Podnesak koji dostavlja visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom podnosioca u predmetu br. U-27/22

Uvod

1. Moj ured (OHR) zaprimio je dopis potpisan od strane registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud) od 12. oktobra 2022. godine, putem kojeg smo obaviješteni da Ustavni sud smatra OHR učesnikom u postupku u predmetu br. U-27/22 povodom zahtjeva za ocjenu usaglašenosti s Ustavom BiH **Amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH ", br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/ 04, 71/05, 72/05, 32/07, 88/08, 79/22 i 80/22), što uključuje i moju Odluku br. 6/22 od 2. oktobra 2022. godine, te **Zakona o izmjenama i dopunama 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, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22 i 67/22), što uključuje i moju Odluku br. 07/22 od 2. oktobra 2022. godine. Ja sam pozvan da dostavim odgovor na navode iz navedenog zahtjeva.

2. Dana 20. oktobra registrar Ustavnog suda je od mog ureda kao donosioca osporenih akata zatražila da dostavi pisana zapažanja u vezi s navedenim zahtjevom u roku od 15 dana od dana prijema ovog dopisa.

3. Visoki predstavnik se u ovom predmetu ne pojavljuje ni u svojstvu konvencionalnog učesnika u postupku pred Ustavnim sudom, niti u svojstvu druge stranke/donosioca akata u smislu Pravila Ustavnog suda, nego umjesto toga podnosi ova pisana

zapažanja u svojstvu *amicus curiae*.

4. Nakon Odluke Ustavnog suda u predmetu br. U-9/00 od 3. novembra 2000. godine, i teorije funkcionalne dualnosti elaborirane u navedenoj odluci , visoki predstavnici su dosljedno potvrđivali ovlaštenje Ustavnog suda da vrši ocjenu ustavnosti pravnih akata koji su doneseni u izvršavanju *ovlasti visokih predstavnika u supstituiranju* domaćih organa vlasti. Stoga se ne protivim tome da Ustavni sud izvrši ocjenu ustavnosti u pogledu osporenih odredbi amandmanâ CXI, CXII, CXX, CXXI i CXXVIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 79/22 i 80/22) i članova 1., , 3., 4. i 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 67/22).

5. Moj podnesak započinje obrazloženjem historijata nastanka osporenih odredbi (Prvi dio). Smatram da je važno shvatiti da se o pojedinim pitanjima koja su relevantna za ovaj predmet u Ustavnom sudu i drugim institucijama BiH raspravlja već duži vremenski period. Shvatam, međutim, da će ovaj dio s historijatom biti korisniji za one članove Ustavnog suda koji nisu učestvovali u postupcima vođenim u predmetima br. U-14/12, U-23/14 i U-4/18. Potom ću obrazložiti razloge koji stoje iza mojih odluka kako bih pojasnio zašto su određena pitanja bila predmetom reguliranja, dok su pak neka druga izostavljena (Drugi dio). Mada uviđam da je uistinu bitno da Ustavni sud shvati obrazloženje mojih odluka, ova obrazloženja iznesena su Ustavnom sudu bez namjere da se dovede u pitanje prethodno navedena teorija funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud razradio u svojoj Odluci br. U-09/00. Prema toj teoriji, Ustavni sud može vršiti ocjenu ustavnosti sadržaja zakona kojeg je donio visoki predstavnik, ali se neće upuštati u ispitivanje da li je opravdano to što visoki predstavnik takav zakon donosi umjesto domaćih organa vlasti. U trećem dijelu (Treći dio), osvrnut ću se na neke od argumenata koji su obuhvaćeni opsežnim sadržajem zahtjeva kojeg je podnosilac

zahtjeva podnio. Ovi navodi će biti obrađeni odgovarajućim redoslijedom.

