуда од 6. новембра 1980. године, представка број 6538/74, тач. 49 и даље) и *Lindon, Otchakovsky-Laurens и July против Француске* (пресуда од 22. октобра 2007. године, представке бр. 21279/02, 36448/02, тач. 42 и даље), *Ždanoka против Латвије* (пресуда од 16. марта 2006. године, представка број 58278/00, тач. 115 и даље) и *Hirst против УК* (пресуда од 6. октобра 2005. године, представка број 74025/01, тачка 58). У вези с тим пресудама, подносилац захтјева је цитирао изјаву члана ЦИК-а Жељка Бакалара од 7. октобра 2022. године објављену у медијима под насловом "Централна изборна комисија још не зна како спровести Schmidtove одлуке". На основу наведеног, подносилац је извео закључак да ни ЦИК нема довољно јасан, прецизан и предвидљив пропис који може да спроведе, што указује на повреду начела правне сигурности.

43. Даље, подносилац захтјева сматра да је оспореним одредбама нарушено начело "легитимног очекивања" јер су оспорени акти наметнути у изборној ноћи, без рока и периода прилагођавања. При томе, многе радње у изборном процесу, како образлаже, као што су сачињавање изборних листа и номинација кандидата, нису могле бити спроведене према новим прописима. Затим, подносилац захтјева се позвао на праксу Суда правде Европске уније (ЕУ), те је истакао да се може закључити да би на нивоу ЕУ или држава чланица било супротно, не само домицилним уставима и законима већ и правној стечевини ЕУ, доношење акта или изненадно мијењање процедура које би изневјериле легитимно

очекивање грађана да ће право бити једнако примијењено и да су сви једнаки пред законом.

44. У том контексту, подносилац истиче да је ЦИК, на сједници 4. маја 2022. године, усвојио акт "Упутство о роковима и редослиједу изборних активности за Опште изборе 2022. године који ће се одржати у недјељу 2. октобра 2022. године" (у даљем тексту: Упутство). У члану 2 став (2) тог упутства одређен је период од 22. јуна 2022. године до 4. јула 2022. године у 16 сати, до када сви политички субјекти морају поднијети кандидатске листе. У складу с тим, политички субјекти су своја легитимна очекивања заснивали на одредбама Изборног закона и Устава ФБиХ који су били на правној снази 4. јула 2022. године и на основу тих прописа су састављали своје изборне листе и планирали посредне изборе за делегате у Дом народа ФБиХ. У том погледу, подносилац Цаферовић наводи да је "легитимно очекивање политичких странака изневјерено" онда када је високи представник наметнуо оспорене одредбе. Према његовом мишљењу, политички субјекти и грађани/појединци нису имали прилику да изнесу своје мишљење, користе правна средства, нити могућност да из новонастале ситуације своја "легитимна очекивања заснивају на новим изборним правилима". Такође, подносилац сматра да би био несразмјерно велик и неоснован терет стављати одговорност на ЦИК, јер ни они "не могу заштитити њихова легитимна очекивања, нити правну сигурности, нити начело владавине права".

б) Наводи о супротности оспорених прописа са чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

45. У вези с наводима о супротности оспорених прописа са чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, подносилац Цаферовић се позвао на Кодекс Венецијанске комисије, те одлуке Европског суда у предмету *Екогласност и Hirst* (напријед цитиране). Затим је истакао да је јасно да је Босна и Херцеговина "извршила своју дужност и позитивну обавезу активног учешћа у заштити права у изборном процесу". Међутим, одлукама високог представника "промијењена су правила спровођења избора", чиме је дошло до повреде члана II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

3. Запажања високог представника

а) Запажања у односу на захтјев број У-27/22

46. Високи представник је првенствено навео да се не противи да Уставни суд оцијени уставност садржаја оспорених одредби амандмана на Устав ФБиХ и Измјена Изборног закона. Високи представник је затим изложио догађаје и одлуке који су претходили доношењу оспорених одредби, како је приказано у уводном дијелу ове одлуке, сматрајући да је важно указати да се о појединим питањима која су релевантна за овај предмет у Уставном суду и другим институцијама БиХ расправља већ дуже вријеме. Високи представник истиче да је у преамбули његових одлука којима се доносе оспорене одредбе све то сасвим исцрпно појашњено. Нарочито истиче да се тим амандманима жели превазићи тренутни застој у институцијама Федерације БиХ, како би се Босна и Херцеговина смислено укључила у реформе које су неопходне за постизање напретка на путу ка интеграцији у Европску унију. Наиме, доношење рјешења о неизвршењу одлуке Уставног суда у предмету број У-23/14 од 6. јула 2017. године (види тачка 20 ове одлуке) довело је до ситуације у којој је неусклађен правни оквир којим се уређује избор делегата у Дом народа ФБиХ предвиђен Уставом ФБиХ и Изборним законом. Изборима делегата у Дом народа ФБиХ

на основу Упутства из 2018. године пружена је горњим домовима Парламента ФБиХ и Парламентарне скупштине БиХ могућност да функционишу, али се њима није окончао спор око изборне реформе. Таква ситуација је, како је наведено, разоткрила постојање озбиљних проблема у вези с функционалношћу институција Федерације БиХ, јер је процес избора извршне власти у Федерацији БиХ био блокиран. Тиме је Влади Федерације БиХ, која је изабрана 2014. године, препуштено да обавља функцију у техничком мандату. То је такође утицало и на благовремено именовање недостајућих судија у Уставном суду Федерације БиХ.

47. Затим је указано да је високи представник 27. јула 2022. године донио Закон о измјенама и допунама Изборног закона, како би га у што већој мјери ускладио с међународним стандардима и добром демократском праксом. На тај начин је политичким странкама остављено више времена за постизање договора о томе на који начин да предузму остале потребне реформе. Међутим, високи представник је навео да су, иако су поједине политичке странке и групе грађана конструктивно учествовале у том дијалогу, подносилац Комшић и његова политичка странка одлучили да не придонесу том процесу. С обзиром на неуспјех процеса дијалога и имајући у виду висок степен ризика да ће формирање институција након избора поново бити блокирано, високи представник је навео да је одлучио да искористи свој мандат за рјешавање ситуације која је настала у вези с цивилном имплементацијом и која угрожава учествовање грађана у политичким процесима, те представља озбиљну пријетњу спровођењу изборних резултата и правилном функционисању Федерације БиХ, а могуће и функционисању државних органа. Одлука којом се доносе амандмани и Одлука којом се доносе Измјене Изборног закона, како наводи, садрже скуп мјера којима се омогућава брзо успостављање и функционисање органа законодавне, извршне и судске власти након спроведених избора. Те одлуке су, према наводима високог представника, осмишљене тако да рјешавају "један проблем – и искључиво један једини проблем", тј. постизборно успостављање посредно изабраних органа власти и њихову функционалност. При томе се морала препознати специфична природа Босне и Херцеговине као федералне и мултинационалне државе, као што се мора препознати и несигурна равнотежа између различитих конститутивних група и других сегмената бирачког тијела, којима се у одређеној мјери искључује пуна пропорционална заступљеност каква је успостављена у другим демократским државама.

48. Сходно томе, високи представник је навео да оспорени акти не утичу на непосредне изборе, него утичу искључиво на "предстојеће формирање посредно изабраних органа власти". Проширење броја делегата у Дому народа ФБиХ сматра примјереним и уравнотеженим одговором на Одлуку Уставног суда број У-23/14. Састав Дома народа ФБиХ, како даље наводи, мора да одражава низ начела својствених уставном систему Федерације БиХ, који изискује успостављање деликатног баланса. Наиме, кантоналне скупштине бирају делегате из властитих редова и мора постојати паритет између кантона и конститутивних народа, а потребно је остварити и минималну заступљеност конститутивних народа у свим кантонима гдје је то могуће. Та начела представљају мјешавину пропорционалности и позитивне дискриминације.

49. У односу на тврдње подносиоца Комшића да је дошло до повећања улоге Дома народа ФБиХ, високи представник је навео да, упркос томе што је број делегата у Дому народа ФБиХ повећан, нетачна је тврдња да је заправо улога тог дома ојачана. Наиме, Амандманом CXVI отклања се могућност позивања на витални национални интерес о свим

питањима. Даље, Амандманом СХVIII поједностављује се процедура позивања и одлучивања о питањима виталног националног интереса, укључујући и елиминисање могућности да предложени акт буде блокиран без одговарајуће оцјене Вијећа за заштиту виталних интереса установљеног при Уставном суду ФБиХ. Такође, проширење броја делегата у клубовима сваког од конститутивних народа слиједи логику вјеродостојнијег представљања и циљ му је повећање пропорционалности у представљању кантона и конститутивних народа, те повећање броја мјеста која су расподијељена на кантоне и конститутивне народе сразмјерно бројности њихових становника. Тиме се повећавају шансе мањих странака или група странака да буду представљене. То је учињено а да се при томе није утицало на заштитне механизме дате свим конститутивним народима и групи Осталих у свим кантонима. Такође, високи представник сматра неоснованом и критику употребе формуле *Sainte-Laguë* (такође познате као *Websterova* формула) за додјелу мандата. Примјерена у том контексту, наведена формула обично се посматра као начин за фаворизовање мањих конкурената (у овом случају кантона) па употреба те формуле иде у прилог правилу о минималној заступљености (тзв. правило 1:1:1) и дјелује у прилог заступљености конститутивних народа у кантонима гдје они, по својој бројности, представљају мањину. Све наведено води закључку да проширење броја делегата, рјешавањем питања која је Уставни суд истакао у одлуци у предмету број *V-23/14*, отклања неизвјесност која је постојала у погледу спровођења те одлуке.

50. У односу на **одабир пописа становништва**, високи представник је навео да је Уставни суд Рјешењем број *У-23/14* од 6. јула 2017. године ставио ван снаге прелазне одредбе члана 20.16А (2), тач. а-ј. Изборног закона. На тај начин је окончан транзициони режим и покренута примјена члана 10.12 Изборног закона. Међутим, Устав ФБиХ доведен је у противрјечје с Изборним законом БиХ и наступила је обавеза за ЦИК да донесе Упутство из 2018. године. Амандманом СХХVIII отклања се та неусклађеност између одредбе Изборног закона (члан 10.12 став [1]) и одредбе члана IX.7 Устава ФБиХ. Тим поводом узета је у обзир потреба за континуитетом јер је на последњим изборима примјенен попис становништва из 2013. године. Осим тога, како даље наводи, тиме се не прејудира нити преемптира окончање активности на повратку избјеглица и расељених лица према Анексу 7 Општег оквирног споразума. Све то је, како истиче, јасно наглашено и у самој преамбули Одлуке број *6/22*, коју подносилац захтјева оспорава. Због тога, високи представник наводи да не сматра основаном критику подносиоца захтјева о коришћењу података из два различита пописа током транзиционог периода. Ту чињеницу, како наводи, треба сматрати доказом да се Федерација БиХ поступно удаљава од своје прошлости, отварајући се за могућност ширих реформи. Искључиво коришћење података који су стари 30 година могло би се, како је наведено, заиста показати проблематичним у земљи која тежи да постане чланица Европске уније.

51. У односу на наводе о **дискриминацији при избору председника и потпредседника ФБиХ**, високи представник је навео да је његова интервенција тежила остваривању циља прилично ограниченог обима. У преамбули Одлуке којом се доносе амандмани на Устав ФБиХ од 2. октобра 2022. године наведено је да одлука Уставног суда у предмету број *У-14/12* од 26. марта 2015. године још није спроведена. Међутим, наведено је и да је спровођење те одлуке повезано с претходним доношењем уставних и законодавних мјера у спровођењу пресуда Европског суда донесених у предмету *Сејдић и Финци*, предмету *Зорнић* и у другим релевантним

предметима. Сходно томе, високи представник наводи да се његовом одлуком не мијења члан IV.Б.1 став (2) (измијењен и допуњен амандманом ХLI на Устав Федерације) којим се утврђује састав председника и потпредседника Федерације БиХ. Високи представник наглашава да не би требао у потпуности преузимати улогу изабраних органа којима се уставним оквиром додјељују надлежност и одговорност за доношење измјена најважнијих закона Федерације и БиХ. То, према његовим наводима, објашњава зашто се недавним уставним и законским измјенама које је донио не могу преемптирати све оне реформе које су неопходне као одговор на питања која су идентификовали Европски и Уставни суд. Стога сматра да би било непримјерено да високи представник својим одлукама рјешава сва неријешена питања одговарајуће заступљености, умјесто да уважава одговорност изабраних органа власти и политичких странака у БиХ. Улога високог представника, према Општем оквирном споразуму, како тврди, не обухвата одговорност нити овлашћење за промјену услова самог правног режима у којем његов мандат налази своје упориште.

52. У односу на **наводе о кршењу начела стабилности изборног законодавства и правне сигурности**, високи представник је навео да је одлуке донио након затварања бирачких мјеста и прије објављивања првих прелиминарних резултата избора. Учинио је то како би спријечио било какав утицај одлука на свијест и изборне преференције гласача и како не би пореметио изборну кампању политичких субјеката. Одлуке су донесене прије него што су били познати први резултати јер је желио избјећи било какве спекулације да је реаговао на нову политичку расподелу изборних резултата. Високи представник сматра и да његове одлуке не задиру у питања која подлијежу примјени начела стабилности закона. Оне не утичу ни на пребројавање гласова, нити на основне елементе изборног права, попут састава изборних комисија, изборног система и утврђивања граница између изборних јединица. Та интервенција се не односи на непосредне изборе. Циљ јој је омогућити изборе и именована у посредно изабрана тијела, уклањањем процедуралних препрека које би такве изборе и именована учиниле мало вјероватним. У вези с тим, напомиње да се све судске одлуке на које се позвао подносилац захтјева односе на измјене прописа који се примјењују на непосредне изборе.

53. У односу на наводе подносиоца Комшића да су одлуке довеле бираче у заблуду, високи представник је навео да се новим правилима не мијења начин спровођења посредних избора у кантоналним скупштинама, нити начин расподеле мандата који је био предвиђен изборним законом. Тим промјенама се ниједном кантону не одузима заступљеност у било којем клубу конститутивних народа, њима се само обезбјеђује да ће поједине кантоналне скупштине бирати више делегата сваког конститутивног народа и из групе Осталих. Изјашњење кандидата о националној припадности које се прилаже уз кандидатске листе након што су овјерене за изборе у кантонална законодавна тијела није наведено на штампаним гласачким листићима, те тиме није формално ни познато самим бирачима. Када бирачи дају свој глас, они то чине с циљем да њихов кандидат буде изабран у кантоналну скупштину. Тек након што се избори у кантоналне скупштине овјере, на основу тих изјашњења формирају се клубови конститутивних народа у тим скупштинама. Странке затим утврђују своје листе за натјецање у гласању које се одвија у сваком од наведених клубова у свакој појединачној скупштини. Приликом гласања за кандидата у кантоналној скупштини бирач није упознат с тим какав ће бити састав клуба, како ће странке склапати савезе/коалиције или како ће гласати остали чланови клуба конститутивних народа.

Заправо, политичка странка би могла врло лако одлучити да кандидате који остваре најбољи резултат у непосредном гласању не предложи као кандидате за избор у Дом народа ФБиХ. С обзиром на наведено, високи представник сматра да је тешко уочити како су његове одлуке уопште могле збунити бираче у погледу предвидљивости тих избора.

54. Високи представник сматра да се исти аргумент може изнијети и у погледу промјене правила о предлагању и избору председника и потпредседника ФБиХ. Истиче да је општеприхваћена чињеница да је одлучивање о начину избора председника питање препуштено уставу сваке појединачне државе и да не подлијеже истим јемствима као и избор у законодавно тијело. Међутим, сматра да његове одлуке не мијењају правила у погледу избора председника и потпредседника на начин да им одузимају демократски легитимитет.

55. Због свега наведеног, високи представник сматра да измјене које су предмет захтјева не задиру у начело стабилности изборног законодавства нити у предвидљивост изборног система. Умјесто тога, ситуација у којој би избори остали мртво слово на папиру и не би били преточени у формирање посредно изабраних тијела директно би нарушила повјерење у изборни процес заједно с начелом легитимних очекивања и/или правне сигурности. Одлукама од 2. октобра 2022. године на корективан се начин одговара на такав ризик, успостављајући при томе правичну равнотежу између легитимних интереса бирача и различитих сектора бирачког тијела с једне и потребе за промовисањем одговорног управљања с друге стране.

б) Запажања у односу на захтјев број У-30/22

56. Високи представник је навео да допуњава своја запажања у односу на захтјев у предмету број У-27/22. Сматра да је неопходно водити рачуна да се не доводи у питање теорија функционалне дуалности коју је Уставни суд елаборирао у предмету број У-9/00 (од 3. новембра 2000. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 1/01). Наиме, високи представник сматра да би прихватање аргумената који се односе на избор тренутка за доношење одлука могло озбиљно угрозити дискреционо право високог представника да користи та овлашћења. Циљ овлашћења попут оних која су коришћена 2. октобра 2022. године у суштини је рјешавање озбиљних проблема који настану приликом спровођења цивилних аспеката мировног споразума. Наведено је такође да се таква овлашћења користе као крајња мјера, те је дискреционо право високог представника да утврди да ли су испуњени услови за њихово коришћење, укључујући и то да ли су претходно исцрпљене све могућности рјешења путем органа власти. Према томе, високи представник, указујући на одлуку Европског суда у предмету *Душан Берић и други против Босне и Херцеговине* (одлука од 18. јула 2013. године, представке бр. 36357/04 и др.), истиче да се Уставни суд не може упуштати у преиспитивање да ли је високи представник исправно или благовремено вршио своје дискреционо право када је 2. октобра 2022. године, након затварања биралишта, донио "корективне" законодавне мјере супституисањем домаћих органа власти. То је учинио покушавајући да успостави одговарајућу равнотежу између потребе да се не омета изборна кампања и потребе да користи своја овлашћења као крајњу мјеру за рјешавање потешкоћа из Општег оквирног споразума. Наведено је да је интервенцију покушао да прилагоди и учини је пропорционалном у односу на циљ који се настојао постићи, односно да омогући успостављање нових посредно изабраних власти, укључујући и избор делегата у Дом народа ФБиХ. Све то је учињено с циљем промоције

демократије и унапређења реформске агенде која је потребна за интеграцију у Европску унију, узимајући у обзир расправу о кандидатском статусу.

57. У односу на наводе подносиоца Џаферовића, високи представник је навео да се оспореним актима не мијењају начела којима се регулише избор делегата у Дом народа ФБиХ, нити избор председника и потпредседника Федерације Босне и Херцеговине. Тако је поступљено с циљем да се обезбједи да се изборне процедуре не могу блокирати и да могу служити уредном функционисању уставних органа власти. На примјену тих начела нису утицале његове одлуке које су донесене као одговор на одлуку Уставног суда из предмета број У-17/16 од 19. јануара 2017. године (доступна на www.ustavnisud.ba), према којој је било неопходно обезбједити да се сва мјеста у свим клубовима могу попунити. Такође, било је потребно спровести Одлуку Уставног суда број У-23/14 с циљем да се обезбједи већа пропорционалност у расподјели мандата кантонима и конститутивним народима.

58. Високи представник наводи да се у захтјеву погрешно тврди да би састав изборних листа за изборе у кантоналне скупштине промијенио исход избора за Дом народа ФБиХ. У том погледу високи представник је указао да се у Уставу ФБиХ и Изборном закону прави разлика између избора за законодавна тијела кантона и за Дом народа, што је већ образложио у запажањима о захтјеву број У-27/22. Када бирачи гласају, они то чине с циљем да њихов кандидат буде изабран у кантоналну скупштину, док се накнадно, на посредан начин, одржавају избори делегата за Дом народа ФБиХ. Исход таквог процеса се не може предвидјети јер политичке странке које су присутне у клубовима конститутивних народа у кантоналним скупштинама прилагођавају своју стратегију савезима/коалицијама које могу склопити и својој релативној снази у тим клубовима, а политичке странке се могу чак одлучити да своје гласове подијеле између различитих листа уколико увиде неку предност у таквој стратегији. Све наведене опције својствене су систему посредних избора и одражавају праксу која се поштује у процесу спровођења избора још од 1996. године.

59. У вези с тврдњама подносиоца захтјева о непредвидљивости оспорених аката, те наводима да су правила била "нејасна и непрецизна", високи представник је навео да је ЦИК донио Упутство из 2022. године, при чему су расподјелу мандата извршили примјеном идентичног метода као и 2018. године, с разликом у броју мандата. Према томе, високи представник сматра да је његовим актима у потпуности поштовано начело стабилности закона и начело легитимног очекивања, јер њима није измијењен систем на којем се заснива посредни избор делегата у Дом народа ФБиХ и председника и потпредседника ФБиХ.

60. Такође, високи представник је указао да су различита тијела, домаћа и међународна, у прошлости вршила друга прилагођавања у погледу правила о индиректним изборима, која су чак значајнија и далекосежнија. Таква прилагођавања су вршена непосредно прије или након објављивања резултата, али увијек након што ЦИК овјери кандидатске листе. Таква пракса, према мишљењу високог представника, потврђује став да се посредни избори, чак и ако представљају продужетак непосредних избора, морају сматрати другачијим процесом који се утврђује властитим специфичним начелима или правилима. У том погледу, високи представник је указао да је ЦИК у децембру 2018. године, након Опшгит избора у октобру 2018. године, донио Упутство из 2018. године. Затим је указано да је Парламентарна скупштина БиХ 2002. године донијела Закон о измјенама и допунама Изборног закона како би се спровеле одредбе Устава ФБиХ које су измијењене

амандманима XXXIII и XXXIV. Те измјене су објављене у "Службеном гласнику БиХ" број 20/02 од 3. августа 2002. године, односно након што је ЦИК овјерио кандидатске листе. Такође, високи представник је указао и на праксу Привремене изборне комисије која је организовала изборе под окриљем ОЕБСБиХ, која је у 2000. години, мјесец дана прије одржавања Општинских избора у новембру, донијела нова правила о избору делегата у Дом народа ФБиХ, која су безуспјешно оспоравана пред Уставним судом у предмету број У-40/00 (види Уставни суд, Одлука број У-40/00 од 2. и 3. фебруара 2001. године, доступна на www.ustavnisud.ba).

61. Због свега наведеног, високи представник сматра да амандмани и Измјене Изборног закона не задиру у начело стабилности изборног законодавства нити у предвидљивост изборног система. Умјесто тога, ситуација у којој би избори остали "мртво слово на папиру" и не би се преточили у формирање посредно изабраних тијела директно би нарушила повјерење у изборни процес заједно с начелом легитимних очекивања и/или правне сигурности. Одлуком којом се доносе амандмани на Устав Федерације и Одлуком којом се доносе Измјене Изборног закона на корективан се начин одговара на такав ризик, успостављајући при томе правичну равнотежу између, с једне стране, легитимних интереса бирача и различитих сектора бирачког тијела и, с друге стране, потребе за промовисањем одговорног управљања. Супротно аргументима подносиоца Џаферовића у корист *status quo ante*, високи представник сматра да стабилност изборног режима, уколико се исправно схвати, не може означавати застој, институционалну блокаду и дисфункционалност, те на крају надвладати и само повјерење бирача у демократске процесе.

IV. Релевантни прописи

а) Релевантни прописи који се односе на Устав Босне и Херцеговине

62. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I став 2

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II ст. 2 и 4

2. Међународни стандарди

Права и слободe предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима.

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањинош, имовина, рођење или други статус.

Члан III став 3 тачка б)

3. Правни поредак и надлежности институција

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

б) Прописи који се односе на надлежност високог представника

63. Анексом 10 Споразума о цивилном спровођењу, Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, прописано је:

Члан II став (1) тач. (а) и (д)

Високи представник ће:

(а) надгледати спровођење мировног рјешења;

(д) олакшати рјешење било каквих потешкоћа које настану спровођењем цивилног рјешења, ако високи представник просуди да је потребно;

Члан V

Високи представник има коначну надлежност интерпретације овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења.

ц) Релевантни прописи који се односе на Устав Федерације Босне и Херцеговине

64. Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ" број 1/94), онако како га је усвојила Уставотворна скупштина Федерације БиХ (за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

IV. СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛНЕ ВЛАСТИ А. ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТ ФЕДЕРАЦИЈЕ

2. Дом народа

Члан 6.

Дом народа састоји се од тридесет делегата Бошњака и тридесет делегата Хрвата као и осталих делегата чији је број у истом омјеру према шездесет као што је и број посланика кантоналних законодавних тијела који се не изјашњавају као Бошњаци и Хрвати у односу на посланике Бошњаке и Хрвате у кантоналним законодавним тијелима.

Члан 8.

Број делегата који се бира за Дом народа у сваком кантону је пропорционалан националној структури становништва кантона. У оквиру тог броја, проценат делегата Бошњака, Хрвата и осталих из кантона бит ће, што је могуће више, приближан проценту Бошњака, Хрвата и осталих посланика у законодавном тијелу тог кантона. У Дому народа бит ће најмање један Бошњак, један Хрват и један делегат осталих из сваког кантона који имају најмање једног таквог посланика у свом законодавном тијелу, а укупан број делегата Бошњака, Хрвата и осталих бит ће у складу са чланом IV. А. 6. Делегате Бошњаке, Хрвате и остале из сваког кантона бирају одговарајући посланици у законодавном тијелу тог кантона.

Б. ИЗВРШНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ

1. Предсједник и Потпредсједник Федерације

Члан 1.

Предсједник Федерације је шеф државе.

Члан 2.

У избору Предсједника и Потпредсједника Федерације Клуб бошњачких делегата и Клуб хрватских делегата у Дому народа одвојено кандидирају по једну особу. Избор за Предсједника и Потпредсједника Федерације захтијева прихватање оба кандидата заједнички, већином гласова у Представничком дому, а затим већином гласова у Дому народа, укључујући већину гласова бошњачких делегата и већину гласова хрватских делегата. Уколико један од домова одбије заједничку кандидациону листу, клубови ће поново размотрити кандидатуру за Предсједника и Потпредсједника

Федерације. Изабране особе ће наизмјенично по једну годину бити Предсједник Федерације, а затим Потпредсједник Федерације, у периоду од четири године. Предсједници Федерације, један за другим, не могу бити из истог конститутивног народа.

IX. УСВАЈАЊЕ И СТУПАЊЕ НА СНАГУ УСТАВА И ПРИЈЕЛАЗНА РЈЕШЕЊА

Члан 7.

Објављени резултати пописа становништва из 1991. године користит ће се у прорачунима који захтијевају податке о становништву.

65. **Одлука високог представника о измјенама и допунама Устава Федерације Босне и Херцеговине број 149/02** ("Службене новине Федерације БиХ" број 16/02; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

АМАНДМАН XXXIII

Састав Дома народа и избор чланова

(1) Састав Дома народа Федерације Босне и Херцеговине ће бити паритетан тако да сваки конститутивни на род има исти број делегата.

(2) Дом народа састоји се од педесет осам делегата, и то по седамнаест делегата из реда сваког од конститутивних народа и седам делегата из реда осталих.

(3) Остали имају право да равноправно учествују у поступку већинског гласања.

Овим амандманом мијења се члан IV. А.2.6. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН XXXIV

(1) Делегате Дома народа бирају кантоналне скупштине из реда својих делегата пропорционално националној структури становништва.

(2) Број делегата за Дом народа који се бирају у сваком кантону сразмјеран је броју становника кантона, с тим што се број, структура и начин избора делегата утврђују законом.

(3) У Дому народа бит ће најмање један Бошњак, један Хрват и један Србин из сваког кантона који имају најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу.

(4) Делегате Бошњаке, Хрвате и Србе из сваког кантона бирају заступници из реда тог конститутивног народа у складу са изборним резултатима у законодавном тијелу тог кантона, а избор делегата из реда осталих уредит ће се законом.

(5) У Дому народа не може вршити функцију делегата ни један заступник у Заступничком дому нити вијећник опћинског вијећа.

Овим амандманом замјењује се члан IV. А.2.8. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН XLI

Предсједник Федерације има два потпредсједника из различитих конститутивних народа. Они се бирају у складу са овим уставом.

Овим амандманом допуњује се члан IV. Б.1. Устава Федерације Босне и Херцеговине, који је измијењен Амандманом XI на Устав Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН XLII

(1) У избору предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине, најмање трећина делегата из клубова бошњачких, хрватских или српских делегата у Дому народа могу кандидовати предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине.

(2) Избор за предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање заједничке листе три кандидата за предсједника и потпредсједнике Федерације, већином гласова у Заступничком дому, а затим и већином гласова у Дому народа, укључујући већину клуба сваког конститутивног народа.

(3) Уколико ни једна листа кандидата не добије потребну већину у оба Дома, поступак кандидовања се понавља.

(4) Уколико и у поновљеном поступку један од Домова одбије заједничку листу, сматраће се да су кандидоване особе изабране прихватањем листе у само једном Дому.

(5) Мандат предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине је четири године.

Овим амандманом мијења се члан IV. Б.2. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН LI

Објављени резултати пописа становништва из 1991. године на одговарајући начин ће се користити за сва израчунавања која захтијевају демографске податке док се Анекс 7. у потпуности не проведе.

Овим амандманом мијења се члан IX. 7 Устава Федерације Босне и Херцеговине.

66. **Одлука високог представника којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине број 06/22 од 2. октобра 2022. године** ("Службене новине ФБиХ" број 79/22) у релевантном дијелу гласи:

Истичући да је Управни одбор Вијећа за имплементацију мира у неколико наврата осудио "стагнацију и нефункционалност у ФБиХ, укључујући и неименовање влада на нивоу Федерације (...) три и по године након Опитних избора 2018. године, што је уставна обавеза, дакле самим тим и обавеза из Општег оквирног споразума за мир", те чињеницу да "предсједник Федерације није извршио своју уставну дужност да именује судије у Уставни суд Федерације, због чега Суд једва да може функционисати, док је његово Вијеће за витални национални интерес потпуно нефункционално";

Изражавајући жаљење што власти у Босни и Херцеговини такође нису провеле ни Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине од 1. децембра 2016. године у предмету бр. У 23/14 (у даљем тексту: предмет Љубић),

[...]