Prvi dio – Historijat

6. Amandmani CXI, CXII, CXX, CXXI i CXXVIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 79/22 i 80/22) odnose se na načela koja su utvrđena Ustavom Federacije u vezi sa sastavom Doma naroda Federacije i izborom njegovih delegata, kao i u vezi s izborom predsjednika i potpredsjednikâ Federacije. U članovima 1., , 3., 4. i 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 67/22) odražavaju se i 'operacionaliziraju' ta pravila.

7. Ustav Federacije donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH, na sjednici održanoj 24. juna 1994. godine. Navedeni Ustav objavljen je u "Službenim novinama Federacije BiH", br. 1/94, a odredbe koje su relevantne za ovaj zahtjev glase:

„Član IV.A.6.

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

Član IV.A.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 (***zatamnjeni dio teksta naglašen***), a ukupan broj delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih bit će u skladu sa članom IV. A. 6. Delegate Bošnjake, Hrvate i ostale iz svakog kantona biraju odgovarajući poslanici u zakonodavnom tijelu tog kantona.

Član IV.B.1.

Predsjednik Federacije je šef države.

Član IV.B.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 zahtjeva 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.

Član IX.7.

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

8. Dana 12. februara 1998. godine g. Alija Izetbegović, koji je u to vrijeme bio predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, pokrenuo je postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu usaglašenosti Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije BiH s Ustavom BiH.

9. U svojoj Trećoj djelimičnoj odluci u predmetu br. U-5/98 od 30. juna i 1. jula 2000. godine, Ustavni sud je odlučio da je isključenje jednog ili drugog konstitutivnog naroda iz uživanja ne samo građanskih prava nego i prava narodâ na

cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine u jasnoj suprotnosti sa zabranom diskriminacije sadržanom u Ustavu BiH, koja ima za cilj ponovno uspostavljanje multietničkog društva zasnovanog na jednakim pravima Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda i svih građana.

10. Predstavnici političkih stranaka iz oba entiteta prihvatili su poziv visokog predstavnika da se sastanu u martu 2002. godine kako bi pod njegovim pokroviteljstvom pregovarali o sporazumu vezanom za amandmane na ustave entiteta koji bi se mogli provesti uoči općih izbora koji će se održati iste godine. Napori na omogućavanju postizanja sporazuma koje je preduzeo visoki predstavnik naveli su neke od političkih stranaka koje su u tim pregovorima sudjelovale da 27. marta 2002. godine zaključe Sporazum o različitim elementima neophodnim za provedbu Treće djelimične Odluke Ustavnog suda (Sporazum iz Mrakovice)[1]. Dvije važne političke stranke, SDA i HDZ BiH, odbile su da prihvate taj Sporazum.

11. S tim u vezi, Sporazum iz marta 2002. godine sadržavao je odredbe koje se odnose na sastav Vijeća naroda i Doma naroda Federacije i izbor njihovih članova, kao i odredbe koje se odnose na sastav i izbor predsjednika i potpredsjednikâ entitetâ, koje su naknadno bile ugrađene u entitetske ustave.

12. S obzirom da je Predstavnički dom Federacije odbacio amandmane na Ustav Federacije koji odražavaju Sporazum iz Mrakovice, visoki predstavnik je 19. aprila 2002. godine donio Odluku br. 149/02 kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 16/02). Amandmanima XXXIII, XXXIV, XLI, XLII i LI na Ustav Federacije donesenim na osnovu te Odluke predviđeno je sljedeće:

„AMANDMAN XXXIII

Sastav Doma naroda i izbor članova

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

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

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

AMANDMAN XXXIV

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

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

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

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

AMANDMAN XLI

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

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 ni jedna 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 kandidovane osobe izabrane prihvatanjem liste u samo jednom Domu.

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.“

13. Ustavni sud je vodio više postupaka iz svoje nadležnosti koja proizlazi iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine povodom ocjene ustavnosti ovih odredbi kojima se uređuje sastav i izbor članova Doma naroda Federacije te predsjednika i potpredsjednikâ Federacije kao i odgovarajućih odredbi Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Neki od ovih postupaka rezultirali su donošenjem konačnih i obavezujućih odluka Ustavnog suda, kao što su odluke Ustavnog suda u predmetu br. U-14/12 od 26. marta 2015. godine i predmetu br. U-23/14 od 1. decembra 2016. godine. Ustavni sud je potom odlučio obustaviti postupak u predmetu br. U-4/18 nakon što je podnositeljica odustala od zahtjeva. U svim postupcima koji se tiču svih navedenih predmeta, na poziv Ustavnog suda, visoki predstavnik odnosno Ured visokog predstavnika pružili su pomoć Ustavnom sudu dostavljanjem svojih pisanih zapažanja u svojstvu *amicus*

curiae[2].

14. Odluke Ustavnog suda kao i presuda Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Sejdić i Finci* kao i druge relevantne presude u grupi predmeta *Sejdić i Finci* (tj. *Šlaku, Zornić, Pilav i Pudarić*; u daljem tekstu: grupa predmeta Sejdić-Finci) ostale su neprovedene, što je situacija koja je dovela do polarizacije političke scene. Nijedna politička stranka nije bila spremna na kompromis oko ustavne/izborne reforme u BiH. Stranke su radije koristile sredstva koja su im bila na raspolaganju kako bi došle do rješenja u vlastitu korist, uključujući i onesposobljavanje funkcioniranja ili blokiranje institucija u Federaciji BiH.

15. Žalosno je to što nadležni organi BiH nisu preduzeli nikakve mjere za provođenje odluka u grupi predmeta Sejdić-Finci za koje je jasno da zahtijevaju donošenje amandmana na Ustav BiH i Izborni zakon BiH. U ostalim dijelovima ovog podneska obrazložit ću kako je ovaj neuspjeh također utjecao i na formiranje vlasti u Federaciji i provođenje Odluke u predmetu br. U-14/12.

16. Neuspjeh BiH vlasti proteže se i na provođenje Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 1. decembra 2016. godine u predmetu br. U-23/14 (predmet Ljubić). Prema ovoj odluci, odredba Potpoglavlja B, član 10.12(2) u kojem se navodi da će svakom od konstitutivnih naroda biti dodijeljeno jedno mjesto u svakom kantonu i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe u članu 20.16A (2) pod tačkama a-j Izbornog zakona BiH nisu usaglašene s članom I/2 Ustava BiH. Ustavni sud je utvrdio da Parlamentarna skupština BiH te odredbe mora uskladiti s Ustavom BiH u roku od najkasnije šest mjeseci od dana dostavljanja njegove odluke.

17. Neprovođenje odluke Ustavnog suda u predmetu Ljubić rezultiralo je rješenjem Ustavnog suda o neizvršenju, prema kojem su van snage stavljene osporene odredbe Izbornog zakona. Neprovođenje navedene odluke dovelo je do situacije u kojoj je

pravni okvir kojim se uređuje izbor delegata u Dom naroda Federacije predviđen Ustavom Federacije i Izbornim zakonom BiH bio neusklađen.

18. Zahtjev gđe Krišto za ocjenu usaglašenosti s Ustavom BiH tzv. pravila 1:1:1 iz Ustava Federacije u predmetu br. U-4/18, povučen je od strane podnositeljice zahtjeva, čime je Ustavnom sudu onemogućeno da razjasni pojedine nejasnoće relevantne za tumačenje i provedbu presude u predmetu Ljubić.

19. Izostanak usklađivanja pravnog okvira od strane nadležnih organa obavezao je Centralnu izbornu komisiju (CIK) BiH da postupi u decembru 2018. donošenjem uputstva kojim se uređuje proces izbora delegata u Dom naroda kojim se nastoje riješiti očigledne neusklađenosti između Izbornog zakona BiH i Ustava Federacije.