Изражавајући жаљење због тога што је изостанак провођења Одлуке која је донесена у предмету Љубић довео до ситуације у којој је у недовољној мјери усклађен правни оквир којим се уређује избор делегата у Дом народа Федерације Босне и Херцеговине;

[...]

Трајно свјестан потребе да се осигура да се гаранције и заштитни механизми који су уграђени у Устав Федерације БиХ не користе на штету одговорног управљања и функционалности институција;

[...]

Подсјећајући такође да Одлука Уставног суда БиХ у предмету бр. У 14/12 од 26. марта 2015. године још увијек није проведена, али да је провођење те одлуке повезано с претходним доношењем уставних и законодавних мјера у вези с провођењем пресуда Европског суда за људска права донесених у предмету Сејдић и Финци, предмету Зорнић и у другим релевантним предметима, те да услов из члана IV.Б.1. став (2) Устава Федерације остаје проблематичан и да ће за бити потребно ускладити заједно с одредбама члана IV.Б.2. предвиђеним у наставку;

Подсјећајући такође да се с провођењем тих пресуда касни и позивајући да се с расправом по том питању настави што је прије могуће;

[...]

Увјерен да ће бити неопходна даљња реформа Устава Федерације и да ће правила којим се уређују састав, избор, улога и функције Дома народа, укључујући и улогу клубова три конститутивна народа, бити потребно преиспитати што је прије могуће уз посебан нагласак на права Осталих;

[...]

Присјећајући се такође да се Босна и Херцеговина, као и шири регион, налази на прекретници, те да јој се стога морају дати инструменти како би се дефинитивно осигурало да ова земља може даље напредовати на свом путу ка интеграцији у Европску унију;

Узимајући у обзир и имајући у виду све претходно наведено, високи представник овим доноси сљедећу одлуку:

ОДЛУКА

којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине

Ова Одлука и амандмани који се налазе у прилогу и чине саставни дио ове Одлуке одмах се објављују у "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине" и на службеним интернетским страницама Канцеларије високог представника и ступају на снагу одмах.

Ови амандмани ће имати првенство у односу на било које неконзистентне одредбе закона, прописа и аката. Даљњи нормативни акти нису потребни ради осигурања правног дејства ових амандмана. Међутим, органи власти у Федерацији БиХ остају у обавези да ускладе такве законе, прописе и акте с Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

[...]

АМАНДМАНИ НА УСТАВ ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Устав Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 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 и 88/08) мијења се и гласи:

Амандман СХI

У члану IV.A.6. став (2) мијења се и гласи:

"(2) Дом народа састоји се од осамдесет делегата, и то по двадесет три делегата из реда сваког од конститутивних народа и једанаест делегата из реда Осталих."

Амандман СХII

У члану IV.A.8. став (1) мијења се и гласи:

"(1) Делегате Дома народа бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва. Они се бирају из реда њихових представника, ако другачије није предвиђено законом."

Став (3) мијења се и гласи:

"(3) У Дому народа биће најмање један Бошњак, један Хрват, један Србин и један делегат из реда Осталих из сваког кантона који има најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу."

Амандман СХIII

Члан IV.A.10. мијења се и гласи:

"Скупштине кантона бирају своје делегате у Дом народа у року од тридесет (30) дана од дана овере резултата избора. Законом ће се прецизирати начин прерасподјеле мјеста додијељених једном или више конститутивних народа и/или групи Осталих из кантона, уколико кантонална скупштина у том кантону не изабере делегате из реда једног или више релевантних конститутивних народа

или из групе Осталих у Дом народа у року предвиђеном овим чланом."

Амандман СХХ

Члан IV.B.2. мијења се и гласи:

"(1) Било која група од једанаест делегата из сваког од клубова конститутивних народа у Дому народа може предложити кандидата из реда одговарајућег конститутивног народа, под условом да сваки делегат може подржати искључиво једног кандидата. Сви кандидати могу бити изабрани у складу с овим чланом или на мјесто председника или на мјесто потпредседника Федерације."

(2) Уколико у року од 30 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста председника и два потпредседника Федерације у складу са ставом (1) овог члана, онда ће то учинити било која група од седам делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(3) Уколико у року од 50 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста председника и два потпредседника Федерације у складу са ставовима (1) и (2) овог члана, онда ће то учинити било која група од четири делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(4) Избор за председника и два потпредседника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање листе коју сачињавају три кандидата и која укључује по једног кандидата из сваког конститутивног народа предложеног у одговарајућем клубу конститутивног народа, у Представничком дому, а затим у Дому народа.

(5) Имена кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана достављају се Представничком дому, који ће гласати о једној или више листа у року од 30 дана од дана достављања имена посљедњег или посљедњих кандидата, у складу са ставовима (1) до (3) овог члана. Листу одобрава Представнички дом уколико је подржи већина посланика који су присутни и гласају и та листа се доставља Дому народа на одобравање.

(6) Уколико број кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана омогући формирање двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ове двије листе. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање.

(7) У случају да број кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана омогући формирање више од двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ових листа. Уколико у првом кругу гласања ниједна листа не добије већину гласова посланика који су присутни и гласају, у року од једне седмице организује се други круг гласања у којем ће посланици Представничког дома гласати за једну од двије листе с највећим бројем гласова из првог круга гласања. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање.

(8) Дом народа одлучује већином гласова делегата који су присутни и који гласају у року од 30 дана од пријема листе коју је одобрио Представнички дом.

(9) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, уколико Представнички дом не одобри листу кандидата у року из става (5) овог члана, листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања добили највећу подршку у одговарајућим клубовима у Дому народа у складу са ставовима (1)

до (3) овог члана просљеђује се Дому народа и кандидати са те листе ће се сматрати изабраним уколико та листа буде одобрена само у Дому народа.

(10) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, уколико у року из става (8) овог члана Дом народа не обави гласање за листу кандидата коју је доставио Представнички дом, изабраним ће се сматрати кандидати са листе која буде одобрена само у Представничком дому.

(11) Уколико се листа кандидата не одобри у складу са ставовима (4) до (10) овог члана, поступак се понавља. У поновљеном поступку, Представнички дом ће гласати за нову листу у складу са ставовима (5) до (7) овог члана у року од 15 дана од дана гласања којим је листа кандидата одбијена. Уколико је Представнички дом исцрпио све могуће листе кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана, поступак предвиђен у ставовима (1) до (7) овог члана се понавља, под условом да ће се рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате из ставова (1) до (3) овог члана преполовити и да ће почети да теку од дана одбијања посљедње листе у Дому.

(12) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, у поновљеном поступку изабраним ће се сматрати кандидати са листе коју је одобрио Представнички дом.

(13) Три кандидата изабрана у складу с овим чланом одлучују између себе који од њих ће обављати функцију председника. Уколико се договор не постигне, о томе ће одлучивати Представнички дом.

(14) Председник и два потпредседника Федерације бирају се на мандат од четири године. Иста особа не може бити изабрана на било које од мјеста председника или потпредседника више од два пута узастопно.

Амандман СХХI

У члану IV.Б.3. став (2) мијења се и гласи:

"(2) Уколико председник или један од потпредседника Федерације умре, буде смијењен или према мишљењу Владе, усвојеном консензусом, трајно није у могућности извршавати своје службене дужности које произилазе из његовог положаја, биће проведено поступак предвиђен у члану IV.Б.2. под условом да рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате за упражњено мјесто почиње да тече од дана када су мјеста која је потребно попунити постала упражњена. Упражњено мјесто се попуњава до краја започетог мандата."

Амандман СХХVIII

У члану IX.7. постојећа одредба постаје став (1) након којег се додаје нови став (2) који гласи:

"(2) Изузетно од одредбе става (1) овог члана, објављени резултати посљедњег пописа становништва у Босни и Херцеговини користеће се за израчунавања која захтијевају демографске податке а потребна су за избор делегата у Дом народа."

д) Релевантни прописи који се односе на Изборни закон Босне и Херцеговине

67. Изборни закон Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" бр. 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 – одлука УСБиХ, 63/11 – одлука УСБиХ, 15/12 – рјешење УСБиХ, 11/13 – рјешење УСБиХ, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – одлука УСБиХ, 54/17 – рјешење УСБиХ, 41/20, 38/22, 51/22 и 67/22)

У конкретном случају примјењује се неслужбени пречишћени текст **Изборног закона Босне и Херцеговине** ("Службени гласник БиХ" бр. 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 – одлука УСБиХ, 63/11 – одлука

УСБиХ, 15/12 – рјешење УСБиХ, 11/13 – рјешење УСБиХ, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – одлука УСБиХ, 54/17 – рјешење УСБиХ, 41/20, 38/22 и 51/22) који је важио прије доношења оспорених одлука, а који у релевантном дијелу гласи:

ПОГЛАВЉЕ 9А

ПРЕДСЈЕДНИК И ПОТПРЕДСЈЕДНИК ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 9.13

При избору председника и потпредседника Федерације БиХ, најмање једна трећина делегата клубова заступника конститутивних народа у Дому народа Парламента Федерације предлаже кандидате за мјеста председника и потпредседника Федерације.

Члан 9.14

Из реда кандидата из члана 9.13 овог закона формирају се заједничке листе кандидата за мјеста председника и потпредседника Федерације БиХ.

Представнички дом Парламента Федерације БиХ гласа о једној или више заједничких листи коју сачињавају три кандидата укључујући по једног кандидата из сваког конститутивног народа. Листа која добије већину гласова у Представничком дому Парламента Федерације БиХ биће изабрана уколико добије већину гласова у Дому народа, укључујући и већину гласова клубова посланика сваког конститутивног народа.

Члан 9.15

У случају да заједничка листа презентирана од стране Представничког дома не добије потребну већину у Дому народа, ова процедура ће се поновити. Уколико, у поновљеној процедури, заједничка листа која добије већину гласова у Представничком дому буде поновно одбијена у Дому народа, та заједничка листа сматраће се изабраном.

Члан 9.16

Делегати у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине из реда осталих могу учествовати у избору кандидата за председника и потпредседника. Међутим, овом приликом се неће формирати било какав клуб заступника осталих и њихов се глас неће рачунати при рачунању одређене већине у клубовима заступника конститутивних народа.

Члан 9.17

Мандат председника и потпредседника траје четири (4) године, под условом да тај мандат не истиче раније.

Потпоглавље Б

ДОМ НАРОДА ПАРЛАМЕНТА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 10.10

Кантонална законодавна тијела бирају педесет осам (58) делегата у Дом народа, седамнаест (17) из реда бошњачког, седамнаест (17) из реда српског, седамнаест (17) из реда хрватског народа и седам (7) из реда "осталих".

Члан 10.11

Представници из реда бошњачког, хрватског, српског народа и реда осталих у свакој скупштини кантона бирају делегате из свог конститутивног народа у том кантону.

Свака странка која је заступљена у одговарајућим клубовима конститутивних народа и осталих или сваки члан једног од тих клубова има право номинирати једног или више кандидата на листи за избор делегата тог одређеног клуба из тог кантона.

Свака листа може садржавати више кандидата од броја делегата који се бирају, под условом да законодавно тијело кантона има већи број делегата из реда бошњачког, хрватског, српског народа и осталих, од броја делегата из

реда бошњачког, хрватског, српског народа и "осталих" који се бирају у Дом народа.

Члан 10.12

Број делегата из сваког конститутивног народа и из реда осталих, који се бирају у Дом народа из законодавног тијела сваког кантона је пропорционалан броју становника кантона према посљедњем попису. Централна изборна комисија БиХ одређује, након сваког пописа, број делегата који се бирају из сваког конститутивног народа и из реда осталих, а који се бирају из законодавног тијела сваког кантона.

За сваки кантон, број становника из сваког конститутивног народа и из реда осталих се дијели бројевима 1, 3, 5, 7, итд. све док је то потребно за расподелу. Бројеви који се добију као резултат ових дијелења представљају количнике сваког конститутивног народа и осталих у сваком кантону. Сви количници конститутивних народа се редају засебно по величини тако што се највећи количник сваког конститутивног народа и из реда осталих ставља на прво мјесто. Сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону. Највећи количник за сваки конститутивни народ у сваком кантону се брише са листе количника тог конститутивног народа. Преостала мјеста се дају конститутивним народима и осталим једно по једно од највећег према најмањем према преосталим количницима на листи.

Члан 10.13

Избор делегата у Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине се врши одмах по сазивању кантоналне скупштине након избора за кантоналне скупштине, а најкасније мјесец дана након овјере избора у складу са чланом 5.32 овог закона.

Члан 10.14

Сваки делегат у кантоналној скупштини даје један глас за листу на којој је његов одговарајући клуб.

Избор се врши тајним гласањем.

Члан 10.15

Резултат гласања се доставља Централној зборној комисији БиХ за коначну расподелу мјеста. Мандати се расподељују један по један по листама или кандидату са највишим количницима који су резултирали из формуле за пропорционалну расподелу утврђену у члану 9.6 овог закона. Када листа добије мандат, мандат се распоређује с врха листе.

Члан 10.16

Када се не изабере потребан број делегата који се бирају у Дом народа из реда сваког конститутивног народа или из реда осталих у датом законодавном тијелу кантона, преостали број делегата из реда бошњачког, хрватског и српског народа или осталих бира се из другог кантона, док се не изабере потребан број делегата из реда сваког конститутивног народа.

Централна изборна комисија БиХ врши поновну расподелу мјеста која се не могу поунити из једног кантона одмах по завршетку првог круга избора делегата у Дом народа у свим кантонима. Изборна комисија врши прерасподелу тог мјеста неизабраном кандидату који има највиши количник на свим листама које се кандидују за одговарајући конститутивни народ или за групу осталих у свим кантонима.

Члан 20.16 А

До потпуне provedбе Анекса 7. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, расподела мјеста по конститутивном народу која је обично уређена

Поглављем 10, Потпоглавље Б овог закона одвија се у складу са овим чланом.

До организовања новог пописа, као основ користи се попис из 1991. године тако да сваки кантон бира следећи број делегата:

1) из законодавног тијела Кантона бр. 1, Унско-сански кантон, бира се пет (5) делегата, укључујући два (2) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и два (2) из реда српског народа;

2) из законодавног тијела Кантона бр. 2, Посавски кантон, бирају се три (3) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

3) из законодавног тијела Кантона бр. 3, Тузлански кантон, бира се осам (8) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског, два (2) из реда српског народа и два (2) из реда осталих;

4) из законодавног тијела Кантона бр. 4, Зеничко-добојски кантон, бира се осам (8) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског, два (2) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

5) из законодавног тијела Кантона бр. 5, Босанско-подрињски кантон - Горажде, бирају се три (3) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

6) из законодавног тијела Кантона бр. 6, Средњобосански кантон, бира се шест (6) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, три (3) из реда хрватског, једног (1) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

7) из законодавног тијела Кантона бр. 7, Херцеговачко-неретвански кантон, бира се шест (6) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, три (3) из реда хрватског, једног (1) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

8) из законодавног тијела Кантона бр. 8, Западнохерцеговачки кантон, бирају се четири (4) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

9) из законодавног тијела Кантона бр. 9, Кантон Сарајево, бира се једанаест (11) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског, пет (5) из реда српског народа и два (2) из реда осталих;

10) из законодавног тијела Кантона бр. 10, Кантон 10, бирају се четири (4) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа.

* Рјешење о неизвршењу Одлуке Уставног суда БиХ број У-23/14 објављено у "Службеном гласнику БиХ", број 54/17: Утврђује се да одредбе Потпоглавља Б члана 10.12 став 2 у дијелу: "Сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону" и одредбе Поглавља 20 – Прелазне и завршне одредбе члана 20.16А став 2 тачке а-ј Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине", бр. 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 и 31/16) престају да важе наредног дана од дана објављивања овог рјешења у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине".

68. Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године ("Службени гласник БиХ" број 67/22) у релевантном дијелу гласи:

1. Закон који слиједи и који чини саставни дио ове Одлуке ступа на снагу како је предвиђено у члану 7. тог закона, на привременој основи, све док га Парламентарна

скупштина Босне и Херцеговине не усвоји у истом облику, без измјена и допуна и без додатних услова.

2. Ова Одлука ступа на снагу одмах и одмах се објављује на службеној интернетској страници Канцеларије високог представника и у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине".

ЗАКОН

О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ИЗБОРНОГ ЗАКОНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 1.

У Изборном закону Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 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 и 51/22, у даљем тексту: Закон), Поглавље 9А мијења се и гласи:

"Поглавље 9А

Предсједник и потпредсједници Федерације БиХ

Члан 9.13

(1) Било која група од једанаест делегата из сваког од клубова конститутивних народа у Дому народа може предложити кандидата из реда одговарајућег конститутивног народа. Сви кандидати могу бити изабрани у складу с члановима 9.15 до 9.19 овог Закона или на мјесто предсједника или на мјесто потпредсједника Федерације.

(2) Уколико у року од 30 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста предсједника и два потпредсједника Федерације у складу са ставом (1) овог члана, онда ће то учинити било која група од седам делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(3) Уколико у року од 50 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста предсједника и два потпредсједника Федерације у складу са ставовима (1) и (2) овог члана, онда ће то учинити било која група од четири делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

Члан 9.14

Избор за предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање листе коју сачињавају три кандидата и која укључује по једног кандидата из сваког конститутивног народа предложеног у одговарајућем клубу конститутивног народа, у Представничком дому, а затим у Дому народа. Избор за предсједника и два потпредсједника Федерације врши се јавним гласањем, осим ако дом дружичје не одлучи.

Члан 9.15

(1) Имена кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона достављају се Представничком дому, који ће гласати о једној или више листа у року од 30 дана од дана достављања имена посљедњег или посљедњих кандидата, у складу с чланом 9.13 овог Закона. Листу одобрава Представнички дом уколико је подржи већина посланика који су присутни и гласају и та листа се доставља Дому народа на одобравање.

(2) Уколико број кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона омогући формирање двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ове двије листе. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање. Уколико двије

листе добију исти број гласова, Дому народа се просљеђује листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања кумулативно добили највећу подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13. овог закона. Уколико су двије листе приликом предлагања добиле исту подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13, листа која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем.

(3) У случају да број кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона омогући формирање више од двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ових листа. Уколико у првом кругу гласања ниједна листа не добије већину гласова посланика који су присутни и гласају, у року од једне седмице организује се други круг гласања у којем ће посланици Представничког дома гласати за једну од двије листе с највећим бројем гласова из првог круга гласања. Уколико такве двије листе добију исти број гласова, Дому народа се просљеђује листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања кумулативно добили највећу подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13. овог закона. Уколико су двије листе приликом предлагања добиле исту подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13, листа која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем.

Члан 9.16

(1) Дом народа одлучује већином гласова делегата који су присутни и који гласају у року од 30 дана од пријема листе коју је одобрио Представнички дом.

(2) Ради избјегавања сваке сумње, делегати у Дому народа Парламента Федерације БиХ из реда Осталих учествују у поступку који је прописан у ставу (1) овог члана.

Члан 9.17

(1) Изузетно од одредбе члана 9.14 овог Закона, уколико Представнички дом не одобри листу кандидата у року из члана 9.15, став (1) овог Закона, листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања добили највећу подршку у одговарајућим клубовима у Дому народа у складу с чланом 9.13 овог Закона просљеђује се Дому народа. Уколико је приликом предлагања више од једног таквог кандидата добило идентичну подршку у једном или у више клубова Дома народа у складу с чланом 9.13. овог Закона, кандидат који се налази на листи која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем. Кандидати с листе достављене Дому народа сматрају се изабраним уколико та листа буде одобрена у Дому народа у складу с чланом 9.16. овог закона.

(2) Изузетно од одредбе члана 9.14 овог Закона, уколико у року из члана 9.16, став (1) овог Закона Дом народа не обави гласање за листу кандидата коју је доставио Представнички дом, изабраним ће се сматрати кандидати са листе која буде одобрена само у Представничком дому.

Члан 9.18

(1) Уколико се листа кандидата не одобри у складу с члановима 9.15 до 9.17 овог Закона, поступак се понавља. У поновљеном поступку, Представнички дом ће гласати за нову листу у року од 15 дана од дана гласања којим је листа кандидата одбијена. Уколико је Представнички дом исцрпιο све могуће листе кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона, поступак предвиђен у члановима 9.13 до 9.15 овог Закона се понавља, под условом да ће се рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате предвиђени у члану 9.13 овог Закона преполовити и да ће почети да теку од дана одбијања посљедње листе у Дому.

(2) У поновљеном поступку изабраним ће се сматрати кандидати са листе која је добила већину гласова посланика

који су присутни и гласају у Представничком дому у складу с чланом 9.15 овог Закона.

Члан 9.19

(1) Три кандидата изабрана у складу с члановима 9.13 до 9.18 овог Закона одлучују између себе који од њих ће обављати функцију предсједника. Уколико се договор не постигне, о томе ће одлучивати Представнички дом.

(2) Предсједник и два потпредсједника Федерације бирају се на мандат од четири године. Иста особа не може бити изабрана на било које од мјеста предсједника или потпредсједника више од два пута узастопно."

Члан 2.

Члан 10.10 мијења се и гласи:

"Кантонална законодавна тијела бирају 80 делегата у Дом народа Парламента Федерације БиХ, и то двадесет три (23) из реда бошњачког, двадесет три (23) из реда хрватског, двадесет три (23) из реда српског народа и једанаест (11) из реда Осталих."

Члан 3.

У члану 10.12 Закона, став (2) мијења се и гласи:

"(2) За сваки кантон, број становника из сваког конститутивног народа и из реда Осталих се дијели бројевима 1, 3, 5, 7, итд. све док је то потребно за расподелу. Бројеви који се добију као резултат ових дијелења представљају количнике сваког конститутивног народа и Осталих у сваком кантону. Сви количници конститутивних народа и количници Осталих се редају засебно по величини тако што се највећи количник сваког конститутивног народа и Осталих ставља на прво мјесто. Сваком конститутивном народу и групи Осталих се даје једно мјесто у сваком кантону који има најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу, с тим да ће се у случају да кантон нема једног таквог заступника у свом законодавном тијелу примјенити члан 10.16 овог Закона. Највећи количник за сваки конститутивни народ и за Остале у сваком кантону се брише са листе количника тог конститутивног народа односно са листе количника Осталих. Преостала мјеста се дају конститутивним народима и Осталим, једно по једно, од највећег према најмањем према преосталим количницима на листи."

Члан 4.

У члану 10.13 Закона додаје се нови став (2), који гласи:

"(2) Уколико у року предвиђеном у ставу (1) овог члана кантонална скупштина не изабере делегате из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих у Дом народа Парламента Федерације БиХ, мјеста додијељена релевантним конститутивним народима и/или групи Осталих из тог кантона прерасподјелују се у складу с чланом 10.16. овог закона. "

Члан 5.

У члану 10.16 Закона, иза постојећег става (2) додаје се нови став (3) који гласи:

"(2) Изузетно, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине ће донијети посебан акт којим ће прописати начин попуње мјеста додијељених једном од конститутивних народа или групи Осталих која остану упражњена након провођења поступка предвиђеног у ставовима (1) и (2) овог члана и потуниће недостајући број делегата из реда конститутивног народа или из реда Осталих."

Члан 6.

Члан 20.16А брише се.

Члан 7.

Овај Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на службеној интернетској страници Канцеларије

високог представника, или првог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", који год од тих дана наступи раније.

V. Допустивост

69. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3а) Устава БиХ, који гласи:

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

70. Захтјеве за оцјену уставности поднијели су Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефик Џаферовић, у вријеме подношења захтјева предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3а) Устава БиХ.

71. Уставни суд даље запажа да подносиоци захтјева траже оцјену уставности амандмана и Измјена Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године.

72. У погледу надлежности високог представника да доноси законе, те надлежности Уставног суда да одлучује о сагласности тих закона с Уставом Босне и Херцеговине, Уставни суд је већ раније изразио свој став да овлашћења високог представника произлазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних резолуција Вијећа сигурности Уједињених народа и Бонске декларације, те да та овлашћења нису подложна контроли Уставног суда, као ни вршење тих овлашћења. Међутим, када високи представник интервенише у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти, тада дјелује као власт Босне и Херцеговине, а закони које доноси су природе домаћих закона те се морају сматрати законима Босне и Херцеговине, чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда (види Уставни суд, Одлука број У 9/00 од 3. новембра 2000. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 1/01, Одлука број У 16/00 од 2. фебруара 2001. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 13/01 и Одлука број У 25/00 од 23. марта 2001. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 17/01).

73. Наиме, Уставни суд подсјећа да, у складу с теоријом функционалне дуалности коју је Уставни суд развио у Одлуци број У-9/00, произлази да акти високог представника, када он дјелује супституишући домаће власти, могу бити предмет контроле Уставног суда само уколико би ти акти иначе били подложни контроли по домаћем праву. Међутим, овлашћења која високи представник врши искључиво према Анексу 10 (у даљњем тексту: међународни мандат високог представника) не могу бити подложна таквој контроли. У том погледу Уставни суд је навео:

5. [...] Таква ситуација се своди на неку врсту функционалне дуалности: једна власт једног правног система интервенише у другом правном систему, чиме њене функције постају дуалне. Исто вриједи и за високог представника: међународна заједница му је повјерила посебна овлашћења и његов мандат је међународног карактера. У конкретном случају, високи представник – чија овлашћења која произлазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних резолуција Вијећа сигурности Уједињених народа и Бонске декларације, нису подложна контроли Уставног суда, као ни вршење тих овлашћења – интервенисао је у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти. У том погледу он је, стога, дјеловао као власт Босне и Херцеговине, а закон који је он донио је природе домаћег закона те се мора сматрати законом Босне и Херцеговине.

6. Зато, без обзира на нарав овлашћења додијељених високом представнику Анексом 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, чињеница да је Закон о државној граничној служби донио високи представник, а не Парламентарна скупштина, не мијења његов статус закона, ни у његовој форми, будући да је овај закон објављен као такав у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" 26. јануара 2000. године ("Сл. гл." бр. 2/2000), као ни у његовој суштини, која се, био он или не сагласан Уставу, тиче сфере која потпада под законодавно овлашћење Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине према члану IV/4 (а) Устава Босне и Херцеговине. Парламентарна скупштина је слободна мијењати читав текст или дио текста овог закона у будућности, под претпоставком да се испитује одговарајућа процедура [...].

74. У конкретном случају, Уставни суд запажа да је високи представник интервенисао у правни систем Босне и Херцеговине и умјесто Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Парламента Федерације Босне и Херцеговине донио оспорене амандмане и Измјене Изборног закона. У том погледу он је, стога, дјеловао као законодавна власт Босне и Херцеговине, а амандмани, односно Измјене Изборног закона које је он донио неспорно имају правну природу домаћих прописа, чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда. У таквој ситуацији Уставни суд сматра да је надлежан да испита усклађеност амандмана и Измјена Изборног закона с одредбама Устава Босне и Херцеговине.

75. Стога, имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава БиХ и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су поднесени захтјеви допустиви зато што су их поднијели овлашћени субјекти и односе се на питања из надлежности Уставног суда БиХ. Такође, не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег би се захтјеви могли прогласити недопустивим.

VI. Меритум

76. Подносиоци захтјева сматрају да оспорени амандмани и Измјене Изборног закона нису у складу с одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и одредбама члана 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

77. Будући да је обим испитивања ограничен на питања која се односе на оцјену уставности, Уставни суд указује да ће се у овом предмету бавити само питањима и аргументима који покрећу питање уставности оспорених амандмана и Измјена Изборног закона. Такође, Уставни суд наглашава да може

дати властиту правну квалификацију чињеница, те да га не обавезује квалификација коју дају стране у предмету (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број У-6/06 од 29. марта 2006. године, тачка 21, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 40/08), као и да је коначни ауторитет у погледу тумачења и примјене Устава БиХ (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број У 9/09 од 26. новембра 2010. године, став 70, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 48/11).

78. У складу с наведеним, Уставни суд сматра да се захтјевима покрећу питања у односу на: а) стабилност изборног система, б) избор и улогу Дома народа Парламента ФБиХ, ц) избор предсједника и потпредсједника Федерације БиХ и д) поштовање начела правне сигурности.

а) У односу на стабилност изборног система

79. У конкретном предмету тражи се оцјена уставности оспорених одредби амандмана и Измјена Изборног закона с обзиром на датум њиховог ступања на снагу. У том контексту, Уставни суд сматра да се наводи подносилаца Комшића и Џаферовића, којима оспоравају вријеме доношења и ступања на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона, не могу посматрати ван овлашћења високог представника која произлазе из члана V Анекса 10 Општег оквирног споразума. У том погледу, полазећи од става Уставног суда да овлашћења високог представника и начин њиховог вршења нису подложни контроли Уставног суда, Уставни суд сматра да се о питању времена доношења и ступања на снагу амандмана на Устав Федерације БиХ и Измјена Изборног закона не може одлучивати без мијешања у начин вршења тих овлашћења високог представника. Наиме, питање доношења и ступања на снагу одлука високог представника којима интервенише у правни систем, дјелујући као власт Босне и Херцеговине, зависи, прије свега, од његове процјене неопходности коришћења овлашћења која произлазе из закључака Бонске конференције за спровођење мира (у даљњем тексту: бонска овлашћења). Према бонским овлашћењима, високи представник може да доноси обавезујуће одлуке које сматра неопходним с циљем лакшег рјешавања спорних ситуација. Евентуално одлучивање о том питању значило би да Уставни суд има надлежност за успостављање ограничења у процјени времена за доношење обавезујућих одлука високог представника, што је у непосредној вези с питањем начина вршења његових овлашћења из Анекса 10 Општег оквирног споразума. Стога, Уставни суд сматра да би одлучивање о времену доношења и ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона излазило ван оквира наведене теорије функционалне дуалности, односно надлежности Уставног суда (види тачку 73 ове одлуке), због чега се Уставни суд неће бавити тим питањем.

80. Међутим, Уставни суд уочава да у конкретном случају подносиоци захтјева сматрају да су оспорене одредбе донесене одмах након завршетка избора (гласања) и да је то, само по себи, проблем у смислу поштовања права на слободне изборе. Наводе да је на тај начин дошло до "утицаја на изборну вољу бирача" јер они "уопште нису могли знати да њихов глас на изборима може имати потпуно другачији исход од оног исхода који су гласачи очекивали". У прилог наведеном подносиоци захтјева се позивају на низ одлука Европског суда. Имајући то у виду, Уставни суд сматра да се наводима из захтјева, у суштини, проблематизује поштовање начела стабилности изборног система, чиме се покреће питање поштовања права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

81. Члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију гласи:

Високе стране уговорнице се обавезују да у разумним временским размацима одржавају слободне изборе тајним гласањем под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних органа.

Примјењивост члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију на конкретан случај

82. Европски суд наглашава да демократија представља основни елемент "европског јавног поретка", а права зајемчена чланом 3 Протокола број 1 Европске конвенције кључна су за успостављање и одржавање темеља дјелотворне и сврсисходне демократије која се руководи владавином права (види Европски суд, између осталих, *op. cit.* пресуда *Ždanoka против Латвије*, тач. 98 и 103 и *Yumak u Sadak против Турске*, пресуда од 8. јула 2008. године, представка бр. 10226/03, тачка 105). За разлику од других материјалних одредби Европске конвенције и њених протокола, члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију је формулисан као позитивна обавеза високих страна уговорница да одржавају изборе који обезбјеђују слободно изражавање воље народа, а не као одређено право или слобода. Међутим, Европски суд је установио да та одредба подразумијева и појединачна права, која чине право да се гласа ("активни" аспект) и право да се буде кандидат на изборима ("пасивни" аспект) (види Европски суд, *Mathieu-Mohin u Clerfayt против Белгије*, пресуда од 2. марта 1987. године, представка број 9267/81, тач. 48–51 и *op. cit.*, пресуда *Ždanoka против Латвије*, тачка 102). При томе, појам права појединца да се кандидује на изборима односи се како на физичка лица тако и на политичке странке (види Европски суд, *Руска конзервативна странка предузетника и други против Русије*, пресуда од 11. јануара 2007. године, представке бр. 55066/00 и 55638/00, тач. 53–67).

83. Уставни суд запажа да се одредба члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију односи само на изборе "законодавних органа" или бар у један од њихових домова, ако их има два или више. Међутим, појам "законодавног органа" мора се тумачити у свјетлу уставне структуре сваке државе (види Европски суд, *Matthews против Уједињеног Краљевства* [GC], пресуда од 18. фебруара 1999. године, представка број 24833/94, тачка 40) и, посебно, уставне традиције државе и обима законодавних надлежности дома о којем је ријеч. Даље, *travaux préparatoires* доказују (vol. VIII, стр. 46, 50 и 52) да су државе уговорнице имале у виду специфичан положај појединих парламената које чине неизабрани домови. Стога је члан 3 Протокола број 1 пажљиво конципиран како би се избјегли изрази који би се могли тумачити као креирање апсолутне обавезе одржавања избора за оба дома у сваком дводомном систему (*ibid.*, *Mathieu-Mohin u Clerfayt против Белгије*, тачка 53). Међутим, како је то навео и Европски суд, јасно је да се члан 3 Протокола број 1 односи на сваки од домова у парламенту који се попуњава непосредним изборима (*op. cit.*, *Sejdić u Finци*, тачка 40).

84. Наиме, у предмету *Sejdić u Finци против Босне и Херцеговине* (*op. cit.*, тач. 40 и 41) Европски суд је, разматрајући питање примјене члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, навео да је састав "Дома [народа] резултат посредних избора, тако што његове чланове именују ентитетски законодавни органи. Поред тога, суд запажа да је обим законодавних надлежности које Дом ужива у том случају одлучујући фактор. Дом народа заиста ужива широка овлашћења у процедури усвајања закона: члан IV став 3ц) Устава изричито наводи да ниједан закон не може бити усвојен без одобрења оба дома. Даље, Дом народа, заједно с Представничким домом, одлучује о изворима и износу средстава за рад институција државе и за међународне обавезе

Босне и Херцеговине и одобрава буџет за институције Босне и Херцеговине (види члан IV став 4 (б)–(ц) Устава). И на крају, он даје потребну сагласност за ратификацију уговора (види члан IV став 4 (д) и члан V став 3 (д) Устава). Стога, избори за Дом народа потпадају под члан 3 Протокола број 1."

85. Доводећи у везу наведено с положајем и улогом Дома народа ФБиХ, Уставни суд, прије свега, наглашава да је Устав ФБиХ изборе за кантонална законодавна тијела и изборе за Дом народа ФБиХ одредио као двије различите врсте избора (види Уставни суд, Одлука број АП-35/03 од 28. јануара 2005. године, тачка 38, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 30/05). Избори за кантонална законодавна тијела одређени су првобитним текстом Устава Федерације БиХ, из којег је видљиво да се ради о непосредним изборима који се одржавају тако да бирачи, тајним гласањем, бирају заступнике за законодавно тијело тог кантона. Уставни суд запажа да су прије ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона избори за Дом народа ФБиХ били регулисани Амандманом XXXIV и чл. од 10.10 до 10.18 Изборног закона, а након оспорених измјена амандманима СХI, СХII и СХIII на Устав ФБиХ и чл. 2–5 Измјена Изборног закона. Поређењем претходно важећих одредби Устава ФБиХ и Изборног закона с одредбама амандмана и Измјена Изборног закона произлази да су начин и поступак избора делегата за Дом народа ФБиХ у суштини остали непромијењени.

86. С обзиром на закључак Европског суда у предмету *Sejdić u Finци против БиХ*, у којем је у односу на изборе за Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине Европски суд утврдио да потпадају под члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд сматра да је наведени члан примјењив и у конкретном случају, с обзиром на то да Дом народа ФБиХ има сличну улогу као и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ.

Релевантни стандарди

87. Европски суд наглашава да права садржана у наведеном члану нису апсолутна. Остављен је простор за "имплицирана ограничења" у којима се државама уговорницама даје широко поље слободне процјене у тој области (*op. cit.*, *Matthews против Уједињеног Краљевства*, тачка 63 и *Labita против Италије* [GC], пресуда од 6. априла 2000. године, представка број 26772/95, тачка 201). Концепт "имплицираних ограничења", између осталог, значи да примјена члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију није ограничена конкретном листом "леgitимних циљева", те да Европски суд не примјењује традиционалне тестове "неопходности" и "хитне друштвене потребе", који се користе у контексту чл. 8–11 Европске конвенције. Приликом испитивања усклађености са чланом 3 Протокола број 1, Европски суд се, углавном, фокусира на два критеријума: да ли је било произвољности или непропорционалности и да ли је ограничење утицало на слободно изражавање мишљења народа.

88. Европски суд наглашава да је на њему да у крајњем случају утврди да ли су поштовани услови члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том погледу, мора се увјерити да услови не ограничавају та права у толикој мјери да угрожавају њихову суштину и да их не лишавају дјелотворности, односно да су ти услови наметнути ради остваривања легитимног циља и да примјењене мјере нису несоразмјерне том циљу (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin u Clerfayt*, тачка 52). Европски суд наглашава потребу да се сваки изборни систем оцјењује у свјетлу политичке еволуције дате земље, што значи да неприхватљиве карактеристике у једном систему могу бити оправдане у другом (*op. cit.*, *Ždanoka против Латвије*, тач. 103, 104 и 115), барем док одабрани

систем јемчи услове који ће обезбиједити "слободно изражавање мишљења народа у избору законодавног тијела" (*idem*, тачка 104). Конкретно, никакво ограничење не смије да осујети слободно изражавање народа при избору законодавних тијела. Другим ријечима, наметнута ограничења не смију да буду у супротности настојању да се одржи интегритет и дјелотворност изборног поступка чији је циљ утврђивање воље народа путем универзалног бирачког права (*op. cit.*, *Hirst protiv UK* [број 2], тачка 62).

89. Када су у питању измјене изборних правила непосредно прије или након избора, Уставни суд запажа да из праксе Европског суда произлази да није, само по себи, противно члану 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију мијењање изборних правила непосредно прије или након избора. Оно што је битно јесте да након што је воља народа слободно и на демократски начин изражена, никакве накнадне измјене организације изборног система не могу тај избор довести у питање, осим ако не постоје увјерљиви разлози битни за демократски поредак (види Европски суд, *Lukourezos против Грчке*, пресуда од 15. јуна 2006. године, бр. 33554/03, тачка 52). У наведеном предмету Европски суд је утврдио повреду права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију зато што је, након што је подносилац захтјева већ био изабран, дошло до промјене устава због којег му је одлукама суда престао мандат. При томе, Европски суд је такође навео да Влада није изнијела никакав разлог од хитног значаја за демократски поредак који би могао да оправда примјену апсолутне дисквалификације. Европски суд је закључио да је таква ситуација у супротности са самом суштинском права загарантованим чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију јер су судови бирачима одузели мандат кандидата којег су слободно и демократски изабрали да их представља четири године, кршећи начело легитимног очекивања (*ibid.*, *Lukourezos против Грчке*, тачка 57).

90. С друге стране, Уставни суд подсјећа да је Европски суд разматрао и аргумент политичке странке да је изненадна промјена у систему регистрације, која је извршена мјесец дана прије одржавања поновљених избора, била неочекивана за бираче (види *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*, пресуда од 8. јула 2008. године, представка број 9103/04, тач. 88–89). У том погледу, Европски суд је, позивајући се на Кодекс Венецијанске комисије, навео да би у смислу политике "доиста било боље одржати стабилност изборног закона", те да се основна изборна правила, као што су она која се тичу регистрације бирача, обично не би требала мијењати пречесто, а посебно не уочи избора. У супротном, држава ризикује поткопавање поштовања и повјерења у постојање јемстава слободних избора. Међутим, Европски суд је навео да се, у сврху примјене члана 3 Протокола број 1 Европске конвенције, свако изборно законодавство мора оцијенити у свјетлу политичког развоја дотичне земље, тако да значајке које би биле неприхватљиве у контексту једног система могу бити оправдане у контексту другог. Даље је наведено да су се изборна тијела суочила с изазовом да исправе очите недостатке у пописима бирача у врло кратким роковима, у "постреволуционарној" политичкој ситуацији. У коначници, Европски суд је закључио да је неочекивана промјена правила о регистрацији бирача мјесец дана прије поновљених парламентарних избора била, у врло специфичним околностима ситуације, "рјешење лишено критике" према члану 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Према томе, Европски суд је у том предмету придао већу важност чињеници да су власти поступале с циљем да нови изборни листићи буду поштенији. На сличан начин Европски суд је поступио и у одлукама у предмету *Cernea против*

Румуније (види Европски суд, пресуда од 27. фебруара 2018. године, представка број 43609/10, тачка 40) и у предмету *Dupre против Француске* (пресуда од 3. маја 2016. године, представка број 77032/12).

Примјена стандарда из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију на конкретну ситуацију

91. Уставни суд напомиње да оцјену уставности, односно компатибилности закона/законске одредбе с Уставом Босне и Херцеговине разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види одлуку Уставног суда у предмету број *V 15/11* од 30. марта 2012. године, тачка 63). Уставни суд напомиње да када се оцјењује уставност у предметима апстрактне надлежности тешко је испитати да ли је дошло до кршења индивидуалних права зато што се поштовање или непоштовање неке од одредби Европске конвенције, која детаљно прописује низ процедуралних гаранција, дјелотворно може испитати тек након спроведеног поступка пред надлежним судовима. Оно што Уставни суд може испитати у оквиру апстрактне надлежности јесте питање да ли оспорена одредба експлицитно крши неко од начела која су садржана у одредбама Европске конвенције (види, *mutatis mutandis*, Одлука о допуствости и меритуму број *V-16/18* од 28. марта 2019. године, став 65, доступна на www.ustavnisud.ba).

92. Према томе, полазећи од стандарда из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, у конкретном случају Уставни суд треба првенствено да размотри *in abstracto* да ли су амандмани и Измјене Изборног закона, који су донесени непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима, могли да доведу у питање "слободно изражавање народа о избору законодавног тијела". Уколико би одговор на то питање био потврдан, потребно је размотрити и да ли су, у свјетлу политичке еволуције Босне и Херцеговине, постојали увјерљиви разлози битни за демократски поредак за ступање на правну снагу тих правних аката. Такође, Уставни суд сматра да је потребно одговорити на питање да ли је начин на који су промијењени Устав и Изборни закон био спојив са самом суштинском права кандидата да буду бирани и да обављају свој мандат, као и права гласача на гласање.

93. Када су у питању правила која се односе на изборни процес, Уставни суд запажа да се новим амандманима и Измјенама Изборног закона суштинска разлика односи на повећање броја кандидата који се бирају из кантоналних скупштина и на начин поступања у случају ако у кантоналном законодавном тијелу не постоје или се не изаберу делегати из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих. У том погледу, према одредбама члана 10.11 претходно важећег Изборног закона, чија суштина није измијењена ступањем на снагу амандмана и Измјена Изборног закона, делегате у Дом народа ФБиХ на посредан начин бирају кантонална законодавна тијела након одржавања општинских избора. Према одредби члана 10.13 Изборног закона, кантоналне скупштине се сазивају тек након окончаних општинских избора и потврђивања коначних резултата за кантонална законодавна тијела. Након тога, покреће се поступак за избор делегата за Дом народа ФБиХ тако да свака политичка странка или сваки члан у одговарајућим условима конститутивних народа и Осталих у законодавном тијелу кантона има право номинирати једног или више кандидата на листи за избор делегата тог одређеног клуба из тог кантона (члан 10.14 Изборног закона). Након што ЦИК потврди листе, представници сваког конститутивног народа и Осталих тајним гласањем бирају делегате из свог консти-

тутивног народа/Осталих у том кантону. Тај избор мора бити окончан најкасније мјесец дана након овјере избора (чл. 10.13 и 10.15 Изборног закона). Уколико на наведени начин не буде изабран потребан број делегата из конститутивних народа/Осталих, преостали број изасланика бира се на основу члана 10.16 Изборног закона. Дакле, из наведених уставних и законских одредби је видљиво да се ради о посредним изборима који су организовани у два круга, те да се они одржавају након што су одржани непосредни избори за састав кантоналних законодавних тијела.

94. Уставни суд запажа да су у конкретном случају Општи избори одржани 2. октобра 2022. године, те да је ЦИК потврдио резултате непосредних избора одлуком од 2. новембра 2022. године (доступна на [izbori.ba](#)). Даље, ЦИК је на основу резултата гласања у кантоналним законодавним тијелима донио одлуке о потврђивању резултата посредних избора и додјели мандата делегатима у Дому народа ФБиХ за поједине кантоне, од којих је посљедња донесена 9. децембра 2022. године у односу на Босанско-подрињски кантон (доступна на [izbori.ba](#)). Такође, ЦИК је, на основу члана 10.16 Изборног закона, донио одлуке о поновној расподјели мандата за недостајући број делегата из реда конститутивних народа/Осталих, а посљедња одлука по том основу је донесена 20. децембра 2022. године (доступна на [izbori.ba](#)).

95. Подносилац Комшић сматра да је доношење оспорених прописа довело до тога да гласачи у вријеме гласања нису били упознати с одлуком високог представника и нису могли ни знати за шта у стварности гласају. Да су знали, како наводи, врло "вјероватно би њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима". Тим наводима се, у суштини, указује да је оспореним актима компромитовано "слободно изражавање мишљења народа".

96. Уставни суд запажа да Европски суд наглашава да ријечи "слободно изражавање мишљења народа" значе да се избори не могу спроводити под било каквим притиском у смислу избора једног или више кандидата, као и да се на бираче не смије вршити никакав непримјерен утицај у смислу гласања за једну или другу странку (види Европска комисија, *X. против Уједињеног Краљевства*, број 7140/75, 8. октобар 1976, ДР 7, стр. 96). Према томе, на гласаче се не смије вршити никакав облик присиле у погледу њиховог избора кандидата или политичке странке. Ријеч "избор" значи да се различитим политичким странкама мора обезбиједити разумна прилика да представе своје кандидате на изборима (*idem*, види такође *X. против Исланда*, број 8941/80, одлука Комисије од 8. децембра 1981, ДР 27, стр. 156).

97. Када се наведени ставови доведу у везу с тврдњама подносиоца Комшића да бирачи "нису могли ни знати за шта у стварности гласају" и да је дошло до утицаја на вољу бирача, Уставни суд најприје запажа да подносилац захтјева непосредне изборе погрешно поистовјеђује с посредним изборима. При томе, подносилац Комшић занемарује да се резултати избора за Дом народа ФБиХ једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с наведеним уставним и законским одредбама и да је исто то важило и прије доношења оспорених аката.

98. У контексту правне природе избора за Дом народа ФБиХ, Уставни суд, *mutatis mutandis*, подсјећа и примјењује став из предмета број *AI-35/03* (напријед цитиран), у којем је одлучивао о апелацији Социјалдемократске партије Босне и Херцеговине (СДП) која је сматрала да је требала добити број мјеста у Дому народа пропорционално резултатима освојених гласова на непосредним општим изборима за кантонална законодавна тијела. Такође, сматрали су погрешним приступ према којем се број мјеста у Дому народа одређује на основу

резултата посредних избора, који су одржани у кантоналним скупштинама, након претходно одржаних општих и непосредних избора. Уставни суд је у вези с тим навео следеће:

49. [...] Уставни суд не види ниједан разлог на основу којег би се на изборе делегата за Дом народа Парламента Федерације могли и требали примјенити резултати непосредних избора за кантонална законодавна тијела, с обзиром на то да се овдје ради о двије различите врсте избора. Резултати избора за Дом народа Парламента Федерације се једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с цитираним уставним и законским одредбама. Када би састав Дома народа Парламента Федерације био пропорционалан резултатима избора, које су поједине политичке странке оствариле на непосредним изборима за кантонална законодавна тијела, онда би се оправдано могло поставити питање "зашто уопште одржавати посредне изборе", као и питања "зашто је донесен Амандман XXXIV у Устав Федерације Босне и Херцеговине" те "зашто су доношене Измјене и допуне Изборног закона у дијелу који се односи на избор делегата Дома народа Парламента Федерације.[...]"

99. У складу с тим, не може се разумно тврдити да је на основу амандмана и Измјена Изборног закона могло доћи до утицаја на већ изражену вољу бирача. Разматрајући у том контексту наводе подносиоца Комшића да би "вјероватно [...] њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима", Уставни суд сматра да подносилац Комшић, ван апстрактног нивоа, није пружио конкретан аргумент на који начин је доношење и ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона, у контексту приказаног начина избора делегата у Дом народа ФБиХ, било или могло бити од утицаја на слободно изражавање мишљења гласача које је већ било изражено. При томе, Уставни суд напомиње да није задатак Уставног суда да претпоставља да ли би и какав би исход непосредних избора био или могао да буде да су раније важиле оспорене одредбе амандмана и Измјена Изборног закона које се односе на накнадне, посредне изборе. Стога, Уставни суд не може да утврди да постоји довољно блиска узрочна веза између права гласача да непосредно бирају заступнике у кантонална законодавна тијела и промјене у броју делегата Дома народа Парламента ФБиХ који се бирају на посредним изборима. Такво нешто се не може установити искључиво на основу тврдње да би "изборна воља била потпуно другачија".

100. Такође, Уставни суд подсјећа да је на Општим изборима, увидом у кандидатске листе које су отвореног типа, бирачима било сасвим јасно за кога могу гласати на непосредним изборима. Међутим, ни прије доношења оспорених одредби, а једнако тако и да су оспорене одредбе раније донесене, гласачи објективно нису могли знати за етничку припадност кандидата који ће бити изабрани на непосредним изборима, нити су могли прогнозирати "исход избора", чак ни за кантоналне скупштине за које су директно гласали. Дакле, приликом гласања за кантонална законодавна тијела бирачи нису могли предвидјети какав ће бити састав којег клуба народа, како ће странке евентуално склапати коалиције или како ће гласати остали чланови клуба конститутивних народа или Осталих. О немогућности утицаја бирача или странака на коначан састав Дома народа свједочи и садржај одлуке Уставног суда у предмету број *V-17/16*. Из те одлуке произлази да није било могуће у потпуности попунити Клуб Срба у Дому народа ФБиХ због недовољног броја изабраних кандидата те етничке групе (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број *V-17/16* од 19. јануара 2017.

године, тачка 48, доступна на www.ustavnisud.ba). Према томе, Уставни суд сматра неуверљивим аргументе подносилаца Комшића и Џаферовића да је било ко од гласача могао предвидјети која ће од политичких странака за коју је гласао на непосредним изборима најбоље проћи на изборима за кантонална законодавна тијела и да би на тај начин могли утицати на накнадни избор делегата у Дом народа ФБиХ. Због наведених разлога, Уставни суд запажа да се у том контексту не могу примјенити ставови из предмета Врховног суда САД *Purcell против Гонзалез*, према којима се изборна правила не би требала мијењати пред саме изборе због ризика од изазивања забуне код бирача.

101. Према томе, доводећи тврдње подносилаца захтјева у контекст наведене праксе Европског суда и Уставног суда, Уставни суд сматра да ништа не упућује на могућност да су непосредни избори спроведени под било каквим притиском при избору кандидата, нити да су бирачи неоправдано наведени да гласају за одређене политичке странке, нити да је промијешена воља бирача која је изражена на непосредним изборима. Стога, Уставни суд сматра да у конкретном случају нема ништа што би упућивало на то да је ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона директно могло бити од утицаја на бираче, односно промијенило њихову вољу на начин да би се могло закључити да је компромитован изборни процес супротно праву из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

102. Када су у питању тврдње подносилаца захтјева да је политичким странкама "ускраћена разумна прилика да представе своје кандидате на изборима", Уставни суд подсећа на праксу Европског суда према којој се мора обезбиједити да услови којима је подложно право гласања или кандидовања не ограничавају та права до те мјере да утичу на саму њихову суштину и лишвају их њихове дјелотворности, као и да ти услови слиједе легитиман циљ и да употребљена средства нису несразмјерна (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin u Clerfayt против Белгије*, тачка 52). Што се тиче питања ко има право да се позове на наводно кршење "пасивног" аспекта права на слободне изборе, Европски суд је навео да када изборни закон или национална тијела ограничавају право кандидата да се појединачно кандидују на изборима на страначкој листи, странка на коју се то односи може тврдити да је жртва таквог кршења независно од њених кандидата (*op. cit.*, *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*, тач. 72–74).

103. Даље, Уставни суд запажа да ни из навода подносилаца захтјева нити из релевантних одредби не произлази на који начин је доношење и ступање на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона, у дијелу који се односи на изборни процес, могло утицати или ограничавати право на кандидовање или представљање кандидата за Опште изборе. У том контексту, Уставни суд понавља да се избори за Дом народа ФБиХ спроведе након одржаних општих избора, те указује на свој став из Одлуке број АП-35/03 (*op. cit.*, тачка 98 ове одлуке) да се резултати избора за Дом народа ФБиХ једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с релевантним уставним и законским одредбама. У вријеме када су амандмани, односно Измјене Изборног закона ступили на снагу нити један од кандидата који су учествовали на непосредним изборима није имао коначну потврду да је изабран, односно да је добио мандат у законодавним тијелима кантона. Стога, Уставни суд сматра да ништа не указује да је било којем члану кантоналне скупштине који је био изабран могао бити поништен или ускраћен мандат који је добио на непосредним изборима након ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона.

104. Разматрајући у том контексту тврдње подносиоца Џаферовића о кршењу начела "легитимног очекивања", Уставни суд запажа да из његових навода, изузев изношења теоретског схватања тог начела, не произлазе детаљнији аргументи о начину на који је то начело евентуално повријеђено у контексту одржавања избора. Наиме, подносилац захтјева чак и не тврди да је, као резултат тих измјена, за неки од кантона дошло до смањења броја делегата у односу на број делегата који би се бирао на основу ранијих изборних правила, па да би се у том контексту могло говорити о утицају на "легитимно очекивање" кандидата да ће се, уколико буду изабрани на непосредним изборима, моћи кандидовати за избор делегата у Дом народа ФБиХ или на њихове изгледе да ће бити изабрани. Насупрот томе, може се констатовати да је повећање укупног броја делегата било у интересу свих политичких субјеката у кантоналним законодавним тијелима, јер су могли кандидовати већи број лица за Дом народа ФБиХ, а то нарочито у погледу могућности да, када се не изабере потребан број изасланика у једном кантону, преостали број се бира на основу члана 10.16 Изборног закона, док се не изабере потребан број изасланика из реда сваког конститутивног народа.

105. Подносиоци Комшић и Џаферовић тврде да су политичке странке могле кандидовати већи број лица припадника једног народа да су раније знале за оспорене одредбе. Међутим, Уставни суд запажа да предмет измјена нису биле одредбе Изборног закона које омогућавају политичким странкама и листама независних кандидата да за опште изборе, на којима се бирају чланови кантоналних законодавних тијела, кандидују неограничен број кандидата на изборним листама без обзира на њихову етничку припадност. Уставни суд указује да из података ЦИК-а у вези с Општим изборима 2022. године произлази да су политичке странке кандидовале више десетак кандидата на листама за кантонална законодавна тијела, што је свакако било њихово право (извор *Kandidatske liste Opšti izbori 2022*). Такође, Уставни суд запажа да изјашњење кандидата о етничкој припадности које се прилаже уз кандидатске листе приликом ојвере за изборе у кантонална законодавна тијела није наведено на гласачким листићима, те тиме није формално ни познато бирачима. Стога се не може само на кандидатури за непосредне изборе заснивати "легитимно очекивање" о томе ко ће након тих избора бити посредно изабран за Дом народа Парламента ФБиХ. Имајући то све у виду, Уставни суд сматра да се не може закључити да је доношењем амандмана и Измјена Изборног закона дошло до мијешања у "пасивни аспект" права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију у контексту избора делегата за Дом народа ФБиХ.

106. Даље, Уставни суд сматра да се у конкретном случају не може примјенити пракса на коју су се подносиоци захтјева позвали. Наиме, како проистиче из образложења наведених одлука, у сваком од наведених предмета дошло је до непосредног мијешања у одређени сегмент права на слободне изборе кандидата који су већ изабрани, или су директно онемогућени у кандидовању, при чему разлози које су јавне власти навеле нису били довољни да се утврди постојање увјерљивих разлога битних за заштиту демократског поретка. У том погледу, Уставни суд запажа да је у предмету *Paschalidis, Koutmeridis u Zaharakis против Грчке* (*op. cit.*, тачка 33 ове одлуке) утврђена повреда права на слободне изборе из члана 3 став 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију због тога што је на основу накнадно донесене одлуке Врховног суда поништен мандат који су подносиоци представки добили на изборима. У пресуди Европског суда у предмету *Екогласност против Бугарске*

(idem) утврђена је повреда права на слободне изборе из члана 3 став 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију јер је домаћи закон, који је ступио на снагу мјесец дана прије рока за пријаву кандидата, увео нова правила која су се, између осталог, односила на систем изборних депозита и захтјева од 5.000 потписа за подршку учествовању странке на изборима. Због тога та политичка странка није могла да учествује на изборима. Такође, у предмету *Ždanoka против Латвије* кандидаткиња Комунистичке партије из совјетског доба, која је покушала да изврши државни удар, дисквалификована је као парламентарни кандидат (op. cit., тачка 42 ове одлуке). Међутим, како је претходно наведено, у конкретном случају није било могуће утврдити да је на било који начин дошло до утицаја на право на слободне изборе бирача или кандидата или на њихова "легитимна очекивања".

107. Иако није било могуће утврдити да је дошло до утицаја на право на слободне изборе бирача или кандидата, Уставни суд сматра да је у конкретном случају неопходно размотрати да ли је вријеме доношења и ступања на снагу оспорених одредби утицало на интегритет изборног процеса. Наиме, Уставни суд прихвата тврдње подносилаца захтјева да тренутак ступања на снагу оспорених одредби није био идеалан. Промјена одређених одредби које се односе на изборни процес, након одржавања непосредних избора 2. октобра 2022. године, односно одмах након што су у 19 сати тог дана затворена биралишта, заиста одступа од уобичајених начина ступања на снагу правних прописа који се односе на спровођење избора у демократским државама. Међутим, у конкретном случају, Уставни суд сматра да је за слободно изражавање воље бирача, који су гласали на непосредним изборима, небитно вријеме када су донесене оспорене одредбе зато што су оспореним одредбама измијењена правила која се односе на посредне изборе. Дакле, како је већ приказано, на посредним изборима свакако не учествују бирачи који су гласали на непосредним изборима. Због тога, Уставни суд сматра да вријеме ступања на снагу оспорених одредби није могло да утиче на вољу бирача, нити на вјеродостојност и интегритет изборног процеса, како то подносиоци захтјева настоје приказати.