20. Mada je Uputstvom CIK-a uvažena neposredna primjena Ustava Federacije *vis-à-vis* potrebe za zastupljenošću svih konstitutivnih naroda u svakom kantonu, kada je to moguće, nekoliko političkih aktera smatralo je da se uputstvom zanemaruje druga odredba Ustava Federacije koja se odnosi na primjenu popisa stanovništva iz 1991. godine. Zahtjev za ocjenu ustavnosti ove odredbe uputstva Ustavni sud je odbacio kao nedopušten.

21. Političke stranke imaju suprotstavljene stavove ne samo po pitanju toga kako reformirati institucije ove zemlje, nego i po pitanju postojećeg ustavnog uređenja u BiH. Ovi stavovi rezultirali su različitim tumačenjima presuda Evropskog suda za ljudska prava i odluka Ustavnog suda BiH. Nastojanja da se reformira nekoliko aspekata izbornih pravila putem izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH i ograničene ustavne reforme nažalost nisu polučili rezultate.

22. Podržao sam dugogodišnja nastojanja Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država da omoguće postizanje dogovora o izbornoj reformi koji bi bio u skladu s odlukama Evropskog

suda za ljudska prava i Ustavnog suda, te da uklone nedostatke u vezi s integritetom izbornog procesa koje su uočile pojedine međunarodne institucije, uključujući u prvom redu Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u ili Venecijansku komisiju Vijeća Evrope.

23. U cilju donošenja takvih amandmana, politički lideri ove zemlje moraju postići dogovor o njihovom obimu i sadržaju. Proces pregovora između političkih stranaka o izbornoj reformi, koji su omogućili Europska unija i Sjedinjene Države, okončan je krajem marta bez ikakvih rezultata. Nemoguće je predvidjeti kada će takav dogovor biti postignut i realiziran i kakav će biti obim dogovorenih rješenja. Dosljedno je stajalište Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira i niza visokih predstavnika, uključujući i sadašnjeg nosioca funkcije visokog predstavnika, da je Ustav Bosne i Hercegovine potrebno mijenjati isključivo u skladu s procedurama propisanim u Ustavu Bosne i Hercegovine, te da je mandat visokog predstavnika da podržava provedbu Ustava BiH kako je utvrđen u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir, a ne da mijenja taj Ustav. U suprotnom visoki predstavnik bi prekoračio granice svog mandata i postupao *ultra vires*.

24. Izborima delegata u Dom naroda Federacije na osnovu Uputstva CIK-a iz 2018. godine pružena je gornjim domovima Parlamenta Federacije BiH i Parlamentarne skupštine BiH mogućnost da funkcioniraju, ali se njima nije okončao spor oko izborne reforme. Ovakva je situacija razotkrila postojanje ozbiljnih problema u vezi s funkcionalnošću institucija Federacije, jer je proces izbora izvršne vlasti u Federaciji blokiran, čime je vladi koja je izabrana 2014. godine prepušteno da obnaša funkciju u tehničkom mandatu. To je također utjecalo na pravovremeno imenovanje nedostajućih sudija u Ustavnom sudu Federacije i također je utjecalo i na mogućnost Vijeća za zaštitu vitalnog interesa da radi i odlučuje o predmetima, dajući političkim strankama više instrumenata za blokiranje predloženih zakona.

25. Imajući na umu istaknutu ulogu koju izbori imaju za budućnost Bosne i Hercegovine i istaknuto mjesto koje izbori zauzimaju u okviru Općeg okvirnog sporazuma za mir, dana 27. jula donio sam izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kako bih ga u što većoj mjeri uskladio s međunarodnim standardima i dobrom demokratskom praksom, ostavljajući pritom više vremena političkim strankama za postizanje dogovora o tome na koji način da preduzmu ostale potrebne reforme. Mada su pojedine političke stranke i grupe građana konstruktivno sudjelovale u ovom dijalogu, podnosilac zahtjeva i njegova politička stranka odlučili su ne pridonijeti tom procesu.