108. Уставни суд сматра да се нарочито не могу прихватити тврдње подносилаца захтјева да је вријеме доношења и ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона *per se* могло довести до неуставности њиховог цјелокупног садржаја. Наиме, Уставни суд сматра да би се, у крајњем случају, само могло поставити питање избора тренутка од када би се одредбе амандмана и Измјена Изборног закона које се односе на изборе требале примјењивати. Под претпоставком да је заиста дошло до мијешања у право на слободне изборе, повреда тог права зависи од тога да ли постоје увјерљиви разлози релевантни за заштиту демократског поретка који оправдавају оспорене акте или не. Међутим, одговор на то питање зависи од постојања увјерљивих разлога за демократски поредак. У том погледу, Уставни суд подсјећа да је и у Кодексу Венецијанске комисије, у образложењу тачке П.2 Смјерница (види Кодекс, стр. 27, доступан овдје), наведено:

[...] 65. Није промјена изборног система само по себи то што је лоше – увијек се може промијенити на боље – колико је лоша учесталост промјене или промјена уочи избора (у року од годину дана прије избора). Чак и када не постоји намјера да се изврши манипулација, имаћ ће се дојам да су измијене диктиране непосредним партијским интересима.

66. Један од начина да се избјегне манипулација је да се Уставом или правним актом који је виши од обичног закона дефинишу елементи који су најизложенији (сам изборни

систем, чланство у изборним комисијама, изборне јединице или правила о одређивању граница изборних јединица). Друго, флексибилније рјешење је да се прошири Уставом да ће, уколико се изборни закон измјени, стари систем бити на снази за наредне изборе – бар уколико се ови одржавају у наредној години – а да ће се нови систем примјењивати након тога. [...]

109. У том контексту, Уставни суд сматра да је важно поновити да и Европски суд наглашава потребу да се сваки изборни систем оцјењује у свјетлу политичке еволуције дате земље, што значи да неприхватљиве карактеристике у једном систему могу бити оправдане у другом. Због тога је, како се наводи, потребно законодавним и судским властима оставити довољну слободу да процијене потребе свог друштва у изградњи повјерења у демократске институције (op. cit., *Ždanoka против Латвије*, тач. 133 и 134). Уставни суд даље наглашава да је положај високог представника јединствен и немогуће је занемарити његову надлежност за "рјешавање било којих потешкоћа које се појаве у вези с цивилним спровођењем Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини". Према томе, у конкретном случају је неопходно приликом разматрања оправданости оспорених одредби, односно постојања увјерљивих разлога за заштиту демократског поретка, узети у обзир и "специјални уставни контекст земље", односно историјско-политичку еволуцију Федерације Босне и Херцеговине у тој области која је довела до усвајања оспорених правних аката (види тач. 12–28 ове одлуке). Имајући то у виду, Уставни суд не може а да не примјети да је након доношења рјешења о неизвршењу у предмету број У-23/14 постојала значајна неусклађеност раније важећих одредби Устава ФБиХ и Изборног закона, која се односила на начин попуњавања Дома народа ФБиХ. Такође, Уставни суд запажа да је послје одржаних Општих избора 2018. године ЦИК након протека више од два мјесеца донио Упутство из 2018. године. Тим упутством је усљед престанка важења релевантних одредби Изборног закона накнадно утврђен прелиминарни број изасланика који се бирају из скупштина кантона. Дакле, у тренутку расписивања и одржавања Општих избора 2018. године број изасланика који се бирају из појединих скупштина кантона уопште није био познат (види тачка 21 ове одлуке). Осим тога, Уставни суд подсјећа да је такав начин одређивања прелиминарног броја мандата имао привремени карактер (види, op. cit., У-24/18, тачка 36). Због тога би, да нису донесене оспорене одредбе, било неопходно да ЦИК након одржавања Општих избора 2022. године поново донесе одлуку (привременог карактера) о броју делегата за Дом народа ФБиХ који би требали бити делегирани из кантоналних законодавних тијела. Дакле, задржавање таквог начина поступања би на једнак начин доводило у питање примјену начела права на слободне изборе, а нарочито стандард према којем прописи о изборима морају имати ниво закона. У таквим околностима, Уставни суд сматра да би било неразумно очекивати да се члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и одредбе Кодекса Венецијанске комисије које се односе на стабилност изборног система требају тумачити на начин да је неопходно да се на правној снази одржавају одредбе које су довеле до стања правне несигурности, занемарујући какав утицај су оне имале и могле да имају на демократски поредак. Уставни суд даље запажа да су такву правну и фактичку ситуацију у великој мјери произвеле саме јавне власти које нису спровеле Одлуку Уставног суда број У-23/14. Насупрот томе, јавне власти су, како је приказано у чињеничном дијелу ове одлуке, тај процес, као и поступак за избор изасланика у Дом народа ФБиХ или поступак за избор предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине, искоришћавале за

продубљивање стања неуставности изборних закона и општих околности правне несигурности. На то највише указује чињеница да у периоду 2018–2022. године није била успостављена извршна власт и да је претходна извршна власт дјеловала у техничком мандату (види тач. 10, 24 и 25 ове одлуке), те да су постојале јасне индикације да ће се такво стање и даље наставити. С циљем рјешавања такве ситуације, у присуству високог представника вођене су консултације са заинтересованим политичким странкама, али ти учесници и поред остављеног рока (види тачка 26 ове одлуке) нису постигли коначно рјешење које би омогућило доношење јасних изборних правила. На тај начин су учесници тог процеса занемарили да "[...] демократски органи власти и правичне процедуре најбоље стварају мирољубиве односе унутар плуралистичког друштва[...]", како је констатовано у алинеји 3 Преамбуле Устава Босне и Херцеговине. Имајући у виду постојање свих наведених околности, Уставни суд запажа да је високи представник интервенисао управо у областима у којима су се већ дешавали значајни политички застоји који су нарушавали демократске процедуре успостављања и функционисања власти. Стога, Уставни суд сматра да образложења за доношење оспорених прописа који произлазе из преамбула одлука високог представника и који су наведени у достављеним запажањима на захтјеве представљају увјерљиве разлоге релевантне за заштиту демократског поретка, који оправдавају ступање на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона.

112. Уставни суд је у том погледу имао у виду аргументе подносилаца захтјева којима указују на Кодекс Венецијанске комисије. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Кодекс формулисан у виду смјерница и образложења, те да из праксе Европског суда произлази да поступање супротно наведеном кодексу само по себи не представља повреду права на слободне изборе (*op. cit.*, *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*, тачка 90 ове одлуке). Наиме, у Смјерницама је у одјелку I "Начела европског наслеђа у области избора", између осталог, наведено да пет основних начела европског изборног наслеђа представља опште, једнако, тајно и непосредно право гласа, те да се избори морају одржавати редовно. У Кодексу је, у тачки 56, наведено: "Непосредни избори за један од домова националног парламента један су од аспеката заједничког европског уставног наслеђа. У зависности од посебних увјета за други дом, тамо гдје он постоји, друга законодавна тијела, као што су парламенти федералних држава, требали би се бирати непосредно, у складу са чланом 3. Допунског протокола уз Европску конвенцију о људским правима." Дакле, из садржаја Кодекса произлази да се његове одредбе односе искључиво на непосредне, али не и на посредне изборе. То је и разумљиво јер у државама чланицама Савјета Европе у којима су парламенти дводомни не постоји јединствен начин организовања посредних избора за други дом парламента. Карактеристика таквог система јесте да се "доњи дом" конституише на основу општих и непосредних избора, док се "горњи дом" конституише на различите начине, у чему државе чланице имају широко поље процјене. Дакле, Уставни суд наглашава да је и одредбе Кодекса неопходно посматрати у специфичном уставном контексту сваке државе (види *Компилација мишљења и извјештаја Венецијанске комисије о стабилности изборног закона*, број CDL-PI(2020)020 од 14. децембра 2020. године, стр. 3, тач. 4 и 6, доступно овдје).

113. У том погледу, Уставни суд запажа да је у тачки II.2 Смјерница наведено: "а) прописи о изборима морају имати ниво закона б) основни елементи изборног закона, нарочито сам изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица, смјју се мијењати најкасније

годину дана уочи избора, или морају бити утврђени уставом или законом вишег нивоа од обичног закона" (види Кодекс, *op. cit.*, стр. 10). Међутим, Уставни суд сматра да у конкретном случају ништа не упућује на то да се оспореним амандманима и Измјенама Изборног закона мијењају основни елементи изборног система који се односи на непосредне изборе, који су, како је наведено, предмет Смјерница у Кодексу Венецијанске комисије. Такође, чак и уколико би се могло сматрати да се амандмани и Измјене Изборног закона односе на неки од основних елемената Изборног закона и на посредне изборе, Уставни суд запажа да члан II.2б) Кодекса садржи алтернативу из које се може закључити да уколико се измјене изврше у периоду крајем од годину дана, оне "морају бити утврђене уставом или законом вишег нивоа од обичног закона". У том случају испуњен је наведени алтернативни услов јер су измјене утврђене амандманима на Устав Федерације БиХ, што им гарантује потребну стабилност и заштиту од произвољности (види, *mutatis mutandis*, *Cernea против Румуније*, пресуда од 27. фебруара 2018. године, представка број 43609/10, тачка 40), што је основна сврха препоруке о немијењању изборних правила непосредно прије избора.

114. Према томе, Уставни суд сматра да ништа не упућује на закључак да је ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима на било који начин могло да утиче на право гласача или кандидата у смислу члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију до те мјере да би се могло сматрати да је дошло до ограничења које је утицало на саму суштину тог права и лишило га дјелотворности. Осим тога, Уставни суд сматра да су, имајући у виду опште околности (види уводне напомене у овој одлуци), постојали увјерљиви разлози битни за демократски поредак који су оправдали њихово ступање на снагу. При томе, иако вријеме ступања на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона није уобичајено, не може се тврдити да је због тога нарушена слободна воља бирача коју су они исказали на непосредним изборима или да је генерално угрожен интегритет изборног процеса.

115. Стога, Уставни суд није могао да закључи да су амандмани и Измјене Изборног закона у супротности са чланом 3 Протокола број 1 Европске конвенције.

б) У односу на наводе који се односе на Дом народа Парламента ФБиХ

116. Уставни суд запажа да подносилац Комшић оспорава уставност одредби амандмана и Измјена Изборног закона који се односе на начин избора делегата у Дом народа ФБиХ, при чему, у суштини, указује на одредбу члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

117. Уставни суд наглашава да је задатак Уставног суда, према члану VI/3 Устава Босне и Херцеговине, првенствено да подржава овај устав, а да је чланом VI/3а) алинеја 2 конкретизовано да Уставни суд има надлежност да испитује да ли је било која одредба устава или закона једног ентитета у складу с овим уставом. Одредбом члана I/2 Устава Босне и Херцеговине Босна и Херцеговина је одређена као "демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора". Уставни суд је надлежан и обавезан да дјелује као заштитник Устава Босне и Херцеговине (члан VI/3), што укључује једно од његових основних начела – владавину права из наведене уставне одредбе. Дакле, узимајући у обзир наведено начело владавине права, сви уставни закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним начелима. Стога, Уставни суд сматра да има надлежност да испита да ли је однос амандмана и Измјена Изборног закона у складу с уставним

начелима унутар којих се прописи морају доносити, односно да ли међусобни однос амандмана и Измјена Изборног закона нарушава начела из Устава Босне и Херцеговине, тј. његове релевантне одредбе на које се позива подносилац захтјева. Уставни суд подсјећа на текст члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине: "Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора", из којег слиједи начело владавине права према којем сви устави, закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним начелима.

У односу на наводе о недемократској природи Дома народа ФБиХ

118. Подносилац Комшић указује да је оспореним одредбама "додатно ојачана улога Дома народа" повећањем броја делегата сваког конститутивног народа, који се бирају на бази пропорционалне етничке структуре сваког кантона. Подносилац сматра да су домови народа "главна сметња за остварење демократске воље грађана, која се остварује већинским одлучивањем у представничким домовима законодавне власти". Сматра да се оспореним актима "цементирају постојеће етничке подјеле" у БиХ, да се даје предност етничким странкама које имају контролни пакет мјеста у Дому народа и чине се незаобилазним фактором у формирању власти. На тај начин се, како наводи, уништава демократија у ФБиХ, која је, до сада, била изражена путем избора представничких тијела на демократским начелима.

119. Уставни суд подсјећа да више од 17 земаља Европе, укључујући и БиХ, има дводомна законодавна тијела. Метод бирања другог дома зависи од контекста, при чему су сврха другог дома и историјска традиција дотичне земље кључне контекстуалне одреднице. Када је у питању постојање другог дома, јако је тешко идентификовати неки образац јер постоји изузетна хетерогеност модела за избор чланова другог дома и њихових надлежности. Венецијанска комисија је у поднеску *amicus curiae* Уставном суду Босне и Херцеговине о начину избора делегата у Дом народа ФБиХ навела: "[...] Чини се да је други дом опћенито намијењен да осигура заступање нижих субнационалних ентитета, нарочито у федералним државама. Та очигледно стална карактеристика је била присутна у вријеме израде нацрта Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те је присутна и данас. Због тога је мало вјероватно да би се ти уговори могли тумачити на начин да изискују радикалну промјену уставног поретка већине земаља с бикамералним системом. Требало би се барем сматрати да системи који не осигуравају једнаку заступљеност становништва у другом дому и који настоје осигурати друге аспекте принципа једнакости, у складу са тим уговорима. Дакле док је сврха другог дома представљање нижих нивоа власти, претпоставка је да једнакост функционира између тих власти, не између становништва тих власти. У случају Дома народа Федерације, основна сврха је да се осигура исправна заступљеност конститутивних народа и Осталих." (поднесак *amicus curiae* Уставном суду Босне и Херцеговине о начину избора делегата у Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине број CDL-AD(2016)032 од 14. и 15. октобра 2016. године, тач. 50–51, доступан овдје).

120. Уставни суд подсјећа да постојање Дома народа на нивоу државе Босне и Херцеговине произлази из Устава БиХ. Наиме, у члану IV Устава Босне и Херцеговине прописано је да "Парламентарна скупштина има два дома: Дом народа и Представнички дом". Такође, Уставни суд запажа да је и на нивоу Федерације БиХ Уставом прописано постојање дводомног законодавног тијела и да Дом народа ФБиХ

постоји од формирања Федерације БиХ. Првобитно су клубови конститутивних народа у Парламенту ФБиХ бројали по 30 чланова, па је тај број касније смањен на 17 чланова за клубове конститутивних народа и шест за Клуб Осталих. Оспореним одредбама тај број је повећан на 23 делегата у клубовима конститутивних народа и 11 у Клубу Осталих. Међутим, Уставни суд запажа да сам број делегата не мијења улогу Дома народа ФБиХ у процесу доношења одлука, нити повећање броја кандидата само по себи фаворизује било коју групацију политичких странака, како то подносилац настоји приказати.

121. Подносилац Комшић наводи да су домови народа "главна сметња за остварење демократске воље грађана, која се остварује већинским одлучивањем у представничким домовима законодавне власти". У вези с тим, Уставни суд указује на то да питање да ли у Босни и Херцеговини, односно у Федерацији БиХ уопште треба постојати дводомни систем и да ли он треба бити организован на начин да домови народа не требају бити равноправни у њиховој законодавној улози није аргумент који може да покрене питање из члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине, којим је Босна и Херцеговина одређена као "демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора". Нарочито, Уставни суд сматра да те тврдње подносиоца Комшића не покрећу питање уставности амандмана и Измјена Изборног закона јер тим актима није мијењана ни улога нити начин функционисања Дома народа ФБиХ.

Наводи о неуставности амандмана CXI и CXII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона – повећање броја делегата у Дому народа

122. Подносилац Комшић даље сматра да су амандмани CXI и CXII те чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона који се односе на повећање броја делегата (80) у Дому народа ФБиХ из сваког конститутивног народа (по 23) и Осталих (11), које бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва, супротни чл. 1/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

123. Разматрајући те наводе, Уставни суд подсјећа да је о уставности одредби чл. 10.10 и 10.12 раније важећег Изборног закона, које су се односиле на број делегата у Дому народа и на идентичан начин прописивале начин њиховог израчуна, већ одлучивао у одлуци у предмету број У-23/14. У тој одлуци Уставни суд је навео:

54. У односу на одредбе члана 10.10 Изборног закона, Уставни суд сматра да укупан број делегата у Дому народа из реда одређеног конститутивног народа може покренути питање да ли је с већом или мањом вјеродостојношћу представљен сваки конститутивни народ у том тијелу након одржаних избора. Међутим, у конкретном случају овакво рјешење није противуставно јер је релевантним одредбама како Устава Федерације тако и Изборним законом утврђен исти број делегата сва три конститутивна народа у Дому народа тако да је очито да омогућава једнакоправно представљање свих конститутивних народа у Дому народа. Уставни суд понавља да су у циљу провођења Одлуке Уставног суда о конститутивности народа број У 5/98 донесени амандмани на Устав Федерације ради његовог усклађивања са Уставом Босне и Херцеговине, према којима је смањен број делегата и Дом народа попуњен и делегатима из реда српског народа тако да сви конститутивни народи имају једнак број делегата у Дому народа (по седмаест). Да ли би евентуално већи број делегата омогућавао боље, односно вјеродостојније представљање конститутивних

народа и Осталих је питање које је у надлежности одговарајућих законодавних тијела и представља "широко поље процјене", а није питање уставности и према томе не спада у надлежност Уставног суда [...].

55. У односу на одредбе члана 10.12 Изборног закона у преосталом дијелу, Уставни суд је већ претходно навео да је законодавац одредио да је број делегата из сваког конститутивног народа и из реда Осталих пропорционалан броју становника према последњем попису. Надаље, законодавац је за сваки кантон предвидио математичку формулу за расподелу код избора броја делегата, засновану на броју становника сваког конститутивног народа у свим кантонима. Уставни суд подсјећа да је пропорционални систем један од стандардних модела изборног система. Наиме, управо највећи број држава Европске уније прихвата пропорционални систем расподеле мандата, опредељујући се за различите математичке методе прерачунавања освојених гласова у посланичке мандате. У вези с тим, Уставни суд понавља да изборна правила подлијежу нормативном уређењу законодавца који при њиховом уређењу има широко подручје слободне процјене, а овакво рјешење не указује на одступање од начела из Устава Федерације, односно, само по себи, не омогућава да право на демократско одлучивање искључиво легитимним политичким представљањем неће бити засновано на демократском избору делегата у Дом народа Федерације Босне и Херцеговине оног конститутивног народа који представља и чије интересе заступа. [...]

58. Имајући у виду све наведено, Уставни суд оцјењује да одредбе Потпоглавља Б чл. 10.10, 10.12 у преосталом дијелу [...] Изборног закона нису супротне члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине.

124. Полазећи од наведених ставова Уставног суда, из којих произлази да укупан број делегата представља "широко поље процјене" и не покреће питање уставности, те да пропорционални систем и начин његовог израчуна представља један од стандардних модела изборног система, који, сам по себи, није супротан члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да амандмани СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона у оспореном дијелу нису супротни члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд није могао да закључи да се наведеним одредбама, које се на једнак начин односе на све припаднике конститутивних народа и Осталих, покрећу питања из члана II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине или из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Наводи о неуставности Амандмана СХХVIII - коришћење пописа становништва

125. Подносилац Комшић наводи да је Амандманом СХХVIII прописана примјена различитих пописа становништва за попуњавање дијела законодавне и извршне власти у ентитету ФБиХ, те сматра да је та одредба супротна чл. 1/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине. Последица тога је, према његовом мишљењу, "урушавање интегритета институција и изборног процеса, а грађани ФБиХ су доведени у стање правне несигурности". Оспореним одредбама Амандмана СХХVIII на Устав ФБиХ прописује се да се на формирање законодавне власти примјењује последњи попис становништва (тј. попис из 2013. године), док постојећи став 1 те одредбе прописује да се резултати пописа из 1991. године користе за сва израчунавања која захтијевају демографске податке све док се Анекс 7 Општег оквирног споразума у потпуности не спроведе. Подносилац Комшић се позива и на члан IX/11.а ст. 2 и 3 Устава ФБиХ наводећи да је њиме утврђено да ће се таква пропорционална

заступљеност базирати на попису из 1991. године, док се Анекс 7 Општег оквирног споразума у потпуности не спроведе, у складу са Законом о државној служби ФБиХ. Такође сматра да одредба да ће се за формирање власти користити попис из 1991. године има циљ да се спријечи легализовање резултата етничког чишћења током рата у БиХ (1992–1995), док се не имплементира Анекс 7 Општег оквирног споразума, којим се захтијева повратак свих прогнаних и избјеглих лица у њихове пријератне домове.

126. Испитујући те наводе, Уставни суд подсјећа да је то питање разматрао и у одлуци у предмету број У-23/14, којом је, између осталог, утврдио да одредбе члана 20.16А став 2 тач. а–ј. Изборног закона Босне и Херцеговине, којим је било прописано да "до организовања новог пописа као основ користи се попис из 1991. године тако да сваки кантон бира следећи број изасланика", нису у складу са чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине. У том предмету, Уставни суд је навео:

43. Уставни суд налази [...] да је уставотворац код избора делегата у Дом народа утврдио начело пропорционалности којим се осигурава да број делегата једног конститутивног народа у Дому народа из појединог кантона буде размјеран (пропорционалан) уdjелу тог конститутивног народа у броју становника релевантног кантона. Избор законодавног тијела у контексту избора делегата Дома народа морао би подразумевати да број делегата појединог конститутивног народа одговара постотку удjела тог конститутивног народа у одређеном кантону Федерације. Последица начела пропорционалности је да неки кантони дају више, а неки мање делегата у Дом народа, све у складу с националном структуром становништва појединог кантона. Произлази да је утврђено начело пропорционалности у функцији што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији [...].

51. Доводећи напријед наведени значај Дома народа у уставном систему Федерације Босне и Херцеговине у везу с начелом конститутивности народа, неоспорно произлази да начело конститутивности народа у Федерацији Босне и Херцеговине, у контексту Дома народа, може бити остварено само ако се попуњавање Дома народа заснива на јасно прецизираним критеријумима који требају довести до што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији Босне и Херцеговине. Супротно од наведеног, неадекватно политичко представљање оних које представља и чије интересе заступа доводи до повреде начела конститутивности, односно неједнакоправности било које од конститутивних народа, а тиме и повреде Устава Босне и Херцеговине, конкретно члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине [...].

127. Даље, ЦИК је након одржавања Општих избора 2018. године донио Упутство из којег произлази да је прелиминарни број делегата који се бира из скупштина кантона утврђен на основу последњег пописа становништва, односно на основу пописа становништва из 2013. године. Уставни суд је одлукама о допуствости бр. У-24/18 од 31. јануара 2019. године и У-3/19 од 28. марта 2019. године (доступне на www.ustavnisud.ba) одбацио као недопуштене захтјеве за оцјену уставности Упутства због неадекватности Уставног суда за одлучивање. У Одлуци број У-24/18 Уставни суд је навео:

36. [...] да побијано упутство о измјени и допунама представља проведени акт који је ЦИК донио с циљем провођења Изборног закона у поступку провођења посредних избора за тијела власти у Босни и Херцеговини, којим је утврђен прелиминаран број делегата за Дом народа који се бирају из скупштина кантона. Сходно томе, али и чињеници да се ради о одредби привременог карактера, Уставни суд

закључује да се у конкретном случају не ради о општем акту за чију је оцјену уставности надлежан у складу са чланом VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Такође, у овом случају, имајући у виду садржај поднесеног захтјева, у свјетлу члана 31 Правила Уставног суда, Уставни суд не уочава ниједан разлог због којег би побијани provedбени акт ЦИК-а покретао питање кршења људских права и основних слобода [...].

128. Према томе, Уставни суд запажа да је као резултат наведених одлука Дом народа ФБиХ у мандату 2018–2022. године већ био формиран према резултатима пописа становништва из 2013. године, чију употребу подносилац захтјева сада оспорава. Такође, Уставни суд запажа да из садржаја Амандмана СХХVIII произлази да се њиме жељело постићи "што потпуније представљање сваког од конститутивних народа и Осталих у том дому" у складу с одлуком Уставног суда у предмету број У-23/14. Осим тога, у конкретном случају је очигледно да је члан 20.16А став 2 тач. а–ј. Изборног закона на основу којег се примјењивао попис из 1991. године стављен ван правне снаге рјешењем о неизвршењу Уставног суда у предмету број У-23/14 (видјети тачку 20 ове одлуке).

129. У погледу навода подносиоца захтјева да се не може одвојити успостављање Дома народа као законодавног органа од органа управе и органа извршне власти и при томе користити различите методе и основе попуњавања тих органа, Уставни суд примјеђује да начело пропорционалне заступљености из члана IX/11.а Устава ФБиХ, које вриједи за запошљавање и именовање у јавним органима власти, укључујући и судове, те начело пропорционалности које се односи на избор делегата у Дому народа ФБиХ немају исти уставноправни значај, нити служе једнакој сврси. Наиме, пропорционална заступљеност у јавним органима власти, укључујући и судове у Федерацији БиХ, нема непосредну функцију представљања конститутивних народа или Осталих, нити им је повјерена непосредна улога заштите виталних националних интереса, као што је то дато клубовима делегата у Дому народа. Због тога, Уставни суд сматра да коришћење два различита пописа становништва за различите гране власти не излази ван оквира слободне процјене државе, због чега се не могу прихватити као основане тврдње да се на наведени начин нарушава начело демократије из члана I/2 Устава БиХ. При томе, када су у питању наводи подносиоца захтјева да "састав управних и извршних тијела мора одговарати саставу законодавних тијела", Уставни суд наглашава да није задатак Уставног суда да одлучи да ли би било оправдано да се и за јавне органе власти, укључујући и судове, примјењује последњи попис становништва, већ је то задатак јавних власти које у том погледу имају широко поље слободне процјене.

130. Осим наведеног, Уставни суд напомиње да није спорно да су чланом 1 став 3 Анекса 7 Општег оквирног споразума Босна и Херцеговина и ентитети преузели обавезу да предузму све потребне кораке за спречавање активности унутар својих територија којим би се угрозио или спрјечено безбједан и добровољан повратак избјеглица и прогнаних, а чланом 2 да ће створити на својим територијама политичке, економске и социјалне услове за добровољан повратак и складну интеграцију без давања предности некој одређеној групи. Уставни суд, такође, указује на то да је имао у виду и члан II/5 Устава БиХ, којим је прописано да све избјеглице и расељена лица имају право да се слободно врате у своје домове. Међутим, Уставни суд није могао да закључи да се оспореним амандманом СХХVIII, који се односи на начин израчунавања броја мандата у Дому народа ФБиХ и на тај начин заштиту колективних права конститутивних народа и

Осталих, доводи у питање спровођење Анекса 7 Општег оквирног споразума или покреће питање заштите права избјеглица или расељених лица из члана II/5 Устава БиХ. Због тога су неосноване и тврдње подносиоца Комшића да Амандман СХХVIII представља "грубо кршење" Анекса 7 Општег оквирног споразума.

131. Стога, полазећи од наведених разлога, Уставни суд није могао да закључи да је Амандман СХХVIII противан члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд је такође у том контексту имао у виду садржај одредби чл. II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине те члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, на које се подносилац захтјева позвао, али је закључио да се оспореним амандманом не покрећу питања кршења тих одредби.

ц) У односу на одредбе које се односе на избор председника и потпредседника Федерације БиХ

132. Подносилац захтјева сматра да су одредбе амандмана СХХ и СХХI и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А, у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19, које се односе на поступак предлагања и именовања председника и потпредседника ФБиХ, супротне одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Наиме, подносилац захтјева сматра да наведеним одредбама није отклоњена дискриминација у избору председника и потпредседника ФБиХ, што је Уставни суд већ прогласио неуставним у Одлуци број У-14/12.

133. Уставни суд подсећа да је одлуком у предмету број У-14/12 утврдио да одредбе члана IV.Б.1, члан 1 став 2 (допуњене Амандманом ХLI) и члан IV.Б.1, члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом ХLII) Устава ФБиХ, као и чл. 9.13, 9.14, 9.16 и 12.3 Изборног закона нису у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Међутим, Уставни суд је у образложењу (види тачка 18 ове одлуке) констатовао да из одлука Европског суда у предметима *Сејдић и Финци* те *Зорнић* недвосмислено произлази да Устав БиХ треба бити измијењен. Уставни суд је нагласио да је немогуће предвидјети обим тих измјена до којих тек треба доћи. Стога је Уставни суд одлучио да неће укинути наведене одредбе устава ентитета и Изборног закона, односно да неће наложити Парламентарној скупштини БиХ, Народној скупштини РС и Парламенту ФБиХ да усагласе наведене одредбе све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима се окончава постојећа неусклађеност Устава БиХ и Изборног закона с Европском конвенцијом, коју је утврдио Европски суд у наведеним предметима.

134. Уставни суд запажа да из преамбула одлука високог представника, као и достављених запажања високог представника очигледно произлази да *ratio* оспорених одредби није био отклањање неуставности које су утврђене одлуком Уставног суда у предмету број У-14/12, нити спровођење повезаних одлука Европског суда у предмету *Сејдић и Финци*, *Зорнић*, те *Пилав* и других сличних одлука на које је подносилац Комшић указивао. Чак и подносилац Комшић у захтјеву наводи да је високи представник "само измијенио број делегата који морају подржати кандидате за председника и потпредседнике Федерације БиХ". Дакле, садржај оспорених одредби амандмана СХХ и СХХI и Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19 Измјена Изборног закона потврђују чињеницу да у амандманима нису мијењане одредбе Устава ФБиХ које су се

односиле на могућност да припадници групе Осталих имају могућност кандидовања за избор председника и потпредседника ФБиХ.

135. У том контексту, Уставни суд подсећа да је након доношења одлуке у предмету број *У-14/12* у својим накнадним одлукама више пута поновио став да спровођење пресуда у предметима *Сејдић и Финци*, *Зорнић*, те *Пилав* и у другим сличним предметима прво подразумијева измјену одредби Устава Босне и Херцеговине за које је утврђено да су дискриминишуће и морају се промијенити (види одлуке о меритуму бр. *У-3/17* од 6. јула 2017. године, тач. 35 и 36 и *У-14/22* од 26. маја 2022. године, тач. 37 и 38, доступне на www.ustavnisud.ba). То значи да је спровођење наведених пресуда и измјена Устава Босне и Херцеговине и даље неопходно и за спровођење одлуке Уставног суда у предмету број *У-14/12*. Према томе, код неспорне чињенице да се оспорене одредбе не односе на спровођење наведених пресуда Европског суда, нити одлуке овог суда у предмету број *У-14/12*, Уставни суд сматра да и даље остаје обавеза јавних власти на њихово спровођење. При томе је битно нагласити да у Одлуци број *У-14/12* Уставни суд није довео у питање уставност одредби којима се прописује начин избора председника и потпредседника Федерације БиХ из клубова делегата конститутивних народа, већ је навео да се (и) припадницима групе Осталих мора обезбиједити могућност предлагања и избора кандидата за наведене функције, као што је то обезбијеђено конститутивним народима.

136. У околностима конкретног предмета, Уставни суд је такође имао у виду да се не може занемарити да је циљ оспорених одредби које је наметнуо високи представник спровођење одлуке Уставног суда у предмету број *У-23/14* и спречавање блокаде у формирању власти. При томе, Уставни суд сматра да ништа не указује да се тим одредбама додатно продубљује дискриминација која је већ утврђена у односу на могућност кандидовања Осталих за председника и потпредседнике Федерације БиХ, како се то настоји приказати у захтјеву подносиоца Комшића. Према томе, полазећи од чињенице да је неуставност раније важећих одредби утврђена из разлога који се не односе на поступак избора председника и потпредседника Федерације БиХ, Уставни суд не може закључити да су оспорене правне одредбе, којима је, у суштини, само промијењен број делегата који морају подржати кандидате за председника и потпредседнике Федерације БиХ, саме по себи неуставне.

137. На крају, подносилац Комшић проблематизује индиректни начин избора за председника и потпредседнике Федерације БиХ, те сматра да им недостаје демократски легитимитет јер их не бирају директно гласачи. Такође, указује да се чланови Председништва БиХ односно председник и потпредседник РС бирају директно. Сматра да је то супротно начелима "владавине права" и "демократије" из члана 1/2 Устава БиХ.

138. Уставни суд подсећа да Устав Босне и Херцеговине не садржи одредбе о политичкој или административној организацији ентитета. Дакле, према Уставу Босне и Херцеговине не постоји уставна обавеза да ентитети имају исту политичко-административну структуру, нити да начин избора председника и потпредседника ФБиХ мора бити исти као у другом ентитету или на нивоу државе. У вези с тим, Уставни суд понавља да наведена правила подлијежу нормативном уређењу законодавца у ентитетима, који при њиховом уређењу има широко подручје слободне процјене, а такво рјешење не указује на одступање од начела из Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд запажа да је Уставом Босне и Херцеговине одређен начин избора искључиво чланова Председништва БиХ. Чињеница да се

председник и потпредседник Федерације БиХ не бирају директно не води повреди Устава Босне и Херцеговине, с обзиром на то да Устав Босне и Херцеговине не прописује на који би начин требали бити изабрани председник и потпредседник Федерације БиХ. Штавише, Уставни суд запажа да се не може тврдити да председник и потпредседник Федерације БиХ немају демократски легитимитет зато што нису изабрани на директним изборима, с обзиром на то да и начин њиховог избора представља питање у којем надлежне јавне власти имају широко поље слободне процјене. У вези с тим, Уставни суд указује и на тачку 56 Кодекса Венецијанске комисије, у којој је наведено "мада се председник републике често бира директно, ово је питање устава сваке појединачне државе". Уставни суд подсећа да је од доношења Устава ФБиХ из 1994. године посредан начин избора председника и потпредседника ФБиХ представљао карактеристику уставног уређења тог ентитета и на тај аспект нису утицали акти високог представника.

139. Стога, Уставни суд не може закључити да су оспорене одредбе амандмана СХХ и СХХI и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19 супротне члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине и члану II/4 Устава Босне и Херцеговине, као и члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд је такође у том контексту имао у виду садржај одредбе чл. II/2 и III/36 Устава Босне и Херцеговине, на које се подносилац захтјева позвао, али закључује да се оспореним одредбама не покрећу питања кршења тих одредби Устава Босне и Херцеговине.

д) У односу на наводе о повреди начела правне сигурности из члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине

140. Подносилац Џаферовић сматра да оспорене одредбе нису у складу с начелима "јасноће", "прецизности" и "предвидљивости" из члана 1/2 Устава БиХ. Подносилац те наводе образлаже позивањем на изјаве дужносника ЦИК-а да се још не зна како спровести оспорене одредбе, да се проблем тиче делегирања у Дом народа ФБиХ, те да је ЦИК свјестан да ће морати донијети акт према којем ће се делегати делегирати из кантоналних скупштина у Дом народа ФБиХ. У вези с начелима "јасноће" и "предвидљивости", подносилац је образложио и да изборна правила морају бити позната бирачима унапријед, а да у конкретном примјеру то није случај јер су промијењена одмах после избора.

141. Уставни суд запажа да начело владавине права није ограничено само на формално поштовање уставности и законитости, већ захтијева да сви правни акти (закони, прописи и сл.) имају одређен садржај, односно квалитет примјерен демократском систему, тако да служе заштити људских права и слобода у односима грађана и тијела јавне власти у оквиру демократског политичког система. У вези с тим, Уставни суд подсећа да стандард квалитета закона тражи да правна норма буде доступна лицима на која се примјењује и да буде за њих предвидљива, то јест довољно прецизна да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе до степена који је разуман у датим околностима, како би се према њима могли понашати (види Одлука о допуствости и меритуму број *У 15/18* од 29. новембра 2018. године, тачка 26). Ранијом праксом Уставног суда преузета је пракса Европског суда према којој се израз "закон" не односи само на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтијевајући да он буде сагласан владавини права, а његове правне норме у довољној мјери прецизне, јасне и предвидљиве. Закон мора дати довољно јасан обим било

каквог дискреционог права које се даје јавним властима, као и начин како се оно извршава (*ibid.*, V-15/18, тачка 26).

142. Разматрајући наводе подносиоца Цаферовића, Уставни суд најприје указује да се из текста оспорених одредби амандмана и Изборног закона не види ништа што би указивало на њихову "нејасноћу" или "непрецизност", нити то произлази из навода захтјева. Наиме, Уставни суд запажа да је подносилац захтјева навео да оспорава све одредбе амандмана и Измјена Изборног закона, при чему изузев позивања на текстове у медијима није навео нити један примјер одредбе која би се могла сматрати непрецизном. Према томе, Уставни суд не може закључити да су оспорене одредбе непрецизне, нејасне и непредвидљиве, односно да немају потребан квалитет закона. Осим тога, Уставни суд запажа да је релевантним учесницима остављено довољно времена за прилагођавање наведеним прописима који су се односили на спровођење посредних избора. Што се тиче "предвидљивости" оспорених одредби у смислу "пројекције очекиваних изборних резултата" или "конфузије" које би оне, наводно, могле изазвати код бирача зато што су ступиле на снагу непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима, Уставни суд је у том погледу дао образложење анализирајући наводе о повреди права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том контексту, Уставни суд наглашава да се захтјев "предвидљивости" као сегмент начела владавине права и правне сигурности не може сматрати апсолутним захтјевом јер није могуће постићи апсолутну предвидљивост правних норми, поготово у сегментима на које су подносиоци захтјева указивали. Према томе, имајући у виду закључке Уставног суда у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и закључке Уставног суда о другим питањима која су разматрана у овој одлуци, Уставни суд није могао да закључи да је нарушена правна сигурност у смислу члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине.

143. Стога, Уставни суд сматра да из претходно наведеног образложења неспорно произлази да оспорене одредбе задовољавају стандард "квалитете закона" у односу на релевантне критеријуме прецизности, јасноће и предвидљивости, те да су оспорене одредбе у складу са чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине.

VII. Закључак

144. Уставни суд закључује да су амандмани и Измјене Изборног закона у складу са чл. 1/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

145. На основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

146. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чине издвојена мишљења потпредсједника Мирсада Ђемана, судије Angelike Nußberger и судије Ледија Бианкуа.

147. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић, с. р.

**Издвојено мишљење потпредсједника Мирсада Ђемана,
судије Angelike Nußberger и судије Ледија Бианкуа о
неслагању**

I) Уводне напомене о контексту одлука високог представника

Мијешање високог представника у Босни и Херцеговини у Опште изборе који су одржани 2. октобра 2022. године је нечувано. То је јединствен случај.

У пракси Европског суда и Венецијанске комисије постоје предмети везани за промјене изборних закона које су усвојене прије избора¹ или после избора.² Али у конкретном предмету, Одлука високог представника којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине број 06/22 и Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 усвојене су усред изборног процеса, након затварања бирачких мјеста, а прије почетка процедуре бројања гласова, у 19 сати на дан избора.

Уставни амандмани су објављени у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" и ступили су на снагу одмах, тј. у 19 сати на дан избора. Измјене и допуне Изборног закона ступиле су на снагу првог дана после њиховог објављивања у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", тј. 8. октобра 2022. године³.

Већина је закључила да су одлуке високог представника у складу с Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом. Дуплим гласом предсједнице Уставног суда постигнут је неопходни кворум за доношење одлуке у предмету. Иако поштујемо аргументе наших колега, не можемо их слиједити.

Према нашем мишљењу, одлуке високог представника крше члан 1/2 Устава Босне и Херцеговине, као и члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

За надлежни Парламент би технички било немогуће да усвоји одлуке о промјенама Устава Федерације Босне и Херцеговине и Изборног закона Босне и Херцеговине у овом конкретном тренутку с обзиром на то да је законодавна процедура комплексна и да захтијева вријеме. Процедура јест и мора бити транспарентна, мора се припремити унапријед и о њој се мора јавно расправљати. Парламент никада не би могао донијети сличне законодавне акте о изборним реформама с таквим "ефектом изненађења" увечер на дан гласања, као што су одлуке високог представника које су дошле потпуно "из ведре неба" за свакога⁴.

Ипак, високи представник може да дјелује у таквом тренутку на основу тзв. бонских овлашћења. Према Уставу Босне и Херцеговине, његове одлуке замјењују редовне законодавне акте. Међутим, то значи да, на који год начин да су одлуке усвојене, оне морају бити у складу с Уставом и

¹ Види нпр. Екогласност против Бугарске, број 30386/05, 6. новембар 2012.

² Види нпр. Лykouzeos против Грчке, број 33554/03, 15. јуни 2006.

³ Види члан 2 Одлуке којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године и члан 7 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине.

⁴ Подсећамо да је у предмету Међународни заштитници животиња против Уједињеног Краљевства Европски суд истакао сљедеће: "Како би се одредила

пропорционалност опште мјере, Суд мора прије свега оцијенити законодавне изборе који су у њеном основу (...) Квалитет парламентарног и судског преиспитивања неопходности мјере је од посебног значаја у овом погледу, укључујући и за дјеловање релевантног поља слободне процјене." (види Европски суд, Animal Defenders International против Уједињеног Краљевства [BV], пресуда од 22. априла 2013. године, апликација број 48876/08, тачка 108).

међународним стандардима у оној мјери у којој се примјењују.¹

Желимо нагласити да од самог почетка претпостављамо да је високи представник дјеловао с намјером да превазиђе уставну блокаду која је постојала у Босни и Херцеговини (у ентитету Федерација БиХ) већ неколико година.² Како су политички преговори о усвајању изборне реформе пропали, те није било могуће на вријеме постићи компромис прије избора³, високи представник је наметнуо модел који је требао, по његовом виђењу, да буде прихватљив за све. **Ипак, ми не дијелимо став већине да је, иако уистину тешка, политичка еволуција у Босни и Херцеговини оправдавала кршење најосновнијих стандарда правичних и транспарентних избора, с обзиром на то да се, како се образлаже, радило о "мањем злу".** Према нашем мишљењу, повјерење у правичне изборе, који се уређују законом, важније је од (дјелимичног) рјешења пролазне кризе, тим више јер успјех наметнутог рјешења није уопште загарантован.

II) Премисе одлуке већине

Одлука већине је заснована на пет премиса које ми не можемо да прихватимо.

Као прво, одлука већине је заснована на идеји да промјена изборних правила непосредно прије или послје избора не би била супротна *per se* члану 3 Протокола број 1.⁴ У вези с тим, већина се позива на судску праксу Европског суда у предметима *Лукоуезос против Грчке*⁵ и *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*.⁶ Међутим, сматрамо да та судска пракса није примјењива на конкретни предмет. Оба предмета се тичу потпуно различитих ситуација – предмет *Лукоуезос* тиче се дисквалификације изабраног кандидата на основу судске пресуде три године након избора, а предмет *Грузијска лабуристичка партија* односи се на дилему око обавезе исправљања **очитих недостатака у пописима бирача** прије избора у врло кратким роковима у "постреволуционарној" политичкој ситуацији. Начела која су наведена у тим предметима нису примјењива на конкретни предмет.

У стварности, Суд никада није одлучивао о мијешању у изборе **за вријеме изборног процеса који је у току**, тј. између непосредних и посредних избора. Као што је већ поменуто, такво мијешање је **нечувено** и не би се могло десити у правном систему у којем законе усваја само Парламент а не високи представник.

Други главни аргумент у одлуци већине је разлика између непосредних и посредних избора. На њих се гледа као на одвојена питања а не као на једну цјелину. Због тога, према ставу већине, промјена правила након непосредних избора,

која има непосредни ефекат на посредне изборе, није релевантна.⁷ Претпоставка је да повјерење бирачког тијела није пољуљано промјеном правила усред процеса избора, с обзиром на то да бирачи нису могли ни на који начин имати директан утицај на исход избора у Дом народа, те на избор председника и потпредседника Федерације БиХ.⁸ Према тој визији, право на гласање нужно не укључује право да се зна како ће гласови бити коришћени у пропратном процесу, а посебно колико ће представника конститутивних народа и Осталих те колико ће представника из којег клуба бити послано у Дом народа на основу избора у кантонална законодавна тијела и која процедура се мора слиједити у случају да нема делегата у кантоналним законодавним тијелима или да нема изабраних делегата из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих.

"Право да знају унапријед" није ускраћено само бирачима, него и политичким странкама⁹, иако оне нужно морају да развијају стратегије за непосредне изборе након којих слиједи посредни избори и морају да узму у обзир цјелокупан изборни процес како би биле успјешне.

Наше мишљење је, међутим, да се **непосредни и посредни избори морају посматрати заједно као цјелина**. Демократски легитимитет представницима у Дому народа, као и председнику и потпредседнику **Федерације БиХ** даје се на основу ланца избора – једни зависе од других, непосредни и посредни избори су неодојиво повезани.

Израз "слободна воља народа" значи да они који гласају знају уставна и законодавна правила цјелокупне "игре" а не само правила првог корака у игри. Оно што се назива "информисаним пристанком" у другим околностима примјењује се и на демократске изборе.

Као треће, иако већина прихвата, на основу пресуде у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*¹⁰, да је члан 3 Протокола број 1 у потпуности примјењив на изборе у Дом народа¹¹, тим чланом се прави разлика између начела примјењивих на непосредне и посредне изборе.

Ми не прихватамо то тумачење праксе Суда. Према нашем мишљењу, сва начела која је развио Европски суд у односу на право на слободне изборе примјењују се у потпуности у случају избора у Дом народа у Босни и Херцеговини, чак и ако су избори "посредни".

Приликом развоја начела изборне судске праксе према члану 3 Протокола број 1, а нарочито у односу на тренутак измјена изборних закона, Европски суд је досљедно упућивао на Кодекс добре праксе у изборним питањима који је развила Венецијанска комисија.¹² Не постоји ништа у судској пракси Европског суда или у Кодексу Венецијанске комисије што би сугерисало да се та начела не примјењују на непосредне изборе. Стога, не можемо се сложити с мишљењем већине да

¹ Види тачку 74 Одлуке.

² Види тач. 20 et seq.; 109 et seq. Одлуке.

³ Види тач. 25 и 111 Одлуке.

⁴ Види тачку 89 Одлуке.

⁵ Види фусноту 1.

⁶ Види фусноту 2.

⁷ Види тачку 97 Одлуке гдје се аргументу подносиоца захтјева Комшића о неуставности измјена и допуна супротставља аргумент да "подносилац захтјева непосредне изборе погрешно поистовјећује с посредним изборима".

⁸ Већина очекује од подносиоца захтјева да докаже такав утицај (види тачку 99 Одлуке). И док је такав доказ немогућ, очигледно је да је "стратешко гласање" карактеристичан елемент непосредних избора послје којих слиједи посредни избори.

⁹ Види тачке 102 et seq. Одлуке.

¹⁰ Бр. 27996/06, 34836/06 (ВВ), 22. децембар 2009. Види тачку 41 те пресуде у којој Велико вијеће наводи: "Што се тиче Дома народа Босне и Херцеговине,

Суд наглашава да је састав Дома резултат посредних избора, тако што његове чланове именују ентитетски законодавни органи. Поред тога, Суд запажа да је обим законодавних надлежности које Дом ужива у овом случају одлучујући фактор. Дом народа заиста ужива широка овлашћења у процедури усвајања закона: члан IV став 3 (ц) Устава изричито предвиђа да ниједан закон не може бити усвојен без одобрења оба дома. Надаље, Дом народа, заједно с Представничким домом, одлучује о изворима и износу средстава за рад институција државе и за међународне обавезе Босне и Херцеговине, те одобрава буџет за институције Босне и Херцеговине (види члан IV став 4 (б)–(ц) Устава). И на крају, даје потребну сагласност за ратификацију уговора (види члан IV став 4 (д) и члан V став 3 (д) Устава). Стога, избори за Дом народа потпадају под члан 3 Протокола број 1. Према томе, члан 14 у вези са чланом 3 Протокола број 1 је примјењив".

¹¹ Види тачку 86 Одлуке.

¹² Види нпр. Tanase против Молдавије, број 7/08, 27. април 2010, тач. 168 и 176.

се начела Кодекса Венецијанске комисије "искључиво односе на непосредне, али не и на посредне изборе".¹ То је тим више тачно у мјери у којој се Кодекс односи на основна начела владавине права.

Као четврто, одлуком већине се умањује значај промјена које се уводе одлукама високог представника.²

Међутим, мишљења смо да су промјене значајне. Измјенама и допунама изборних правила, како на уставном тако и на законодавном нивоу, мијења се, између осталог, број мандата у Дому народа Федерације БиХ, број делегата који се бирају из кантонских скупштина, те се утиче на број делегата који су потребни за предлагање и постављање носилаца извршне власти. Такве промјене нису техничке природе него се тичу "основних елемената изборног система". У том контексту потребно је поштовање начела стабилности изборног система. Дакле, начело стабилности изборног закона из Кодекса Венецијанске комисије³, према нашем мишљењу, у потпуности се односи на конкретни предмет.

Као пето, већина сматра да Уставни суд нема надлежност да утврди рокове високом представнику за доношење обавезујућих одлука јер би то изашло ван оквира теорије функционалне дуалности.⁴ Истовремено, Уставни суд прихвата да анализира тврдњу подносилаца захтјева да тренутак доношења одредби није у сагласности са стабилношћу изборног система.⁵ Према нашем мишљењу, то је непомирљива противрјечност. Мишљења смо да тренутак измјена и допуна изборних закона чини суштински дио захтјева владавине права те тако у потпуности спада у надлежност Уставног суда.

III) Повреда стабилности изборног закона и начела владавине права

Према нашем мишљењу, начело стабилности изборног закона које је дио начела владавине права нарушено је одлукама високог представника, с обзиром на то да су оне усвојене и да су ступиле на снагу за вријеме изборног процеса који је био у току.

Према Венецијанској комисији, "истински демократски избори могу се одржати само ако су испуњени одређени основни услови демократске државе који се заснивају на владавини права, као што су основна права, стабилност изборног закона те дјелотворне процедуралне гаранције"⁶.

Европски суд је прецизирао и да мијешање у право на гласање мора бити у сагласности с "начелом владавине права

те општим циљевима Конвенције"⁷ и да је владавина права један од "темеља дјелотворне и смислене демократије"⁸.

Главни елементи начела владавине права укључују предвидљивост и стабилност закона⁹. Та начела су од нарочите важности у изборним питањима као што је то нагласио Европски суд у својој пракси према члану 3 Протокола број 1.¹⁰

Подсјећамо да су оспорени уставни амандмани ступили на снагу 2. октобра 2022. године, тј. након објављивања на званичној страници Канцеларије високог представника, а Измјене и допуне Изборног закона ступиле су на снагу првог дана након њиховог објављивања у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", тј. 8. октобра 2022. године.¹¹

За такве промјене, на дан избора, ненајављене и непредвидљиве за надлежне јавне институције, политичке странке и бираче, тј. за све актере који су укључени у изборни процес, не може се сматрати, према нашем мишљењу, да су у сагласности с критеријумима стабилности изборног закона.

Сматрамо битним напоменути у овом смислу, те као одговор на аргумент већине¹², да се начело владавине права не може примјењивати у смањеном облику и прилагођавати конкретним политичким околностима. Напротив, суштина начела владавине права мора увијек бити загарантована. А дио суштине јест аспект предвидљивости.¹³ Уколико није могуће постићи "апсолутну предвидљивост", као што тврди већина,¹⁴ у случају када се врше значајне промјене Устава и изборних закона у самом тренутку затварања бирачких мјеста, радије бисмо говорили о "**апсолутној непредвидљивости**", те стога и анатели за владавину права.

И док се чини да је већина склона да оправда мијешање у свјетлу конкретне ситуације у Босни и Херцеговини,¹⁵ ми смо мишљења да **такво значајно одступање од начела владавине права предвиђеног Уставом и Европском конвенцијом не може бити оправдано** у ситуацији у Босни и Херцеговини, чак је може закомпликовати. Не може никада бити оправдано.

Из ових разлога **гласали смо за утврђивање повреде** начела стабилности изборног система, те тиме и начела демократије и владавине права из члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине, као и повреде члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

На крају посебно наглашавамо да, с обзиром на разлоге због којих сматрамо да су одлукама високог представника учињене наведене повреде Устава и Протокола број 1 уз Европску конвенцију, у овом издвојеном мишљењу се нисмо

¹ Види тачку 112 Одлуке.

² Види тачку 113 Одлуке.

³ Види Венецијанска комисија, Кодекс добре праксе у изборним питањима, Начело II.2.

⁴ Види тачку 79 Одлуке.

⁵ Види тачку 80 Одлуке.

⁶ Види Извјештај с објашњењем уз Кодекс добре праксе у изборним питањима, који је усвојила Венецијанска комисија на својој 52. пленарној сједници (Венеција, 18–19. октобар 2002. године), тачка 2.

⁷ Види *Zdanoka* против Латвије (ВВ), број 58278/00, тачка 115, Европски суд 2006 I, и *Miniscalco* против Италије, број 55093/13, тач. 94–95, 17. јуни 2021.

⁸ Види *Uspakich* против Литваније, број 14737/08, 20. децембар 2016, тачка 87.

⁹ Види *Magyar Kétfarkú Kutya Párt* против Мађарске (ВВ), број 201/17, 20. јануар 2020, тачка 101.

¹⁰ Види *Paschalidis, Koutmeridis* и *Zaharakis* против Грчке, бр. 27863/05, 28422/05, 28028/05, тач. 29–35, 10. април 2008.

¹¹ Види члан 2 Одлуке којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године

и члан 7 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине.

¹² Види тачку 142 Одлуке.

¹³ Види предмет *Meçlis İslamske zajednice Brčko* и други против Босне и Херцеговине (ВВ), бр. 17224/11, 27/06/2017, у којем је Европски суд нагласио сљедеће: "70. У том погледу Суд понавља да се норма не може сматрати 'законом' у смислу члана 10 став 2 уколико није формулисана довољно прецизно да омогући грађанину да уреди своје понашање; он или она мора бити у могућности – ако је то потребно уз одговарајући савет – да предвиди, у мјери која је разумна у датим околностима, посљедице које одређена радња може имати. Те посљедице не морају бити предвидљиве с апсолутном извјесношћу. Иако је извјесност пожељна, она може донијети и претјерану крутост, а закон мора бити у стању да одржи корак с околностима које се мијењају. Сходно томе, многи закони су неизбежно формулисани терминима који су у мањој или већој мјери неодређени и чије тумачење и примјена представљају питање праксе (види *Karácsony* и други против Мађарске [ВВ], број 42461/13, тачка 124, Европски суд 2016 (изводи) и *Delfi AS* против Естоније [ВВ], број 64569/09, тачка 121, Европски суд 2015)".

¹⁴ Види тачку 142 Одлуке.

¹⁵ Види тач. 111 и 112 Одлуке.

освртали на нека друга конкретна спорна питања која су подносиоци захтјева за оцјену уставности потенцијали (нпр. недоследна примјена резултата пописа становништва из 1991. односно 2013. године итд.) јер то није било неопходно.

Потпредседник Ђеман још додаје да је раније, тј. прије одлуке о меритуму заговарао и гласао за доношење привремене мјере у овом предмету, међутим, то није прихваћено.

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **U-27/22**, рјешавајући захтјеве **Џелјка Комшића, члана Председништва Босне и Херцеговине, и Шефика Дџаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавajuћег Председништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3.a) Устава Босне и Херцеговине, члана 42. став (5), члана 57. став (2) тачка b) и члана 59. ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 94/14), у саставу:

Valerija Galić, predsjednica
Mirsad Ćeman, potpredsjednik
Zlatko M. Knežević, potpredsjednik
Helen Keller, potpredsjednica
Seada Palavrić, sutkinja
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudija

на сједници одржаној 23. марта 2023. године доnio је

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Одлукујући о захтјеву **Џелјка Комшића, члана Председништва Босне и Херцеговине, и Шефика Дџаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавajuћег Председништва Босне и Херцеговине**, за оцјену уставности амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине FBiH" бр. 79/22 и 80/22) и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиH" број 67/22),

утврђује се да су амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине FBiH" бр. 79/22 и 80/22) и Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиH" број 67/22) у складу са чл. I/2, II/2, II/4. и III/3.b) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чл. 5. и 7. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Џелјко Комшић, члан Председништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), подnio је 11. октобра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену усуглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине FBiH" бр. 79/22 и 80/22; у даљњем тексту амандмани) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII и чл. од 1. до 5. Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиH" број 67/22; у даљњем тексту: Измјене Изборног закона), које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину (у даљњем тексту: високи представник) одлукима бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године. Наведени захтјев је регистран под бројем U-27/22.

2. Подносилац захтјева је, на основу члана 64. Правила Уставног суда, подnio и захтјев за доношење привремене мјере

којом би Уставни суд: а) обуставио provoђење изборних резултата и б) обуставио извршење оспорених одредаба до доношења коначне одлуке Уставног суда о његовом захтјеву.

3. Шефик Дџаферовић, у вријеме подношења захтјева предсједавajući Председништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Дџаферовић), подnio је 26. октобра 2022. године Уставном суду захтјев за оцјену усуглашености с Уставом БиH амандмана од CX до CXXX и Измјена Изборног закона. Наведени захтјев је регистран под бројем U-30/22.

4. Такође, подносилац Дџаферовић је, на основу члана 64. Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом ће се "обуставити примјена оспорених прописа до доношења коначне одлуке Уставног суда".

II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број U-27/22 од 1. и 2. децембра 2022. године (доступна на www.ustavnisud.ba) одбио захтјева за доношење привремених мјера.

6. Уставни суд је, у складу са чланом 32. став (1) Правила Уставног суда, donio одлуку о спајању наведених захтјева о којима ће водити један поступак и donijeti једну одлуку под бројем U-27/22.

7. На основу члана 23. став (2) Правила Уставног суда, од Уреда visokог представника затражено је 13. октобра 2022. године да достави одговор на захтјев у року од 30 дана од пријема дoписа.

8. Уред visokог представника је у одговору навео да он због свог статуса, у смислу Анекса 10 Опћег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Опћи оквирни споразум), не може бити учесник у поступцима пред правосудним институцијама Босне и Херцеговине, али, ukoliko Уставни суд одлучи, доставит ће своја зapaжања у својству *amicus curiae*.

9. Уставни суд је 21. октобра и 9. новембра 2022. године позвао Уред visokог представника да, ukoliko сматра да је потребно, као donosilac оспорених аката достави своја зapaжања о захтјевима.

10. Уред visokог представника је 8. и 23. новембра 2022. године доставио своја зapaжања.

11. Зapaжања су 9. децембра 2022. године достављена подносиоцима захтјева као информације.

Uvodne napomene

12. Устав Федерације БиH donijela је Уставотворна скупштина Федерације БиH на сједници одржаној 30. марта 1994. године и stupio је на снагу у ponoћ тог дана. Устав FBiH је објављен у "Службеним новинама Федерације БиH" број 1/94. Relevantне одредбе које су се односиле на избор Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа FBiH) и предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине наведене су у relevantним прописима.

13. Уставни суд је у трећој дјелимичној одлуци у предмету број U-5/98 од 30. јуна и 1. јула 2000. године ("Службени гласник БиH" број 23/00 од 14. септембра 2000. године, Одлука о конститутивности народа), између осталог, прогласио неуставним одредбу члана I.1(1) у формулацији Амандмана III Устава FBiH, и то у дијелу "Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са Осталима, и", као и у дијелу "остварујући своја суверена права". У смислу те одлуке којом је утврђена неопходност остварења начела конститутивности народа на подручју цијеле Босне и Херцеговине, ukazalo се неопходним, између осталог, другачије регулирати састав и начин избора Дома народа Парламента FBiH, те предсједника и потпредсједника FBiH.