26. S obzirom na neuspjeh ovog procesa dijaloga i imajući u vidu visoki stepen rizika da će formiranje institucija nakon izbora ponovno biti blokirano, odlučio sam da svoj mandat iskoristim za rješavanje situacije koju vidim kao poteškoću koja je nastala u vezi s civilnom implementacijom i koja ugrožava učešće građana u političkim procesima te predstavlja ozbiljnu prijetnju provedbi izbornih rezultata i pravilnom funkcioniranju Federacije, a moguće i funkcioniranju državnih organa. Odluka kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, koje su donesene 2. oktobra i objavljene nakon zatvaranja biračkih mjesta, sadrže skup mjera kojim se omogućava brzo uspostavljanje i funkcioniranje organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti nakon provedenih izbora.[3]

Drugi dio – Obrazloženje vezano uz donošenje osporenih odredbi

27. Potrebno je naglasiti da su najrelevantniji i najvažniji u ovom postupku ciljevi na kojima se zasnivaju donesene odluke. Ovi ciljevi bili su ograničeni na zadovoljavanje najhitnijih potreba, bez namjere da se preemptira zakašnjela reforma izbornog sistema, pogotovo u vezi s provedbom presuda ESLJP-a u grupi predmeta Sejdić-Finci, što se ne može i ne smije postići korištenjem ovlasti visokog predstavnika. Umjesto

toga, donesenim amandmanima na Ustav i izmjenama i dopunama Izbornog zakona nastoji se izbjeći još jedna paraliza institucija omogućavanjem uspostavljanja institucija u Federaciji nakon izbora i osiguravanjem da ovaj proces bude inkluzivan i da ga nijedan politički akter ne može blokirati ili usporavati. Shodno tome, osporeni akti nemaju utjecaja na neposredne izbore, nego utječu isključivo na predstojeće formiranje posredno izabranih organa vlasti.

28. Izbori su ključni element demokratskog upravljanja. Ukoliko se izborni rezultati ne odraze na ustrojstvo samih institucija, cjelokupna demokratska struktura i ukupan legitimitet vlasti izloženi su riziku. S tim u vezi, ponavljanje situacije u kojoj se izbori održe, ali im nikada nije dat odgovarajući efekat, imalo bi teške, pa čak i pogubne posljedice. Time bi se osujetila mogućnost da se ova zemlja zalaže na ostvarenju programa reformi koji je neophodan za integraciju u Evropsku uniju, a konkretnije i na samu raspravu o kandidatskom statusu koja je ušla u ključnu fazu nakon julske odluke da se Ukrajini i Moldaviji dodijeli status kandidata. Time bi se također podstaknuo i široko rasprostranjeni skepticizam prema izborima i nepovjerenje u demokratiju u cjelini.

29. Upravo je nespremnost ili nesposobnost relevantnih političkih aktera da postignu kompromis u vezi s izbornom reformom i formiranjem vlasti, tokom toliko dugo vremena, ono što je zapravo primoralo visokog predstavnika da konačno intervenira donošenjem zakonodavnih mjera za upravljanje krizom kojima se ne pretendira na preemptiranje neophodne provedbe presuda ESLJP-a i odluka Ustavnog suda. Visoki predstavnik ne bi trebao u potpunosti preuzimati ulogu izabranih organa kojima se ustavnim okvirom dodjeljuje nadležnost i odgovornost za donošenje izmjena najvažnijih zakonâ Federacije i BiH.

30. Sve ovo objašnjava zašto se nedavnim ustavnim i zakonskim izmjenama koje je donio visoki predstavnik ne mogu

preemptirati sve one reforme koje su neophodne kao odgovor na pitanja koja su identificirali ESLJP i Ustavni sud.