14. Уз посредовање visokог представника, политичке странке (осим Странке демократске акције и Хрватске демократске заједнице) постигле су 27. марта 2002. године Споразум о различитим кључним елементима који су неопходни за имплементацију Треће дјелимичне одлуке Уставног суда. Тадашњи 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 povinovale 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 usaglasе 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 očito 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 CXXXVIII

37. Podnosilac zahtjeva dalje smatra da je Amandman CXXXVIII, 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 zahtjeva povratak svih prognanih u njihove prijeratne domove i mjesta življenja. Prema ocjeni podnosioca zahtjeva, visoki predstavnik na taj način, uvedenjem 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 podnosiocu 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 redosljediu 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 sigurnost, 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 učestvovali u tom dijalogu, podnosilac Komšić i njegova politička stranka odlučili da ne pridonese 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 predstavljajući 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 izabranih 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 izabranih 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 identifikovali 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 izabраних тјела директно би нарушила повјеренје у изборни процес заједно с начелом легитимних очекивања и/или правне сигурности. 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 izabраних тјела, 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.ustavisud.ba), prema kojoj je bilo nužno osigurati da se sva mjesta u svim klubovima mogu 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 na rod 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 srazmjerni su 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 objere 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 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.

(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 kandidata, 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 prepoloviti 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 kantonskoj 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 mjesto 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 mjesto 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 omogućiti 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 omogućiti 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 prosljeđuje 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 podnosilaca 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 slobodnog 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 "implicirana 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 "impliciranih 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 zagaraniranih 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.*, *Lykourazos 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 izborni 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 omens*), 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 "vjerovatno [...] 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 da 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 Komišića 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 Komišić 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 posebno 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 mijesanja 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 mijesanja 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 *Zdanoka 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 podnosilaca 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. Ustavni sud smatra da se naročito ne mogu prihvatiti tvrdnje podnosilaca 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 propiše 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.*, *Zdanoka 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). 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 preliminarog 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 dovodilo 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. 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 pravni 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 podnosilaca 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., Gruzijaska 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 nasljeđa. 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 parlamenta. 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 izmjenе 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 funkcionira 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 funkcionira 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 Domu 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 funkcioniše 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 Domu 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 podnosioc nastoji prikazati.

121. Podnosioc 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 funkcioniše 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. Podnosioc 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 Domu 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 osporenim dijelima 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 razmjeran (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 jednakoj 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. Naposlijetku, 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 "vladavine 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 posređan 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 izvave 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 Čemana, 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, s. r.

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

D) 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

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

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

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. godine¹.

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 svakoga².

Ipak, visoki predstavnik može da djeluje u takvom trenutku na osnovu tzv. bonških 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.³

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.⁴ Kako su politički pregovori o usvajanju izborne reforme propali, te nije bilo moguće navrijeme postići kompromis prije izbora⁵, 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 zagarantiran.

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 1.⁶ U vezi s tim, većina se poziva na sudsku prasku Evropskog suda u predmetima *Lykourazos protiv Grčke*⁷ i *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ Prema toj viziji, pravo na glasanje nužno ne uključuje pravo da se zna kako će glasovi biti korišteni u prapratnom 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.

"Pravo da znaju unaprijed" nije uskraćeno samo biračima, nego i političkim strankama¹¹, 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.

¹ 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.

² 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).

³ Vidi tačku 74. Odluke.

⁴ Vidi tač. 20. et seq.; 109. et seq. Odluke.

⁵ Vidi tač. 25. i 111. Odluke.

⁶ Vidi tačku 89. Odluke.

⁷ Vidi fusnotu 1.

⁸ Vidi fusnotu 2.

⁹ 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".

¹⁰ 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.

¹¹ Vidi tačke 102. et seq. Odluke.

Као треће, иако већина прихвата, на основу пресуде у предмету *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹, да је члан 3. Протокола број 1 у потпуности примјенљив на изборе у Дому народа², тим чланом се прави разлика између начела примјенљивих на непосредне и посредне изборе.

Ми не прихватamo то тумачење праксе Суда. Према нашем мишљењу, сва начела која је разvio Европски суд у односу на право на слободне изборе примјенјују се у потпуности у случају избора у Дому народа у Босни и Херцеговини, чак и ако су избори "посредни".

Приликом развоја начела изборне судске праксе према члану 3. Протокола број 1, а нарочито у односу на тренутак изmjena изbornih zakona, Европски суд је досљедно упућивао на Кодекс добре праксе у изbornim pitanjima који је развила Venecijanska komisija.³ Не постоји ништа у судској пракси Европског суда или у Кодексу Venecijanske komisije што би sugeriralo да се та начела не примјенјују на непосредне изборе. Стога, не можемо се сложити с мишљењем већине да се начела Кодекса Venecijanske komisije "искључиво односе на непосредне, али не и на посредне изборе".⁴ То је тим више тачно у мјери у којој се Кодекс односи на основна начела владавине права.

Као четврто, одлуком већине се уманjuje значај промјена које се увode одлукama visokog predstavnika.⁵

Међутим, мишљења смо да су промјене значајне. Измjenama и dopunama izbornih pravila, како на уставном тако и на законodavnom 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 промјене нису техничке природе него се тичу "основних елемената изbornog sistema". У том контексту потребно је поштовање начела стабилности изbornog sistema. Dakle, načelo стабилности изbornog zakona из Кодекса Venecijanske komisije⁶, према нашем мишљењу, у потпуности се односи на конкретни предмет.

Као пето, већина сматра да Уставни суд нема надлежност да утврди рокове visokom predstavniku за donošenje обавезујућих одлука јер би то ишао ван оквира теорије функционалне dualnosti.⁷ Istovremeno, Уставни суд прихвата да анализира tvrdnju podnosilaca заhtjeva да тренутак donošenja одреdbи nije у saglasnosti са стабилношћу изbornog sistema.⁸ Према нашем мишљењу, то је

непомирљива противрјечност. Мишљења смо да тренутак изmjena и dopuna izbornih zakona чини суштinski dio заhtjeva владавине права те тако у потпуности спада у надлежност Уставног суда.

III) Повреда стабилности изbornog zakona и начела владавине права

Према нашем мишљењу, начело стабилности изbornog zakona које је dio начела владавине права нарушено је одлукama visokog predstavnika, с обзиrom на то да су one усвојене и да су stupile на снагу за vrijeme изbornog procesa који је био у toku.

Према Venecijanskoј komisiji, "истински демократски избори могу се одржати само ако су испуњени одређени основни uvjeti демократске државе који се заснивају на владавини права, као што су основна права, стабилност изbornog zakona те djelotворне proceduralne garancije"⁹.

Европски суд је precizirao и да мijeшање у право на glasanje мора бити у saglasnosti с "начелом владавине права те опћим циљевима Конвенције"¹⁰ и да је владавина права један од "temelja djelotворне и смислене демократије"¹¹.

Главни елементи начела владавине права укључују предvidљивост и стабилност zakona¹². Та начела су од нарочите важности у изbornim pitanjima као што је то naglasio Европски суд у својој пракси према члану 3. Протокола број 1.¹³

Podsjećamo да су osporeni ustavni amandmani stupili на снагу 2. oktobra 2022. godine, tj. nakon objavljivanja на zvaničnoј stranici Ureda visokog predstavnika, а Изmjene и dopune Изbornog zakona stupile су на снагу prvog дана nakon njihovog objavljivanja у "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", tj. 8. oktobra 2022. godine¹⁴.

За такве промјене, на дан избора, nenajavljene и nepredvidljive за надлежне јавне институције, политичке странке и бираче, tj. за sve актере који су укључени у изborni процес, не може се smatrati, према нашем мишљењу, да су у saglasnosti с критеријима стабилности изbornog zakona.

Сматрамо bitnim napomenuti у овом смислу, те као одговор на argument већине¹⁵, да се начело владавине права не може примјенјивати у smanjenom облику и prilagođavati конкретним политичким околностима. Naprotiv, суштина начела владавине права мора увјек бити zagarantirana. А dio суштине jest aspekt предvidљивости.¹⁶ Уколико nije могуће постићи "apsolutnu

¹ Br. 27996/06, 34836/06 (VV), 22. decembar 2009. Vidi tačku 41. te пресуде у којој Велико вјеће наводи: "Што се тиче Дома народа Босне и Херцеговине, Суд naglašava да је састав Дома резултат посредних избора, тако што njegove članove именују entitetski законodavni органи. Pored toga, Суд zapaža да је обим законodavnih надлежности које Дом ужива у овом случају одлучујући фактор. Дом народа заиста ужива широка овлашћења у proceduri усвајања zakona: члан IV став 3. (c) Ustava izричито предviđa да nijedan закон не може бити усвојен без одобрења оба дома. Nadalje, Дом народа, заједно с Представничким домом, одлучује о изворима и износу sredstava за рад институција државе и за међународне обавезе Босне и Херцеговине, те odobrava budžet за институције Босне и Херцеговине (види члан IV став 4. (b)–(c) Ustava). I на крају, даје потребну saglasnost за ratifikaciju ugovora (види члан IV став 4. (d) и члан V став 3. (d) Ustava). Stoga, избори за Дом народа potpadaju под члан 3. Протокола број 1. Према tome, члан 14. у vezi са чланом 3. Протокола број 1 је примјенљив".

² Vidi tačku 86. Odluke.

³ Vidi npr. Tanase protiv Moldavije, број 7/08, 27. april 2010, таč. 168. и 176.

⁴ Vidi tačku 112. Odluke.

⁵ Vidi tačku 113. Odluke.

⁶ Vidi Venecijanska komisija, Кодекс добре праксе у изbornim pitanjima, Начело II.2.

⁷ Vidi tačku 79. Odluke.

⁸ Vidi tačku 80. Odluke.

⁹ Vidi Izvještaj с objašnjenjem uz Кодекс добре праксе у изbornim pitanjima, који је усвојила Venecijanska komisija на својој 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18–19. oktobar 2002. godine), таčka 2.

¹⁰ Vidi Ždanoka protiv Latvije (VV), број 58278/00, таčka 115, Европски суд 2006 I, и Miniscalco protiv Italije, број 55093/13, таč. 94–95, 17. juni 2021.

¹¹ Vidi Uspakich protiv Litvanije, број 14737/08, 20. decembar 2016, таčka 87.

¹² Vidi Magyar Kétfarkú Kutya Párt protiv Mađarske (VV), број 201/17, 20. januar 2020, таčka 101.

¹³ Vidi Paschalidis, Koutmeridis и Zaharakis protiv Grčke, br. 27863/05, 28422/05, 28028/05, таč. 29–35, 10. april 2008.

¹⁴ Vidi члан 2. Odluke којом се donosi Закон о изmjenama и dopunama Изbornog zakona Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. oktobra 2022. godine и члан 7. Zakona о изmjenama и dopunama Изbornog zakona Босне и Херцеговине.

¹⁵ Vidi tačku 142. Odluke.

¹⁶ Vidi предмет Medžlis Islamske zajednice Brčko и други protiv Босне и Херцеговине (VV), br. 17224/11, 27/06/2017, у којем је Европски суд naglasio sljedeće: "70. У том pogledу Суд ponavlja да се norma не може smatrati 'zakonom' у смислу члана 10. став 2. ukoliko nije formulirana dovoljno precizno да omogućу грађанину да ureди своје понашање; он или она мора бити у могућности – ако је то потребно уз одговарајући savjet – да предvidи, у мјери која је разумна у датим околностима, posljedice које одређена radnja може имати. Те posljedice не морају бити предvidљиве с апсолутном izvjesnoшћу. Иако је izvjesnost пожељна, она може donijети и pretjeranu krutost, а закон мора бити у stanju да одржи korak с околностима које се mijenjaju. Shodno tome, многи zakoni су neizbježno formulirani terminima који су у manjoj или većој мјери neodređени и чије тумачење и примјена predstavljaju pitanje праксе (види Karácsony и други protiv Mađarske [VV], број 42461/13, таčka 124, Европски суд 2016 (izvodi) и Delfi AS protiv Estonije [VV], број 64569/09, таčka 121, Европски суд 2015)".

predvidljivost", kao što tvrdi većina,¹ 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 anatemi za vladavinu prava.

I dok se čini da je većina sklona da opravda miješanje u svjetlu konkretne situacije u Bosni i Hercegovini,² 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.

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

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-27/22**, rješavajući zahtjeve **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 42. stavak (5), članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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 Čeman, dopredsjednik
Zlatko M. Knežević, dopredsjednik
Helen Keller, dopredsjednica
Seada Palavrić, sutkinja
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudac
na sjednici održanoj 23. ožujka 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 predsjedatelja 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) sukladni čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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: podnositelj Komšić), podnio je 11. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-27/22.

2. Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud: a) obustavio provedbu izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.

3. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelj Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Džaferović), podnio je 26. listopada 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu usuglašenosti s Ustavom BiH amandmana od CX. do CXXX. i Izmjena Izbornog zakona. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-30/22.

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

II. Postupak pred Ustavnim sudom

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

6. Ustavni sud je, sukladno članku 32. stavak (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 temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Ureda visokog predstavnika zatraženo je 13. listopada 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 sudionik 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. listopada i 9. studenog 2022. godine pozvao Ured visokog predstavnika da, ukoliko smatra da je potrebno, kao donositelj osporenih akata dostavi svoja zapažanja o zahtjevima.

10. Ured visokog predstavnika je 8. i 23. studenog 2022. godine dostavio svoja zapažanja.

11. Zapažanja su 9. prosinca 2022. godine dostavljena podnositeljima zahtjeva kao informacije.

Uvodne napomene

12. Ustav Federacije BiH donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH na sjednici održanoj 30. ožujka 1994. godine i

¹ Vidi tačku 142. Odluke.

² Vidi tač. 111. i 112. Odluke.

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 dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine navedene su u relevantnim propisima.

13. Ustavni sud je u trećoj djelomičnoj odluci u predmetu broj U-5/98 od 30. lipnja i 1. srpnja 2000. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 23/00 od 14. rujna 2000. godine, Odluka o konstitutivnosti naroda), između ostalog, proglasio neustavnim odredbu članka 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 dopredsjednika FBiH.

14. Uz posredovanje visokog predstavnika, političke stranke (osim Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice) postigle su 27. ožujka 2002. godine Sporazum o različitim ključnim elementima koji su neophodni za implementaciju Treće djelomične odluke Ustavnog suda. Tadašnji visoki predstavnik je ostavio rok do 18. travnja 2002. godine za provedbu Treće djelomične odluke Ustavnog suda sukladno navedenom Sporazumu. Međutim, u tom roku nisu izvršene neophodne izmjene.

15. Visoki predstavnik je 19. travnja 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. listopada 2002. godine. Izbor predsjednika i dopredsjednika 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. kolovoza 2002. godine), te Ispravak zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona ("Službeni glasnik BiH" broj 25/02 od 10. rujna 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. listopada 2010. godine kantonalne skupštine Posavskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona i Kantona 10 dulje od pet mjeseci nisu izabrale izaslanike za Dom naroda FBiH. Do tada izabrani izaslanici su konstituirali Dom naroda FBiH, te su izabrali predsjednika i dopredsjednika FBiH. Odlukama Središnjeg izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: SIP) od 24. ožujka 2011. godine utvrđeno je da izbori za Dom naroda FBiH nisu u svih deset kantona provedeni sukladno odredbama Izbornog zakona, te da nisu bili ispunjeni uvjeti za njegovo konstituiranje. Također, utvrđeno je da izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, koji je izvršen odlukom oba doma Parlamenta FBiH, nije bio proveden sukladno Izbornom zakonu, te je poništen izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH. Visoki predstavnik je donio nalog kojim se privremeno suspendiraju navedene odluke SIP-a od 24. ožujka 2011. godine, kao i svi postupci u svezi s prethodno navedenim odlukama.

18. Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine ("Službeni glasnik BiH" broj

38/15; dostupna na www.ustavnisud.ba) djelomično usvojio zahtjev podnositelja Komšića kojim je osporavao odredbe o izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH i Republike Srpske. U toj odluci, između ostalog, utvrđeno je da odredbe članka IV.B.1., članak 1. stavak 2. (dopunjene Amandmanom XLI.), članak IV.B.1., članak 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 sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Ustavni sud je u obrazloženju te odluke konstatirao da iz odluke Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* (presuda od 22. prosinca 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06) nedvojbeno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Također, ukazano je da je Europski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 15. srpnja 2014. godine, predstavka broj 3681/06, točka 40.) naveo da je nalaz o povredi u tom predmetu izravna posljedica propusta vlasti Bosne i Hercegovine da uvedu mjere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Sejdić i Finci (idem, točka 73.)*. Međutim, Ustavni sud je također naglasio da je trenutno nemoguće predvidjeti opseg 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 usuglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Europskom konvencijom, koju je utvrdio Europski sud u navedenim predmetima (*idem, točka 74.*).

19. Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-23/14 od 1. prosinca 2016. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 1/17, dostupna na www.ustavnisud.ba) Ustavni sud je djelomično usvojio zahtjev Bože Ljubića, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva. Tom odlukom je, između ostalog, utvrđeno da članak 10.12 Izbornog zakona (u dijelu u kojem je bilo propisano "svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu"), te odredbe članka 20.16A stavak 2. toč. 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 sukladni članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je obrazložio da navedene odredbe "...ne samo da se ne temelje na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine nego očitom impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno 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 članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine..." (*idem, točka 52.*).

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

21. U Bosni i Hercegovini su nakon toga, 7. listopada 2018. godine, održani Opći izbori. Nakon održanih izbora, SIP je u prosincu 2018. godine donio Naputak o izmjeni i dopunama Naputka 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. prosinca 2018.

godine; u daljnjem tekstu: Naputak iz 2018. godine). Naputkom 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, SIP je odlučio da se iz svakog kantona bira minimalno jedan pripadnik konstitutivnog naroda. Iako u Naputku iz 2018. godine nije bilo navedeno na temelju kojeg popisa stanovništva je utvrđen raspored mandata u kantonima za popunjavanje Doma naroda, proizlazi da se SIP rukovodio popisom stanovništva iz 2013. godine.

22. Odlukom o obustavi postupka broj U-4/18 od 5. srpnja 2019. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) obustavljen je postupak pokrenut zahtjevom Borjane Krišto, predsjedateljice Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, za ocjenu ustavnosti odredbe članka IV.A.2.8. stavak 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. siječnja 2019. godine i U-3/19 od 28. ožujka 2019. godine (dostupne na www.ustavnisud.ba) odbačeni su kao nedopušteni zahtjevi za ocjenu ustavnosti Naputka iz 2018. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda.

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

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

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

27. Nakon održavanja Općih izbora 2. listopada 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. SIP je 2. studenog 2022. godine donio Odluku o potvrđivanju i objavi rezultata Općih izbora 2022. godine. Nakon toga je, na sjednici od 4. studenog 2022. godine, donio Naputak 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: Naputak iz 2022. godine) i Kriterije i postupak popune 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. Podnositelj Komšić smatra da amandmani CXI., CXII., CXX., CXXI., CXXVIII. i čl. od 1. do 5. Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu sukladni odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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. Podnositelj zahtjeva osporava amandmane CXI. i CXII. i čl. 2., 3., 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda FBiH iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu sukladne čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

31. Podnositelj zahtjeva tvrdi da osporene odredbe u praksu uvode garancije da su "konstituentni" narodi izabrani s teritorija gdje su većina. Na taj način su, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, demokratski procesi s borbe političkih stranaka za mjesta u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Zastupnički 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 podnositelja zahtjeva, dovodi do mogućnosti da politička stranka nema niti jednog zastupnika u Zastupničkom 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 državnoj razini. Podnositelj 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, podnositelj zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sustav u kojem se na bazi korištenja neparnih brojeva 1, 3, 5, 7, 9... (što je zapravo metoda Sainte-Laguë) stvara određeni količnik vrijednosti svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu, te se na temelju toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Konačna posljedica takvog izračuna, kako to tvrdi podnositelj zahtjeva, jest nejednaka vrijednost građana na individualnoj razini, jer bi svaki od njih bio tretiran kroz količnik konstitutivnog naroda ili grupacije. Time se težište za formiranje vlasti fokusira isključivo na Dom naroda FBiH i osvajanje većine po klubovima konstitutivnih naroda uz potpuno zanemarivanje uloge manjina i građana koji, suštinski, nemaju nikakav utjecaj na formiranje vlasti. Podnositelj zahtjeva smatra da je tako stvorena situacija u kojoj samo etničke političke stranke imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda FBiH. To dovodi do istiskivanja iz vlasti građanski orijentiranih političkih stranaka, te njihovog potpunog političkog i društvenog marginaliziranja. Podnositelj zahtjeva naglašava i da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u zastupničkim organima zakonodavne vlasti. Smatra da se nametnutim odlukama zakonodavca Doma naroda FBiH dodatno ojačava povećanjem broja zastupnika koji se pretežno biraju s teritorija na kojima jedan narod (etnička skupina) već ima većinu, čime se "cementiraju etničke podjele".

33. Također, podnositelj zahtjeva smatra da donošenje izmjena Ustava FBiH i Izbornog zakona samo po sebi predstavlja grubo kršenje demokratskih procedura. Naime, okolnost da je visoki predstavnik nakon izbora promijenio važeća pravila, prema njegovom shvaćanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da je visoki predstavnik "prevario birače" jer je izmjene Ustava FBiH i Izbornog zakona donio u "noći održavanja izbora". U tom pogledu, u zahtjevu se ukazuje na odluku Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u predmetu *Purcell protiv Gonzalez*, u kojoj je utvrđeno tzv. Purcell načelo i poništene su izmjene izbornih pravila donesenih neposredno pred izbore. Podnositelj zahtjeva ističe da, iako se to načelo u kontekstu SAD-a uglavnom primjenjuje kada sudovi svojim odlukama mijenjaju izborna pravila, ono je, *mutatis mutandis*, primjenjivo na bilo kakvo mijenjanje izbornih pravila neposredno prije izbora. Također, podnositelj zahtjeva je ukazao na praksu Europskog suda u predmetima *Paschalidis*, *Koutmeridis* i *Zaharakis protiv Grčke* (presuda od 10. travnja 2008. godine, predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05), *Ekoglasnost protiv Bugarske* (presuda od 6. studenog 2012. godine, predstavka broj 30386/05), navodeći da je stav Europskog suda da iznenadne i neočekivane izmjene pravila za izračun glasova mogu dovesti do kršenja članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da je to postupanje suprotno Kodeksu dobrog vladanja izbornim pitanjima (u daljnjem tekstu: Kodeks), koji je usvojila Europska komisija za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) na 51. plenarnoj sjednici 2002. godine, prema kojem je temeljno načelo da izborna pravila moraju biti stabilna i da ih ne treba mijenjati prečesto, odnosno da se elementi izbornog zakona, naročito izborni sustav, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica smiju mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora.

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

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

35. Te navode podnositelj zahtjeva prvenstveno temelji na tvrdnji da je taj proces u cijelosti utemeljen 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 točka 18. ove odluke) već utvrdio da nisu sukladne Ustavu BiH i Europskoj konvenciji (IV.B.1. članak 2. st. 1. i 2.) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i dopredsjednike 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 usuglašavanja s Ustavom Bosne i Hercegovine sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine

i Izbornog zakona s Europskom konvencijom i presudama Europskog suda.

36. Podnositelj zahtjeva dalje ukazuje da je visoki predstavnik samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U tom dijelu podnositelj zahtjeva navodi opća razmatranja o demokraciji i pluralizmu (str. 20–22.), a zatim (na str. 22–24.) podnositelj opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnositelj konstatira da su navedenim odredbama Ostali dovedeni u identičnu situaciju kao i prije usvajanja tih odluka visokog predstavnika. Naime, oni i dalje nemaju mogućnost kandidirati svog kandidata za predsjednika ili dopredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnositelj zahtjeva se poziva na odluke Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finčić*, *Zornić* (naprijed citirane), *Pilav* (presuda od 9. lipnja 2016. godine, predstavka broj 41939/07), *Šlaku* (presuda od 26. svibnja 2016. godine, predstavka broj 56666/12) i *Pudarić* (presuda od 8. prosinca 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 sudjeluju u vršenju funkcija predsjednika i dopredsjednika FBiH.

c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII.

37. Podnositelj zahtjeva dalje smatra da je Amandman CXXVIII., kojim se utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnova 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 podnositelj ukazuje da se osporenim Amandmanom primjenjuje "posljednji popis" za formiranje Doma naroda FBiH, uz zadržavanje popisa stanovništva iz 1991. godine kao "osnove za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke". Drugim riječima, popis iz 1991. godine predstavlja osnovu 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 podnositelja 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 uspostava Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti, a pri tome koristiti različite metode i osnove popunjavanja tih organa, zato što struktura izvršne vlasti mora predstavljati refleksiju strukture zakonodavne vlasti. Prema podnositeljevoj tvrdnji, tim odredbama se narušava načelo demokracije zato što se uspostavlja sastav institucija koji ne odgovara strukturi stanovništva, a posebno ne odgovara onoj strukturi stanovništva iz 1991. godine. Zbog toga smatra da je očito da je visoki predstavnik pod svaku cijenu želio uspostaviti neki novi Dom naroda FBiH, koji odgovara zamišljenoj projekciji njegovog sastava, koji, u uvjetima poslijeratnog društva, u biti, etnički homogenizira stanovništvo u određenim dijelovima Bosne i Hercegovine i na taj način dodatno "cementira podjelu zemlje po etnički homogeniziranim linijama". Dakle, očiti cilj visokog

predstavnik je osiguranje kontrole nad Klubom Hrvata u Domu naroda FBiH isključivo za HDZBiH, a da pri tome, zadržavanjem popisa iz 1991. godine kao temelja za formiranje izvršne vlasti, zadrži kontrolu nad još jednim ministarstvom u Vladi FBiH. Također se ističe da je temeljni motiv visokog predstavnika bio da udovolji zahtjevima koji su dolazili iz Vlade Republike Hrvatske (RH), kojom vlada HDZRH, te je time pružio ključnu diplomatsku potporu jačanju političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

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

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

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

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

42. Također, podnositelj zahtjeva se pozvao na stavove Europskog suda iz presuda *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 6. studenog 1980. godine, predstavka broj 6538/74, toč. 49. i dalje) i *London, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (presuda od 22. listopada 2007. godine, predstavke br. 21279/02, 36448/02, toč. 42. i dalje), *Zdanoka protiv Latvije* (presuda od 16. ožujka 2006. godine, predstavka broj 58278/00, toč. 115. i dalje) i *Hirst protiv UK* (presuda od 6. listopada 2005. godine, predstavka broj 74025/01, točka 58.). U svezi s tim presudama, podnositelj zahtjeva je citirao izjavu člana SIP-a Željka Bakalara od 7. listopada 2022. godine objavljenu u medijima pod naslovom "Centralna izborna komisija još ne zna kako sprovesti Schmidtove odluke". Na temelju navedenog, podnositelj je izveo zaključak da ni SIP nema dovoljno jasan, precizan i predvidljiv propis koji može provesti, što ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti.

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

44. U tom kontekstu, podnositelj ističe da je SIP, na sjednici 4. svibnja 2022. godine, usvojio akt "Naputak o rokovima i redosljedu izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. listopada 2022. godine" (u daljnjem tekstu: Naputak). U članku 2. stavak (2) tog Naputka određeno je razdoblje od 22. lipnja 2022. godine do 4. srpnja 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. Sukladno tome, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja temeljili na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH

koji su bili na pravnoj snazi 4. srpnja 2022. godine i na temelju tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda FBiH. U tom pogledu, podnositelj Džaferović navodi da je "legitimno očekivanje političkih stranaka iznevjereno" onda kada je visoki predstavnik nametnuo osporene odredbe. Prema njegovom mišljenju, politički subjekti i građani/pojedinci nisu imali priliku iznijeti svoje mišljenje, koristiti pravna sredstva, niti mogućnost da iz novonastale situacije svoja "legitimna očekivanja zasnivaju na novim izbornim pravilima". Također, podnositelj smatra da bi bio nerazmjerno velik i neutemeljen teret stavljati odgovornost na SIP, jer ni oni "ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti, niti načelo vladavine prava".

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

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

3. 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 dulje 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 smisleno uključila u reforme koje su nužne za postizanje napretka na putu ka integraciji u Europsku uniju. Naime, donošenje rješenja o neizvršenju odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-23/14 od 6. srpnja 2017. godine (vidi točka 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 temelju Naputka 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 svezi 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 obnaša funkciju u tehničkom mandatu. To je također utjecalo i na pravovremeno imenovanje nedostajućih sudaca u Ustavnom sudu Federacije BiH.

47. Zatim je ukazano da je visoki predstavnik 27. srpnja 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 poduzmu ostale potrebne reforme. Međutim, visoki predstavnik je naveo da su, iako su

pojedine političke stranke i skupine građana konstruktivno sudjelovale u tom dijalogu, podnositelj Komšić i njegova politička stranka odlučili ne pridonijeti tom procesu. S obzirom na neuspjeh procesa dijaloga i imajući u vidu visok stupanj rizika da će formiranje institucija nakon izbora ponovno biti blokirano, visoki predstavnik je naveo da je odlučio iskoristiti svoj mandat za rješavanje situacije koja je nastala u svezi s civilnom implementacijom i koja ugrožava sudjelovanje građana u političkim procesima, te predstavlja ozbiljnu prijetnju provedbi 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 omogućuje brza uspostava 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. postizbornu uspostavu posredno izabranih 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 skupina 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 izabranih 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 sustavu Federacije BiH, koji iziskuje uspostavu 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, unatoč tome što je broj delegata u Domu naroda FBiH povećan, netočna 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 blokirano 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 skupina stranaka da budu predstavljene. To je učinjeno a da se pri tome nije utjecalo na zaštitne mehanizme dane svim konstitutivnim narodima i skupini Ostalih u svim kantonima. Također, visoki predstavnik smatra neutemeljenom i kritiku upotrebe formule Sainte-Laguë (također poznate kao Websterova formula) za dodjelu mandata. Primijenjena u tom kontekstu, navedena formula obično se promatra 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 istaknuo u odluci u predmetu broj U-23/14, otklanja neizvjesnost koja je postojala u pogledu provedbe te odluke.

50. U odnosu na **odabir popisa stanovništva**, visoki predstavnik je naveo da je Ustavni sud Rješenjem broj U-23/14 od 6. srpnja 2017. godine stavio izvan snage prijelazne odredbe članka 20.16A (2), toč. a–j. Izbornog zakona. Na taj način je okončan tranzicijski režim i pokrenuta primjena članka 10.12 Izbornog zakona. Međutim, Ustav FBiH doveden je u proturječje s Izbornim zakonom BiH i nastupila je obveza za SIP da donese Naputak iz 2018. godine. Amandmanom CXXVIII. otklanja se ta neusklađenost između odredbe Izbornog zakona (članak 10.12 stavak [1]) i odredbe članka 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 preudicira niti preemptira okončanje aktivnosti na povratku izbjeglica i raseljenih osoba prema Aneksu 7 Općeg okvirnog sporazuma. Sve to je, kako ističe, jasno naglašeno i u samoj preambuli Odluke broj 6/22, koju podnositelj zahtjeva osporava. Zbog toga, visoki predstavnik navodi da ne smatra utemeljenom kritiku podnosioca zahtjeva o korištenju podataka iz dva različita popisa tijekom tranzicijskog razdoblja. 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 Europske unije.

51. U odnosu na navode o **diskriminaciji pri izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH**, visoki predstavnik je naveo da je njegova intervencija težila ostvarivanju cilja prilično ograničenog opsega. U preambuli Odluke kojom se donose amandmani na Ustav FBiH od 2. listopada 2022. godine navedeno je da odluka Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine još nije provedena. Međutim, navedeno je i da je provedba te odluke povezana s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u provedbi presuda Europskog 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 članak IV.B.1. stavak (2) (izmijenjen i dopunjen amandmanom XXI. na Ustav Federacije) kojim se utvrđuje sastav predsjednika i dopredsjednika 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 Europski 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 obuhvaća odgovornost niti ovlast 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 objave 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 temeljne elemente izbornog prava, poput sastava izbornih povjerenstava, izbornog sustava 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 vjerojatnim. U svezi s tim, napominje da se sve sudske odluke na koje se pozvao podnositelj zahtjeva odnose na izmjene propisa koji se primjenjuju na neposredne izbore.

53. U odnosu na navode podnositelja Komšića da su odluke dovele birače u zabludu, visoki predstavnik je naveo da se novim pravilima ne mijenja način provedbe 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 skupine 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 tiskanim 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 temelju 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 dopredsjednika 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 dopredsjednika 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 sustava. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali mrtvo slovo na papiru i ne bi bili pretočeni u formiranje posredno izabranih tijela izravno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukama od 2. listopada 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. studenoga 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 1/01). Naime, visoki predstavnik smatra da bi prihvaćanje argumenata koji se odnose na izbor

trenutka za donošenje odluka moglo ozbiljno ugroziti diskrecijsko pravo visokog predstavnika da koristi te ovlasti. Cilj ovlasti poput onih koje su korištene 2. listopada 2022. godine u biti je rješavanje ozbiljnih problema koji nastanu prilikom provedbe civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Navedeno je također da se takve ovlasti koriste kao krajnja mjera, te je diskrecijsko 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 Europskog suda u predmetu *Dušan Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odluka od 18. srpnja 2013. godine, predstavke br. 36357/04 i dr.), ističe da se Ustavni sud ne može upuštati u preispitivanje je li visoki predstavnik ispravno ili pravovremeno vršio svoje diskrecijsko pravo kada je 2. listopada 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 svoje ovlasti 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 uspostavu novih posredno izabranih vlasti, uključujući i izbor delegata u Dom naroda FBiH. Sve to je učinjeno s ciljem promocije demokracije i unapređenja reformske agende koja je potrebna za integraciju u Europsku uniju, uzimajući u obzir rasprave o kandidatskom statusu.

57. U odnosu na navode podnositelja 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 dopredsjednika 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. siječnja 2017. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba), prema kojoj je bilo nužno osigurati da se sva mjesta u svim klubovima mogu 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 sustavu posrednih izbora i odražavaju praksu koja se poštuje u procesu provedbe izbora još od 1996. godine.

59. U svezi s tvrdnjama podnositelja zahtjeva o nepredvidljivosti osporenih akata, te navodima da su pravila bila "nejasna i neprecizna", visoki predstavnik je naveo da je SIP donio Naputak 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 legitimnih očekivanja, jer njima nije izmijenjen sustav na kojem

se temelji posredni izbor delegata u Dom naroda FBiH i predsjednika i dopredsjednika FBiH.

60. Također, visoki predstavnik je ukazao da su različita tijela, domaća i međunarodna, u prošlosti vršila druge prilagodbe u pogledu pravila o neizravnim izborima, koja su čak značajnija i dalekosežnija. Takve prilagodbe su vršene neposredno prije ili nakon objave rezultata, ali uvijek nakon što SIP 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 SIP u prosincu 2018. godine, nakon Općih izbora u listopadu 2018. godine, donio Naputak 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. kolovoza 2002. godine, odnosno nakon što je SIP ovjerio kandidatske liste. Također, visoki predstavnik je ukazao i na praksu Privremenog izbornog povjerenstva koje je organiziralo izbore pod okriljem OSCEBiH, koje je u 2000. godini, mjesec dana prije održavanja Općih izbora u studenom, donijelo 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. veljače 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 sustava. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali "mrtvo slovo na papiru" i ne bi se pretočili u formiranje posredno izabranih tijela izravno 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 podnositelja 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:

Članak I. stavak 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak II. st. 2. i 4.

2. Međunarodni standardi

U Bosni i Hercegovini izravno se primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i njezinim protokolima. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije

po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.

Članak III. stavak 3. točka b)

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava 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:

Članak II. stavak (1) toč. (a) i (d)

Visoki će povjerenik:

(a) nadzirati provedbu mirovnog rješenja;

(d) olakšati rješenje bilo kojih poteškoća koje nastanu provedbom civilnoga rješenja, ako visoki povjerenik prosudi da je to potrebno;

Članak V.

Visoki povjerenik ima ovlaštenje za konačnu interpretaciju ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnoga 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. USTROJ FEDERALNE VLASTI A. ZAKONODAVNA VLAST FEDERACIJE PARLAMENT FEDERACIJE

2. Dom naroda

Članak 6

Dom se naroda sastoji od trideset izaslanika Bošnjaka i trideset izaslanika Hrvata kao i izaslanika drugih naroda čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj zastupnika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na broj bošnjačkih odnosno hrvatskih zastupnika u kantonalnim zakonodavnim tijelima.

Članak 8

Broj izaslanika koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu razmjern je nacionalnom sastavu pučanstva kantona. U okviru tog broja, postotak bošnjačkih, hrvatskih i drugih izaslanika kantona odgovara, što je više moguće, postotku bošnjačkih, hrvatskih i drugih zastupnika u zakonodavnom tijelu dotičnog kantona. U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan izaslanik drugog naroda iz svakog kantona koji imaju barem jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, a ukupni broj izaslanika Bošnjaka, Hrvata i drugih bit će u skladu s člankom IV. A. 6.

Bošnjačke, hrvatske i druge izaslanike iz svakog kantona biraju odgovarajući zastupnici u zakonodavnom tijelu dotičnog kantona.

B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE

1. Predsjednik i Dopredsjednik Federacije

Članak 1

Predsjednik Federacije je državni poglavar.

Članak 2

Pri izboru Predsjednika i Dopredsjednika Federacije Klub bošnjačkih izaslanika i Klub hrvatskih izaslanika u Domu naroda kandidiraju zasebno po jednu osobu. Izbor Predsjednika i

Dopredsjednika Federacije moraju zajedno odobriti većinom glasova Zastupnički dom a onda Dom naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih izaslanika i većinu glasova hrvatskih izaslanika. Ukoliko jedan od domova odbije zajedničku kandidacijsku listu, klubovi moraju ponovo razmotriti kandidaturu Predsjednika i Dopredsjednika Federacije. Izabrane osobe će naizmjenice, po godinu dana, biti Predsjednik Federacije, a potom Dopredsjednik Federacije, tijekom četvorogodišnjeg razdoblja. Susljedni predsjednici Federacije ne mogu pripadati istom konstitutivnom narodu.

IX. PRIHVATANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA TE PRIJELAZNE MJERE

Članak 7

Objavljeni će se rezultati popisa pučanstva iz 1991. godine na odgovarajući način koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke.

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 biti će 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 ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasovanja.

Ovim amandmanom mijenja se članak IV.A.2.6. U stava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XXXIV

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

(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 sukladno 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 nijedan zastupnik u Zastupničkom domu, niti vijećnik općinskog vijeća.

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

AMANDMAN XLI

Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju sukladno ovim ustavom.

Ovim amandmanom dopunjuje se članak 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 kandidirati 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 nijedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba Doma, postupak kandidiranja se ponavlja.

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

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

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

AMANDMAN LI

Objavljeni rezultati popisa pučanstva 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 članak 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. listopada 2022. godine ("Službene novine FBiH" broj 79/22) u relevantnom dijelu glasi:

Ističući da je Upravni odbor Vijeća za provedbu mira u nekoliko navrata osudio "stagnaciju i nefunkcionalnost u FBiH, uključujući i neimenovanje vlada na razini Federacije [...] tri i pol godine nakon Općih izbora 2018. godine, što je ustavna obveza, dakle samim tim i obveza iz Općeg okvirnog sporazuma za mir", te činjenicu da "predsjednik Federacije nije izvršio svoju ustavnu dužnost da imenuje suce 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. prosinca 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 i Izborni zakon BiH ne koriste na štetu odgovornog upravljanja i funkcionalnosti institucija;

[...]

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

Podsjećajući također 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 također da se Bosna i Hercegovina, kao i šira regija, 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 Europsku 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 privitku 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 obvezi 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 članku IV.A.6. stavak (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 članku IV.A.8. stavak (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."

Stavak (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

Članak 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 skupini Ostalih iz kantona, ukoliko kantonalna skupština u tom kantonu ne izabere delegate iz reda jednog ili više relevantnih konstitutivnih naroda ili iz skupine Ostalih u Dom naroda u roku predviđenom ovim člankom."

Amandman CXX

Članak IV.B.2. mijenja se i glasi:

"(1) Bilo koja skupina 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 člankom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto dopredsjednika 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavcima (1) i (2) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(4) Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika 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 Zastupničkom domu, a zatim u Domu naroda.

(5) Imena kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka dostavljaju se Zastupničkom domu, koji će glasovati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata, u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka. Listu odobrava Zastupnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasuju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

(6) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Zastupničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

(7) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasovanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasuju, u roku od jednog tjedna organizira se drugi krug glasovanja u kojem će poslanici Zastupničkog doma glasovati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasovanja. Lista koja dobije najveći broj glasova u Zastupničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

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

(9) Izuzetno od odredbe stavka (4) ovog članka, ukoliko Zastupnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz stavka (5) ovog članka, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka 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 stavka (4) ovog članka, ukoliko u roku iz stavka (8) ovog članka Dom naroda ne obavi glasovanje za listu kandidata koju je dostavio Zastupnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Zastupničkom domu.

(11) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu sa stavcima (4) do (10) ovog članka, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Zastupnički dom će glasovati za novu listu u skladu sa stavcima (5) do (7) ovog članka u roku od 15 dana od dana glasovanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Zastupnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka, postupak predviđen u stavcima (1) do (7) ovog članka se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovima u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate iz stavova

(1) do (3) ovog članka prepоловити i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Domu.

(12) Izuzetno od odredbe stavka (4) ovog članka, u ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koju je odobrio Zastupnički dom.

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

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

Amandman CXXI

U članku IV.B.3. stavak (2) mijenja se i glasi:

"(2) Ukoliko predsjednik ili jedan od dopredsjednika Federacije umre, bude smijenjen ili prema mišljenju Vlade, usvojenom konsenzusom, trajno nije u mogućnosti izvršavati svoje službene dužnosti koje proizlaze iz njegovog položaja, bit će proveden postupak predviđen u članku 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 članku IX.7. postojeća odredba postaje stavak (1) nakon kojeg se dodaje novi stavak (2) koji glasi:

"(2) Izuzetno od odredbe stavka (1) ovog članka, 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 pročišćeni 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 DOPREDSJEDNIK FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 9.13

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

Članak 9.14

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

Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH glasuje o jednoj ili više zajedničkih listi koju sačinjavaju tri kandidata uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Zastupničkom domu

Parlamenta Federacije BiH bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda, uključujući i većinu glasova klubova zastupnika svakog konstitutivnog naroda.

Članak 9.15

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

Članak 9.16

Izaslanici u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda ostalih mogu sudjelovati u izboru kandidata za predsjednika i dopredsjednika. 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.

Članak 9.17

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

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 10.10

Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) izaslanika 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".

Članak 10.11

Predstavnici iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i reda ostalih u svakoj skupštini kantona biraju izaslanike 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 izaslanika tog određenog kluba iz tog kantona.

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

Članak 10.12

Broj izaslanika 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. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika 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 redaju 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.

Članak 10.13

Izbor izaslanika 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 sukladno članku 5.32 ovog zakona.

Članak 10.14

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

Izbor se vrši tajnim glasovanjem.

Članak 10.15

Rezultat glasovanja se dostavlja Središnjem izbornom povjerenstvu 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 članku 9.6 ovog zakona. Kada lista dobije mandat, mandat se raspoređuje za vrha liste.

Članak 10.16

Kada se ne izabere potreban broj izaslanika koji se biraju u Dom naroda iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih u datom zakonodavnom tijelu kantona, preostali broj izaslanika iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda ili ostalih bira se iz drugog kantona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Središnje izorno povjerenstvo BiH vrši ponovnu raspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora izaslanika u Dom naroda u svim kantonima. Izorno povjerenstvo 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.

Članak 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 sukladno ovom članku.

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

1) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet (5) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i jedan (1) iz reda ostalih;

5) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri (3) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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 članka 10.12. stavak 2. u dijelu: "Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu" i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe članka 20.16A stavak 2. točke 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 narednoga dana od dana objave 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. listopada 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 članku 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****Članak 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 dopredsjednici Federacije BiH****Članak 9.13**

(1) Bilo koja skupina 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 člancima 9.15 do 9.19 ovog Zakona ili na mjesto predsjednika ili na mjesto dopredsjednika 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 mjesto predsjednika i dva dopredsjednika Federacije u skladu sa stavkom (1) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidati 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 mjesto predsjednika i dva dopredsjednika Federacije

u skladu sa stavcima (1) i (2) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

Članak 9.14

Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika 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 Zastupničkom domu, a zatim u Domu naroda. Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika Federacije vrši se javnim glasovanjem, osim ako dom drukčije ne odluči.

Članak 9.15

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

(2) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona omogućuje formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Zastupničkom 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 člankom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s člankom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

(3) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona omogućuje formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasovanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasuju, u roku od jednog tjedna organizira se drugi krug glasovanja u kojem će poslanici Zastupničkog doma glasovati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasovanja. 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 člankom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s člankom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

Članak 9.16

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

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

Članak 9.17

(1) Izuzetno od odredbe članka 9.14 ovog Zakona, ukoliko Zastupnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz članka 9.15, stavak (1) ovog Zakona, listu koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona prosljeđuje 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 člankom 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 člankom 9.16. ovog zakona.

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

Članak 9.18

(1) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu s člancima 9.15 do 9.17 ovog Zakona, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Zastupnički dom će glasovati za novu listu u roku od 15 dana od dana glasovanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Zastupnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona, postupak predviđen u člancima 9.13 do 9.15 ovog Zakona se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate predviđeni u članku 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 glasuju u Zastupničkom domu u skladu s člankom 9.15 ovog Zakona.

Članak 9.19

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

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

Članak 2.

Članak 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."

Članak 3.

U članku 10.12 Zakona, stavak (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 članak 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."

Članak 4.

U članku 10.13 Zakona dodaje se novi stavak (2), koji glasi:
"(2) Ukoliko u roku predviđenom u stavku (1) ovog članka 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 člankom 10.16. ovog zakona."

Članak 5.

U članku 10.16 Zakona, iza postojećeg stavka (2) dodaje se novi stavak (3) koji glasi:

"(2) Izuzetno, Centralno izborno povjerenstvo 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 stavcima (1) i (2) ovog članka i popunit će nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih."

Članak 6.

Članak 20.16A briše se.

Članak 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 članka VI/3.(a) Ustava BiH, koji glasi:

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

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

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

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

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

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

72. Glede nadležnosti visokog predstavnika da donosi zakone, te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti tih zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlasti visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, te da te ovlasti nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti. Međutim, kada visoki predstavnik intervenira u pravni sustav 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 suglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 9/00 od 3. studenoga 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 1/01, Odluka broj U 16/00 od 2. veljače 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 13/01 i

Odluka broj U 25/00 od 23. ožujka 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 17/01).

73. Naime, Ustavni sud podsjeća da, sukladno teoriji 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, ovlasti koje visoki predstavnik vrši isključivo prema Aneksu 10 (u daljnjem tekstu: međunarodni mandat visokog predstavnika) ne mogu biti podložne takvoj kontroli. U tom pogledu Ustavni sud je naveo:

5. [...] *Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sustava intervenira u drugom pravnom sustavu, čime njezine funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – intervenirao je u pravni sustav 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 ovlasti 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. siječnja 2000. godine ("Sl. gl." br. 2/2000), kao ni u njegovoj biti, koja se, bio on ili ne suglasan Ustavu, tiče sfere koja potpada pod zakonodavnu ovlast Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članku 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 sustav 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 suglasnost 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 članka VI/3.(a) Ustava BiH i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg bi se zahtjevi mogli proglasiti nedopustivim.

VI. Meritum

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

77. Budući da je opseg 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 obvezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-6/06* od 29. ožujka 2006. godine, točka 21., objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 40/08), kao i da je konačni autoritet glede tumačenja i primjene Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 9/09* od 26. studenog 2010. godine, stavak 70., objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 48/11).

78. Sukladno navedenom, Ustavni sud smatra da se zahtjevima pokreću pitanja u odnosu na: a) stabilnost izbornog sustava, b) izbor i ulogu Doma naroda Parlamenta FBiH, c) izbor predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH i d) poštovanje načela pravne sigurnosti.

a) U odnosu na stabilnost izbornog sustava

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 podnositelja Komšića i Džaferovića, kojima osporavaju vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, ne mogu promatrati izvan ovlasti visokog predstavnika koje proizlaze iz članka V. Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. U tom pogledu, polažeći od stava Ustavnog suda da ovlasti 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 mijesanja u način vršenja tih ovlasti visokog predstavnika. Naime, pitanje donošenja i stupanja na snagu odluka visokog predstavnika kojima intervenira u pravni sustav, djelujući kao vlast Bosne i Hercegovine, ovisi, prije svega, o njegovoj procjeni nužnosti korištenja ovlasti koje proizlaze iz zaključaka Bonske konferencije za provedbu mira (u daljnjem tekstu: Bonske ovlasti). Prema bonskim ovlastima, visoki predstavnik može donositi obvezujuće odluke koje smatra nužnima s ciljem lakšeg rješavanja spornih situacija. Eventualno odlučivanje o tom pitanju značilo bi da Ustavni sud ima nadležnost za uspostavu ograničenja u procjeni vremena za donošenje obvezujućih odluka visokog predstavnika, što je u neposrednoj vezi s pitanjem načina vršenja njegovih ovlasti 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 izvan okvira navedene teorije funkcionalne dualnosti, odnosno nadležnosti Ustavnog suda (vidi točku 73. ove odluke), zbog čega se Ustavni sud neće baviti tim pitanjem.

80. Međutim, Ustavni sud uočava da u konkretnom slučaju podnositelji 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 podnositelji zahtjeva se pozivaju na niz odluka Europskog suda. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da se navodima iz zahtjeva, u biti, problematizira poštovanje načela stabilnosti izbornog sustava, čime se pokreće pitanje poštovanja prava na slobodne izbore iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

81. Članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju glasi:

Visoke strane ugovornice se obvezuju održavati slobodne izbore tajnim glasovanjem u razumnim vremenskim razmacima, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

Primjenjivost članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju na konkretan slučaj

82. Europski sud naglašava da demokracija predstavlja temeljni element "europskog javnog poretka", a prava zajamčena člankom 3. Protokola broj 1 Europske konvencije ključna su za uspostavu i održavanje temelja učinkovite i svrsishodne demokracije koja se rukovodi vladavinom prava (vidi Europski sud, između ostalih, *op. cit.* presuda *Ždanoka protiv Latvije*, toč. 98. i 103. i *Yumak i Sadak protiv Turske*, presuda od 8. srpnja 2008. godine, predstavka br. 10226/03, točka 105.). Za razliku od drugih materijalnih odredaba Europske konvencije i njezinih protokola, članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju je formuliran kao pozitivna obveza visokih strana ugovornica da održavaju izbore koji osiguravaju slobodno izražavanje volje naroda, a ne kao određeno pravo ili sloboda. Međutim, Europski 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 Europski sud, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. ožujka 1987. godine, predstavka broj 9267/81, toč. 48–51. i *op. cit.*, presuda *Ždanoka protiv Latvije*, točka 102.). Pri tome, pojam prava pojedinca da se kandidira na izborima odnosi se kako na fizičke osobe tako i na političke stranke (vidi Europski sud, *Ruska konzervativna stranka poduzetnika i drugi protiv Rusije*, presuda od 11. siječnja 2007. godine, predstavke br. 55066/00 i 55638/00, toč. 53–67.).

83. Ustavni sud zapaža da se odredba članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 Europski sud, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], presuda od 18. veljače 1999. godine, predstavka broj 24833/94, točka 40.) i, posebno, ustavne tradicije države i opsega 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 članak 3. Protokola broj 1 pažljivo koncipiran kako bi se izbjegli izrazi koji bi se mogli tumačiti kao kreiranje apsolutne obveze održavanja izbora za oba doma u svakom dvodromnom sustavu (*ibid.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, točka 53.). Međutim, kako je to naveo i Europski sud, jasno je da se članak 3. Protokola broj 1 odnosi na svaki od domova u parlamentu koji se popunjava neposrednim izborima (*op. cit.*, *Sejdić i Finci*, točka 40.).

84. Naime, u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (*op. cit.*, toč. 40. i 41.) Europski sud je, razmatrajući pitanje primjene članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, naveo da je sastav "Doma [naroda] rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, sud zapaža da je opseg zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u tom slučaju odlučujući čimbenik. Dom naroda zaista uživa široke ovlasti u proceduri usvajanja zakona: članak IV. stavak 3.(c) Ustava izričito navodi da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Dalje, Dom naroda, zajedno sa Zastupničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine i odobrava proračun za institucije Bosne i Hercegovine (vidi članak IV. stavak 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, on daje potrebnu suglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi članak

IV. stavak 4. (d) i članak V. stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1."

85. Dovodeći u svezu 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. siječnja 2005. godine, točka 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. Usporedbom 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 biti ostali nepromijenjeni.

86. S obzirom na zaključak Europskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*, u kojem je u odnosu na izbore za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Europski sud utvrdio da potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je navedeni članak 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. Europski sud naglašava da prava sadržana u navedenom članku nisu apsolutna. Ostavljen je prostor za "implicirana ograničenja" u kojima se državama ugovornicama daje široko polje slobodne procjene u toj oblasti (*op. cit., Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, točka 63. i *Labita protiv Italije* [GC], presuda od 6. travnja 2000. godine, predstavka broj 26772/95, točka 201.). Koncept "impliciranih ograničenja", između ostalog, znači da primjena članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju nije ograničena konkretnom listom "legitimnih ciljeva", te da Europski sud ne primjenjuje tradicionalne testove "neophodnosti" i "hitne društvene potrebe", koji se koriste u kontekstu čl. 8–11. Europske konvencije. Prilikom ispitivanja usklađenosti sa člankom 3. Protokola broj 1, Europski sud se, uglavnom, fokusira na dva kriterija: je li bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti i je li ograničenje utjecalo na slobodno izražavanje mišljenja naroda.

88. Europski sud naglašava da je na njemu da u krajnjem slučaju utvrdi jesu li poštovani uvjeti članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U tom pogledu, mora se uvjeriti da uvjeti ne ograničavaju ta prava u tolikoj mjeri da ugrožavaju njihovu bit 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*, točka 52.). Europski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sustav ocjenjuje u svjetlu političke evolucije dane zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sustavu mogu biti opravdane u drugom (*op. cit., Ždanoka protiv Latvije*, toč. 103., 104. i 115.), barem dok odabrani sustav jamči uvjete koji će osigurati "slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela" (*idem*, točka 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], točka 62.).

89. Kada su u pitanju izmjene izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora, Ustavni sud zapaža da iz prakse Europskog suda proizlazi da nije, samo po sebi, protivno članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 sustava ne mogu taj izbor dovesti u pitanje, osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak (vidi Europski sud, *Lykourazos protiv Grčke*, presuda od 15. lipnja 2006. godine, br. 33554/03, točka 52.). U navedenom predmetu Europski sud je utvrdio povredu prava na slobodne izbore iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zato što je, nakon što je podnositelj zahtjeva već bio izabran, došlo do promjene ustava zbog kojeg mu je odlukama sudova prestao mandat. Pri tome, Europski sud je također naveo da Vlada nije iznijela nikakav razlog od hitnog značaja za demokratski poredak koji bi mogao opravdati primjenu apsolutne diskvalifikacije. Europski sud je zaključio da je takva situacija u suprotnosti sa samom suštinom prava zagaraniranih člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju jer su sudovi biračima oduzeli mandat kandidata kojeg su slobodno i demokratski izabrali da ih predstavlja četiri godine, kršeći načelo legitimnog očekivanja (*ibid., Lykourazos protiv Grčke*, točka 57.).

90. S druge strane, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud razmatrao i argument političke stranke da je iznenadna promjena u sustavu registracije, koja je izvršena mjesec dana prije održavanja ponovljenih izbora, bila neočekivana za birače (vidi *Gruzijjska laburistička partija protiv Gruzije*, presuda od 8. srpnja 2008. godine, predstavka broj 9103/04, toč. 88–89.). U tom pogledu, Europski sud je, pozivajući se na Kodeks Venecijanske komisije, naveo da bi u smislu politike "doista bilo bolje održati stabilnost izbornog zakona", te da se temeljna 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, Europski sud je naveo da se, u svrhu primjene članka 3. Protokola broj 1 Europske konvencije, svako izorno zakonodavstvo mora ocijeniti u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, tako da značajke koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sustava 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, Europski 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 članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Prema tome, Europski sud je u tom predmetu pridao veću važnost činjenici da su vlasti postupale s ciljem da novi izborni listići budu pošteniji. Na sličan način Europski sud je postupio i u odlukama u predmetu *Cernea protiv Rumunjske* (vidi Europski sud, presuda od 27. veljače 2018. godine, predstavka broj 43609/10, točka 40.) i u predmetu *Dupre protiv Francuske* (presuda od 3. svibnja 2016. godine, predstavka broj 77032/12).

Primjena standarda iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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. ožujka 2012. godine, točka 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 Europske 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 Europske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-16/18 od 28. ožujka 2019. godine, stavak 65., dostupna na www.ustavnisud.ba).

92. Prema tome, polazeći od standarda iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 obnašaju 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 članka 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 članka 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 (članak 10.14 Izbornog zakona). Nakon što SIP 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 temelju članka 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. listopada 2022. godine, te da je SIP potvrdio rezultate neposrednih izbora odlukom od 2. studenog 2022. godine (dostupna na izbori.ba). Dalje, SIP je na temelju 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. prosinca 2022. godine u odnosu na Bosansko-podrinjski kanton (dostupna na izbori.ba). Također, SIP je, na temelju članka 10.16 Izbornog zakona, donio odluke o

ponovnoj raspodjeli mandata za nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnih naroda/Ostalih, a posljednja odluka po toj osnovi je donesena 20. prosinca 2022. godine (dostupna na izbori.ba).

95. Podnositelj 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 što u stvarnosti glasaju. Da su znali, kako navodi, vrlo "vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima, slale svojim glasačima". Tim navodima se, u biti, ukazuje da je osporenim aktima kompromitirano "slobodno izražavanje mišljenja naroda".

96. Ustavni sud zapaža da Europski 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 Europska komisija, *X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 7140/75, 8. listopada 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. prosinca 1981., DR 27, str. 156.).

97. Kada se navedeni stavovi dovedu u svezu s tvrdnjama podnosioca Komšića da birači "nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju" i da je došlo do utjecaja na volju birača, Ustavni sud najprije zapaža da podnositelj zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje s posrednim izborima. Pri tome, podnositelj Komšić zanemaruje da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno 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 temelju rezultata posrednih izbora, koji su održani u kantonalnim skupštinama, nakon prethodno održanih općih i neposrednih izbora. Ustavni sud je u svezi s tim naveo sljedeće:

49. [...] Ustavni sud ne vidi nijedan razlog na temelju 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 temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno 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 donesene Izmjene i dopune Izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata Doma naroda Parlamenta Federacije.[...]"

99. Sukladno tome, ne može se razumno tvrditi da je na temelju amandmana i Izmjena Izbornog zakona moglo doći do utjecaja na već izraženu volju birača. Razmatrajući u tom kontekstu navode podnosioca Komšića da bi "vjerojatno [...]"

njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima, slale svojim glasačima", Ustavni sud smatra da podnositelj Komšić, izvan apstraktne razine, 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 temelju 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 izravno 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 skupine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-17/16* od 19. siječnja 2017. godine, točka 48., dostupna na www.usnavnisud.ba). Prema tome, Ustavni sud smatra neuvjerljivim argumente podnositelja Komšića i Džaferovića da je bilo tko 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 podnositelja zahtjeva u kontekst navedene prakse Europskog 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 izravno 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

102. Kada su u pitanju tvrdnje podnositelja zahtjeva da je političkim strankama "uskraćena razumna prilika da predstavje svoje kandidate na izborima", Ustavni sud podsjeća na praksu Europskog 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 bit 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*, točka 52.). Što se tiče pitanja tko se ima pravo pozvati na navodno kršenje "pasivnog" aspekta prava na slobodne izbore, Europski 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 neovisno o njezinim kandidatima (*op. cit.*, *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*, toč. 72–74.).

103. Dalje, Ustavni sud zapaža da ni iz navoda podnositelja 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.*, točka 98. ove odluke) da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama. U vrijeme kada su amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona stupili na snagu niti jedan od kandidata koji su sudjelovali 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 podnositelja Džaferovića o kršenju načela "legitimnog očekivanja", Ustavni sud zapaža da iz njegovih navoda, izuzev iznošenja teoretskog shvaćanja tog načela, ne proizlaze detaljniji argumenti o načinu na koji je to načelo eventualno povrijeđeno u kontekstu održavanja izbora. Naime, podnositelj 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 temelju 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 osoba 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 temelju članka 10.16 Izbornog zakona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

105. Podnositelji Komšić i Džaferović tvrde da su političke stranke mogle kandidirati veći broj osoba pripadnika jednog naroda da su ranije znale za osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud zapaža da predmet izmjena nisu bile odredbe Izbornog zakona koje omogućuju političkim strankama i listama neovisnih 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 SIP-a u svezi 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 temeljiti "legitimno očekivanje" o tome tko 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 podnositelji 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 izravno 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., točka 33. ove odluke) utvrđena povreda prava na slobodne izbore iz članka 3. stavak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zbog toga što je na temelju naknadno donesene odluke Vrhovnog suda poništen mandat koji su podnositelji predstavnici dobili na izborima. U presudi Europskog suda u predmetu *Ekoglasnost protiv Bugarske* (idem) utvrđena je povreda prava na slobodne izbore iz članka 3. stavak 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 sustav izbornih depozita i zahtjeva od 5.000 potpisa za potporu sudjelovanju stranke na izborima. Zbog toga ta politička stranka nije mogla sudjelovati 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., točka 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 prihvaća tvrdnje podnositelja 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. listopada 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 provedbu 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 sudjeluju 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 podnositelji zahtjeva nastoje prikazati. Ustavni sud smatra da se naročito ne mogu prihvatiti tvrdnje podnositelja 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 ovisi o tome postoje li uvjerljivi razlozi relevantni za zaštitu demokratskog poretka koji opravdavaju osporene akte ili ne. Međutim, odgovor na to pitanje ovisi o postojanju uvjerljivih razloga za demokratski poredak. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća da je i u Kodeksu Venecijanske komisije, u obrazloženju točke 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 propiše 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 Europski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sustav ocjenjuje u svjetlu političke evolucije dane zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sustavu 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*, toč. 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 svezi s civilnom provedbom 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 toč. 12–28. ove odluke). 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 SIP nakon protoka više od dva mjeseca donio Naputak iz 2018. godine. Tim Naputkom 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 točka 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*, točka 36.). Zbog toga bi, da nisu donesene osporene odredbe, bilo nužno da SIP nakon održavanja Općih izbora 2022. godine ponovno 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 razinu zakona. U takvim okolnostima, Ustavni sud smatra da bi bilo nerazumno očekivati da se članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

i odredbe Kodeksa Venecijanske komisije koje se odnose na stabilnost izbornog sustava 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. 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 dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, iskorištavale za produbljivanje stanja neustavnosti izbornih zakona i općih okolnosti pravne nesigurnosti. Na to najviše ukazuje činjenica da u razdoblju 2018–2022. godine nije bila uspostavljena izvršna vlast i da je prethodna izvršna vlast djelovala u tehničkom mandatu (vidi toč. 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 konzultacije sa zainteresiranim političkim strankama, ali ti sudionici i pored ostavljenog roka (vidi točka 26. ove odluke) nisu postigli konačno rješenje koje bi omogućilo donošenje jasnih izbornih pravila. Na taj način su sudionici 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 zastoји koji su narušavali demokratske procedure uspostave 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 podnositelja zahtjeva kojima ukazuju na Kodeks Venecijanske komisije. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kodeks formuliran u vidu smjernica i obrazloženja, te da iz prakse Europskog suda proizlazi da postupanje suprotno navedenom Kodeksu samo po sebi ne predstavlja povredu prava na slobodne izbore (*op. cit.*, *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzijske*, točka 90. ove odluke). Naime, u Smjernicama je u odjeljku I. "Načela europskog naslijeđa u oblasti izbora", između ostalog, navedeno da pet temeljnih načela europskog izbornog naslijeđa predstavlja opće, jednako, tajno i neposredno pravo glasa, te da se izbori moraju održavati redovno. U Kodeksu je, u točki 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 Europe u kojima su parlamenti dvodomni ne postoji jedinstven način organiziranja posrednih izbora za drugi dom parlamenata. Karakteristika takvog sustava jeste da se "donji dom" konstituira na temelju 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 promatrati u specifičnom ustavnom kontekstu svake države (vidi *Kompilacija mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona*, broj CDL-PI(2020)020 od 14. prosinca 2020. godine, str. 3., toč. 4. i 6., dostupno ovdje).

113. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u točki 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 temeljni elementi izbornog sustava 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 temeljnih elemenata Izbornog zakona i na posredne izbore, Ustavni sud zapaža da članak II.2.b) Kodeksa sadrži alternativu iz koje se može zaključiti da ukoliko se izmjene izvrše u razdoblju kraćem od godinu dana, one "moraju biti utvrđene ustavom ili zakonom više razine 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 Rumunjske*, presuda od 27. veljače 2018. godine, predstavka broj 43609/10, točka 40.), što je temeljna 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 članka 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 bit 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 člankom 3. Protokola broj 1 Europske konvencije.

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

116. Ustavni sud zapaža da podnositelj Komšić osporava ustavnost odredaba amandmana i Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na način izbora delegata u Dom naroda FBiH, pri čemu, u biti, ukazuje na odredbu članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

117. Ustavni sud naglašava da je zadatak Ustavnog suda, prema članku VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prvenstveno da podržava ovaj Ustav, a da je člankom VI/3.(a) alineja 2. konkretizirano da Ustavni sud ima nadležnost ispitivati je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu. Odredbom članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine Bosna i Hercegovina je određena kao "demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora". Ustavni sud je nadležan i obvezan djelovati kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (članak VI/3.), što uključuje jedno od njegovih temeljnih 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 sukladan 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 podnositelj zahtjeva. Ustavni sud podsjeća na tekst članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: "Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem 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. Podnositelj 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. Podnositelj 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 čimbenikom u formiranju vlasti. Na taj način se, kako navodi, uništava demokracija u FBiH, koja je, do sada, bila izražena putem izbora zastupničkih tijela na demokratskim načelima.

119. Ustavni sud podsjeća da više od 17 zemalja Europe, uključujući i BiH, ima dvodoma zakonodavna tijela. Metoda biranja drugog doma ovisi o kontekstu, 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. listopada 2016. godine, toč. 50–51., dostupan ovdje).

120. Ustavni sud podsjeća da postojanje Doma naroda na razini države Bosne i Hercegovine proizlazi iz Ustava BiH. Naime, u članku IV. Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da "Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Zastupnički dom". Također, Ustavni sud zapaža da je i na razini 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 brojili 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 podnositelj nastoji prikazati.

121. Podnositelj Komšić navodi da su domovi naroda "glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim domovima zakonodavne vlasti". U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da pitanje treba li u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji BiH uopće postojati dvodomi sustav 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je Bosna i Hercegovina određena kao "demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora". Naročito, Ustavni sud smatra da te tvrdnje podnositelja 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. Podnositelj 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 članku 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 članka 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 protuustavno 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 njegova 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 članka 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, utemeljenu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima. Ustavni sud podsjeća da je proporcionalni sustav jedan od standardnih modela izbornog*

sustava. Naime, upravo najveći broj država Europske unije prihvaća proporcionalni sustav raspodjele mandata, opredjeljujući se za različite matematičke metode preračunavanja osvojenih glasova u poslaničke mandate. U svezi 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 utemeljeno 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 članku 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 sustav i način njegovog izračuna predstavlja jedan od standardnih modela izbornog sustava, koji, sam po sebi, nije suprotan članku 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 članku 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 članka II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine ili iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII. – korištenje popisa stanovništva

125. Podnositelj 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 stavak 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. Podnositelj Komšić se poziva i na članak 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, sukladno Zakonu 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 tijekom rata u BiH (1992–1995.), dok se ne implementira Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma, kojim se zahtijeva povratak svih prognanih i izbjeglih osoba 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 članka 20.16A stavak 2. toč. a–j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojim je bilo propisano da "do organiziranja novog popisa kao osnova koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika", nisu sukladne članku 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 sukladno nacionalnoj strukturi 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 sustavu Federacije Bosne i Hercegovine u svezu 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 temelji 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine [...].

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

36. [...] da pobijani Naputak o izmjeni i dopunama predstavlja provedbeni akt koji je SIP donio s ciljem provedbe Izbornog zakona u postupku provedbe 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 sukladno članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, u ovom slučaju, imajući u vidu sadržaj podnesenog zahtjeva, u svjetlu članka 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi pobijani provedbeni akt SIP-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i temeljnih 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 podnositelj 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" sukladno odluci Ustavnog suda u predmetu broj U-23/14. Osim toga, u konkretnom slučaju je očigledno da je članak 20.16A stavak 2. toč. a–j. Izbornog zakona na temelju kojeg se primjenjivao popis iz 1991. godine stavljen izvan pravne snage rješenjem o neizvršenju Ustavnog suda u predmetu broj U-23/14 (vidjeti točku 20. ove odluke).

129. Glede navoda podnositelja zahtjeva da se ne može odvojiti uspostava 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 članka 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 jednakoj 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 dano klubovima delegata u Domu naroda. Zbog toga, Ustavni sud smatra da korištenje dva različita popisa stanovništva za različite grane vlasti ne izlazi izvan okvira slobodne procjene države, zbog čega se ne mogu prihvatiti kao utemeljene tvrdnje da se na navedeni način narušava načelo demokracije iz članka I/2. Ustava BiH. Pri tome, kada su u pitanju navodi podnositelja 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 člankom 1. stavak 3. Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma Bosna i Hercegovina i entiteta preuzeli obvezu da poduzmu sve potrebne korake za sprečavanje aktivnosti unutar svojih teritorija kojim bi se ugrozio ili spriječio siguran i dobrovoljan povratak izbjeglica i prognanih, a člankom 2. da će stvoriti na svojim teritorijima političke, ekonomske i socijalne uvjete za dobrovoljan povratak i skladnu integraciju bez davanja prednosti nekoj određenoj skupini. Ustavni sud, također, ukazuje na to da je imao u vidu i članak II/5. Ustava BiH, kojim je propisano da sve izbjeglice i raseljene osobe 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 provedba Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma ili pokreće pitanje zaštite prava izbjeglica ili raseljenih osoba iz članka II/5. Ustava BiH. Zbog toga su neutemeljene i tvrdnje podnositelja 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 članku 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 članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, na koje se podnositelj 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 dopredsjednika Federacije BiH

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

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 članka IV.B.1., članak 1. stavak 2. (dopunjene Amandmanom XLI.) i članak IV.B.1., članak 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 sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. Međutim, Ustavni sud je u obrazloženju (vidi točka 18. ove odluke) konstatirao da iz odluka Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci* te *Zornić* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Ustavni sud je naglasio da je nemoguće predvidjeti opseg 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 usuglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Europskom konvencijom, koju je utvrdio Europski 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 provedba povezanih odluka Europskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i drugih sličnih odluka na koje je podnositelj Komšić ukazivao. Čak i podnositelj Komšić u zahtjevu navodi da je visoki predstavnik "samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike 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 skupine Ostalih imaju mogućnost kandidiranja za izbor predsjednika i dopredsjednika 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 provedba 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. srpnja 2017. godine, toč. 35. i 36. i U-14/22 od 26. svibnja 2022. godine, toč. 37. i 38., dostupne na www.ustavisud.ba). To znači da je provedba navedenih presuda i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje nužna i za provedbu odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12. Prema tome, kod nesporne činjenice da se osporene odredbe ne odnose na provedbu navedenih presuda Europskog suda, niti odluke ovog suda u predmetu broj U-14/12, Ustavni sud smatra da i dalje ostaje obveza javnih vlasti na njihovu provedbu. 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 dopredsjednika Federacije BiH iz klubova delegata konstitutivnih naroda, već je naveo da se (i) pripadnicima skupine 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 provedba 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 dopredsjednike Federacije BiH, kako se to nastoji prikazati u zahtjevu podnositelja Komšića. Prema tome, polazeći od činjenice da je neustavnost ranije važećih odredaba utvrđena iz razloga koji se ne odnose na postupak izbora predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene pravne odredbe, kojima je, u biti, samo promijenjen broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, same po sebi neustavne.

137. Naposljetku, podnositelj Komšić problematizira neizravni način izbora za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, te smatra da im nedostaje demokratski legitimitet jer ih ne biraju izravno glasači. Također, ukazuje da se članovi Predsjedništva BiH odnosno predsjednik i dopredsjednik RS biraju izravno. Smatra da je to suprotno načelima "vladavine prava" i "demokracije" iz članka I/2. Ustava BiH.

138. Ustavni sud podsjeća da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o političkom ili administrativnom ustrojstvu entiteta. Dakle, prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji ustavna obveza da entiteti imaju istu političko-administrativnu strukturu, niti da način izbora predsjednika i dopredsjednika FBiH mora biti isti kao u drugom entitetu ili na razini države. U svezi 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 dopredsjednik Federacije BiH ne biraju izravno 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 dopredsjednik Federacije BiH. Štoviše, Ustavni sud zapaža da se ne može tvrditi da predsjednik i dopredsjednik Federacije BiH nemaju demokratski legitimitet zato što nisu izabrani na izravnim izborima, s obzirom na to da i način njihovog izbora predstavlja pitanje u kojem nadležne javne vlasti imaju široko polje slobodne procjene. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje i na točku 56. Kodeksa Venecijanske komisije, u kojoj je navedeno "mada se predsjednik republike često bira izravno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države". Ustavni sud podsjeća da je od donošenja Ustava FBiH iz 1994. godine posredan način izbora predsjednika i dopredsjednika 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 članak 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 suprotne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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 podnositelj 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

140. Podnositelj Džaferović smatra da osporene odredbe nisu sukladne načelima "jasnoće", "preciznosti" i "predvidljivosti" iz članka I/2. Ustava BiH. Podnositelj te navode obrazlaže pozivanjem na izjave dužnosnika SIP-a da se još ne zna kako provesti osporene odredbe, da se problem tiče delegiranja u Dom naroda FBiH, te da je SIP svjestan da će morati donijeti akt prema kojem će se delegati delegirati iz kantonalnih skupština u Dom

naroda FBiH. U svezi s načelima "jasnoće" i "predvidljivosti", podnositelj 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 kvalitetu primjerenu demokratskom sustavu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sustava. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da standard kvalitete zakona traži da pravna norma bude dostupna osobama na koje se primjenjuje i da bude za njih predvidljiva, to jest dovoljno precizna da one mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 15/18 od 29. studenog 2018. godine, točka 26.). Ranijom praksom Ustavnog suda preuzeta je praksa Europskog suda prema kojoj se izraz "zakon" ne odnosi samo na puko postojanje zakona, već i na kvalitetu zakona, zahtijevajući da on bude suglasan vladavini prava, a njegove pravne norme u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive. Zakon mora dati dovoljno jasan opseg bilo kakvog diskrecijskog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način kako se ono izvršava (*ibid.*, U-15/18, točka 26.).

142. Razmatrajući navode podnositelja 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 podnositelj 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 potrebnu kvalitetu zakona. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je relevantnim sudionicima ostavljeno dovoljno vremena za prilagodbu navedenim propisima koji su se odnosili na provedbu 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 podnositelji zahtjeva ukazivali. Prema tome, imajući u vidu zaključke Ustavnog suda u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

143. Stoga, Ustavni sud smatra da iz prethodno navedenog obrazloženja nesporno proizlazi da osporene odredbe zadovoljavaju standard "kvaliteta zakona" u odnosu na relevantne kriterije preciznosti, jasnoće i predvidljivosti, te da su osporene odredbe sukladne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

144. Ustavni sud zaključuje da su amandmani i Izmjena Izbornog zakona sukladni čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih

oblika rasne diskriminacije i članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

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

146. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja dopredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i suca Ledija Biankua.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić, v. r.

Izdvojeno mišljenje dopredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i suca Ledija Biankua o neslaganju

I) Uvodne napomene o kontekstu odluka visokog predstavnik

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

U praksi Europskog 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 njihove objave u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", tj. 8. listopada 2022. godine.³

Većina je zaključila da su odluke visokog predstavnika sukladne Ustavu Bosne i Hercegovine i Europskoj konvenciji. Duplim glasom predsjednice Ustavnog suda postignut je nužni kvorum za donošenje odluke u predmetu. Iako poštujemo argumente naših kolega, ne možemo ih slijediti.

Prema našem mišljenju, odluke visokog predstavnika krše članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 djelovati u takvom trenutku na temelju tzv. bonskih ovlasti. 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 sukladne Ustavu 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 (djelomičnog) rješenja prolazne krize, tim više jer uspjeh nametnutog rješenja nije uopće zagarantiran.

II) Premise odluke većine

Odluka većine je utemeljena na **pet premisa** koje mi ne možemo prihvatiti.

Kao prvo, odluka većine je utemeljena na ideji da promjena izbornih pravila neposredno prije ili poslije izbora ne bi bila suprotna *per se* članku 3. Protokola broj 1.⁸ U svezi s tim, većina se poziva na sudsku praksu Europskog 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 temelju sudske presude **tri godine nakon izbora**, a predmet *Gruzijska laburistička partija* odnosi se na dilemu oko obveze 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 tijeku**, tj. između neposrednih i posrednih izbora. Kao što je već spomenuto, takvo miješanje je **nečuveno** i ne bi se moglo desiti u pravnom sastavu 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 izravan utjecaj na ishod izbora u Dom naroda, te na izbor

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

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

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

⁴ Podsjećamo da je u predmetu Međunarodni zaštitnici životinja protiv Ujedinjenog Kraljevstva Europski sud istaknuo sljedeće: "Kako bi se odredila proporcionalnost opće mjere, Sud mora prije svega ocijeniti zakonodavne izbore koji su u njezinoj osnovi (...) Kvaliteta parlamentarnog i sudskog preispitivanja nužnosti mjere je od posebnog značaja u ovom pogledu, uključujući i za djelovanje relevantnog polja slobodne procjene." (vidi Europski sud, *Animal Defenders International protiv*

Ujedinjenog Kraljevstva [VV], presuda od 22. travnja 2013. godine, aplikacija broj 48876/08, točka 108.).

⁵ Vidi točku 74. Odluke.

⁶ Vidi toč. 20. et seq.; 109. et seq. Odluke.

⁷ Vidi toč. 25. i 111. Odluke.

⁸ Vidi točku 89. Odluke.

⁹ Vidi fusnotu 1.

¹⁰ Vidi fusnotu 2.

¹¹ Vidi točku 97. Odluke gdje se argumentu podnositelja zahtjeva Komšića o neustavnosti izmjena i dopuna suprotstavlja argument da "podnositelj zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje sa posrednim izborima".

predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH.¹ Prema toj viziji, pravo na glasanje nužno ne uključuje pravo da se zna kako će glasovi biti korišteni u popratnom procesu, a posebno koliko će predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih te koliko će predstavnika iz kojeg kluba biti poslano u Dom naroda na temelju izbora u kantonalna zakonodavna tijela i koja procedura se mora slijediti u slučaju da nema delegata u kantonalnim zakonodavnim tijelima ili da nema izabраних delegata iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih.

"Pravo da znaju unaprijed" nije uskraćeno samo biračima, nego i političkim strankama², iako one nužno moraju razvijati strategije za neposredne izbore nakon kojih slijede posredni izbori i moraju uzeti 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 dopredsjedniku **Federacije BiH** daje se na temelju lanca izbora – jedni ovise o drugima, 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 temelju presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*³, da je članak 3. Protokola broj 1 u potpunosti primjenjiv na izbore u Dom naroda⁴, tim člankom se pravi razlika između načela primjenjivih na neposredne i posredne izbore.

Mi ne prihvaćamo to tumačenje prakse Suda. Prema našem mišljenju, sva načela koja je razvio Europski 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 članku 3. Protokola broj 1, a naročito u odnosu na trenutak izmjena izbornih zakona, Europski sud je dosljedno upućivao na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je razvila Venecijanska komisija.⁵ Ne postoji ništa u sudskoj praksi Europskog 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".⁶ To je tim više točno u mjeri u kojoj se Kodeks odnosi na temeljna načela vladavine prava.

Kao četvrto, odlukom većine se umanjuje značaj promjena koje se uvode odlukama visokog predstavnika.⁷

Međutim, mišljenja smo da su promjene značajne. Izmjenama i dopunama izbornih pravila, kako na ustavnoj tako i na zakonodavnoj razini, 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 nositelja izvršne vlasti. Takve promjene nisu tehničke prirode nego se tiču "temeljnih elemenata izbornog sustava". U tom kontekstu potrebno je poštovanje načela stabilnosti izbornog sustava. Dakle, načelo stabilnosti izbornog zakona iz Kodeksa Venecijanske komisije⁸, prema našem mišljenju, u potpunosti se odnosi na konkretni predmet.

Kao peto, većina smatra da Ustavni sud nema nadležnost utvrditi rokove visokom predstavniku za donošenje obvezujućih odluka jer bi to izašlo izvan okvira teorije funkcionalne dualnosti.⁹ Istodobno, Ustavni sud prihvaća da analizira tvrdnju podnositelja zahtjeva da trenutak donošenja određaba nije u suglasnosti sa stabilnošću izbornog sustava.¹⁰ Prema našem mišljenju, to je nepomirljiva proturječnost. 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 tijeku.

Prema Venecijanskoj komisiji, "istinski demokratski izbori mogu se održati samo ako su ispunjeni određeni temeljni uvjeti demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su temeljna prava, stabilnost izbornog zakona te djelotvorne proceduralne garancije"¹¹.

Europski sud je precizirao i da miješanje u pravo na glasanje mora biti u suglasnosti s "načelom vladavine prava te općim ciljevima Konvencije"¹² i da je vladavina prava jedan od "temelja djelotvorne i smislene demokracije"¹³.

Glavni elementi načela vladavine prava uključuju predvidljivost i stabilnost zakona¹⁴. Ta načela su od naročite važnosti u izbornim pitanjima kao što je to naglasio Europski sud u svojoj praksi prema članku 3. Protokola broj 1.¹⁵

Podsjećamo da su osporeni ustavni amandmani stupili na snagu 2. listopada 2022. godine, tj. nakon objave na službenoj stranici Ureda visokog predstavnika, a Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana nakon njihove objave u

¹ Većina očekuje od podnositelja zahtjeva da dokaže takav utjecaj (vidi točku 99. Odluke). I dok je takav dokaz nemoguć, očigledno je da je "strateško glasanje" karakterističan element neposrednih izbora poslije kojih slijede posredni izbori.

² Vidi točke 102. et seq. Odluke.

³ Br. 27996/06, 34836/06 (VV), 22. prosinca 2009. Vidi točku 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 opseg zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u ovom slučaju odlučujući čimbenik. Dom naroda zaista uživa široke ovlasti u proceduri usvajanja zakona: članak IV. stavak 3. (c) Ustava izričito predviđa da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Nadalje, Dom naroda, zajedno sa Zastupničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine, te odobrava proračun za institucije Bosne i Hercegovine (vidi članak IV. stavak 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, daje potrebnu suglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi članak IV. stavak 4. (d) i članak V. stavak 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1. Prema tome, članak 14. u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 je primjenljiv".

⁴ Vidi točku 86. Odluke.

⁵ Vidi npr. Tanase protiv Moldavije, broj 7/08, 27. travnja 2010, toč. 168. i 176.

⁶ Vidi točku 112. Odluke.

⁷ Vidi točku 113. Odluke.

⁸ Vidi Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Načelo II.2.

⁹ Vidi točku 79. Odluke.

¹⁰ Vidi točku 80. Odluke.

¹¹ Vidi Izvješće s objašnjenjem uz Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18–19. listopada 2002. godine), točka 2.

¹² Vidi Ždanoka protiv Latvije (VV), broj 58278/00, točka 115., Europski sud 2006 I, i Miniscalco protiv Italije, broj 55093/13, toč. 94–95., 17. lipnja 2021.

¹³ Vidi Uspakich protiv Litvanije, broj 14737/08, 20. prosinca 2016, točka 87.

¹⁴ Vidi Magyar Kétfarkú Kutya Párt protiv Mađarske (VV), broj 201/17, 20. siječnja 2020., točka 101.

¹⁵ Vidi Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke, br. 27863/05, 28422/05, 28028/05, toč. 29–35., 10. travnja 2008.

"Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", tj. 8. listopada 2022. godine¹.

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 suglasnosti s kriterijima stabilnosti izbornog zakona.

Smatramo bitnim napomenuti u ovom smislu, te kao odgovor na argument većine², 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.³ Ukoliko nije moguće postići "apsolutnu predvidljivost", kao što tvrdi većina,⁴ 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 anatemi za vladavinu prava.

I dok se čini da je većina sklona opravdati miješanje u svjetlu konkretne situacije u Bosni i Hercegovini,⁵ mi smo mišljenja da

takvo značajno odstupanje od načela vladavine prava predviđenog Ustavom i Europskom konvencijom ne može biti opravdano u situaciji u Bosni i Hercegovini, čak je može zakomplicirati. Ne može nikada biti opravdano.

Iz ovih razloga **glasali smo za utvrđivanje povrede** načela stabilnosti izbornog sustava, te time i načela demokracije i vladavine prava iz članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i povrede članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 Europsku konvenciju, u ovom izdvojenom mišljenju se nismo osvrтали na neka druga konkretna sporna pitanja koja su podnositelji zahtjeva za ocjenu ustavnosti potencirali (npr. nedosljedna primjena rezultata popisa stanovništva iz 1991. odnosno 2013. godine itd.) jer to nije bilo nužno.

Dopredsjednik 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.

САДРЖАЈ

УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

396 Оdlука број У-27/22 (српски језик)

1

Odluka broj U-27/22 (bosanski jezik)

30

Odluka broj U-27/22 (hrvatski jezik)

56

¹ Vidi članak 2. Odluke kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. listopada 2022. godine i članak 7. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

² Vidi točku 142. Odluke.

³ Vidi predmet Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine (VV), br. 17224/11, 27/06/2017, u kojem je Europski sud naglasio sljedeće: "70. U tom pogledu Sud ponavlja da se norma ne može smatrati 'zakonom' u smislu članka 10. stavak 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 danim 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, točka 124., Europski sud 2016 (izvodi) i Delfi AS protiv Estonije [VV], broj 64569/09, točka 121., Europski sud 2015)".

⁴ Vidi točku 142. Odluke.

⁵ Vidi toč. 111. i 112. Odluke.



JP NIO Službeni list BiH - Svako m zloupotrebom kupac se obavezuje da plati nastalu štetu - Sva prava zadržava ©

**službena
glasila
2022.**

Adobe

JP NIO Službeni list BiH
Dž. Bijedića 39, Sarajevo
Bosna i Hercegovina
tel/fax: ++387 33 722 079
722 054
722 041
e-mail: slist@sllist.ba
www.sluzbenilist.ba



Издавач: Овлаштена служба Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Трг БиХ 1, Сарајево - За издавача: секретарка Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине Гордана Живковић - Припрема и дистрибуција: ЈП НИО Службени лист БиХ Сарајево, Цемала Биједића 39/III - Директор: Драган Прусина - Телефони: Централна: 722-030 - Директор: 722-061 - Претплата: 722-054, факс: 722-071 - Огласни одјел: 722-049, 722-050, факс: 722-074 - Служба за правне и опште послове: 722-051 - Рачуноводство: 722-044, 722-046 - Комерцијала: 722-042 - Претплата се утврђује полугодишње, а уплата се врши УНАПРИЈЕД у корист рачуна: UNICREDIT BANK ДД 338-320-22000052-11, ASA БАНКА ДД Сарајево 134-470-10067655-09, ADDIKO BANK АД Бања Лука, филијала Брчко 552-000-00000017-12, RAIFFEISEN BANK ДД БиХ Сарајево 161-000-00071700-57 - Штампана: "Унионинвестпластика" д. д. Сарајево - За штампарију: Јасмин Муминовић - Рекламације за непримљене бројеве примају се 20 дана од изласка гласила.

"Службени гласник БиХ" је уписан у евиденцију јавних гласила под редним бројем 731. Упис у судски регистар код Кантоналног суда у Сарајево, број УФ/І - 2168/97 од 10.07.1997. године. - Идентификацијски број 4200226120002. - Порезни број 01071019. - ПДВ број 200226120002. Молимо претплатнике да обавезно доставе свој ПДВ број ради издавања пореске фактуре. Претплата за I полугодиште 2023. за "Службени гласник БиХ" и "Међународне уговоре" 120,00 КМ, "Службене новине Федерације БиХ" 110,00 КМ.

Web издање: <http://www.sluzbenilist.ba> - годишња претплата 240,00 КМ