31. Željko Komšić, član Predsjedništva BiH (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) iznio je niz argumenata o potrebi poštivanja ovih sudskih odluka i ostvarivanja reprezentativnijeg sistema u BiH. Mada neki od ovih argumenata možda i nisu neosnovani, mora se prepoznati specifična priroda BiH kao federalne i multinacionalne države, kao što se mora prepoznati i nesigurna ravnoteža između različitih konstitutivnih grupa i drugih segmenata biračkog tijela kojom se u određenoj mjeri isključuje puna proporcionalna zastupljenost kakva je inače uspostavljena u drugim demokratskim zemljama. Za to su potrebni kompromisi u pogledu klasičnog modela predstavljanja, kao prilagodba o kojoj treba da razmišljaju domaći akteri. U tom pogledu predstoji pomoć međunarodne zajednice, uključujući i pomoć visokog predstavnika.

32. Stoga 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 obuhvata mandat za tumačenje i nadzor nad primjenom osnovnog okvira, kao i za doprinošenje rješavanju poteškoća koje nastaju prilikom provedbe civilnih aspekata Općeg okvirnog sporazuma. No, ovaj mandat ne obuhvata ni odgovornost niti ovlast za promjenu uvjeta samog pravnog režima u kojem njegov mandat nalazi svoje uporište.

33. Ovim se objašnjava zašto su zapravo odluke u vezi s izborima koje je donio visoki predstavnik osmišljene tako da rješavaju jedan problem – i isključivo jedan jedini problem – tj. postizborno uspostavljanje posredno izabranih organa vlasti i njihovu funkcionalnost.

34. Izborna i ustavna reforma i dalje ostaju odgovornost

institucija BiH i diskusije o toj temi će se morati nastaviti kada nakon ovih izbora budu uspostavljani novi organi vlasti. Kompromis između lokalnih aktera o ovim pitanjima je od suštinskog značaja, a međunarodna zajednica može samo pomagati te napore, pa će shodno tome zahtijevati diskusije o nekim od pitanja koja je podnosilac zahtjeva pokrenuo u svom podnesku.

35. U preambuli mojih odluka kojima se donose osporene odredbe sve je to sasvim iscrpno pojašnjeno, uz isticanje činjenice da se ovim amandmanima želi prevazići trenutni zastoj u institucijama Federacije BiH kako bi se Bosna i Hercegovina smisleno uključila u reforme koje su neophodne kako bi ova zemlja postigla napredak na svom putu ka integraciji u Evropsku uniju i uz konstataciju vezanu za Politički dogovor o principima za osiguranje funkcionalne BiH koja napreduje na evropskom putu, koji je postignut u prisustvu predsjednika Evropskog vijeća g. Charlesa Michela 12. juna 2022. godine. Ovo je dobilo još i veći značaj nakon uvjetne preporuke Evropske komisije da se BiH dodijeli status države kandidata 12. oktobra 2022.

36. U istoj preambuli se jasno navodi da se već kasni s raspravom o provedbi suštinskih odluka ESLJP-a i Ustavnog suda. Pozvao sam da se s ovim raspravama nastavi što je prije moguće, ističući da će biti neophodna daljnja reforma Ustava Federacije i da će se pravila kojima se uređuje sastav, izbor, uloga i funkcije Doma naroda, uključujući tu i ulogu klubova delegata tri konstitutivna naroda, morati preispitati u najkraćem mogućem roku uz poseban naglasak na pravima grupe Ostalih.

37. Nakon Općih izbora 2018. godine određene političke stranke su pokazale svoju sposobnost da zloupotrijebe postojeći ustavni okvir kako bi formiranje ključnih organa vlasti i njihovo funkcioniranje držale kao taoce u svrhu ostvarivanja vlastitih političkih ciljeva. Ovim je stvoren nezapamćen presedan u postdejtonskoj historiji, pri čemu izborni rezultati nisu provedeni još od prošlih izbora, pri čemu se

odlazeća izvršna vlast Federacije koja je izabrana nakon izbora 2014. godine još uvijek nalazi na funkciji u vrijeme pisanja ovog podneska. Funkcioniranje ključnih organa vlasti Federacije koji su nadležni da rade i djeluju u interesu svih građana, sva tri konstitutivna naroda kao i pripadnika grupe Ostalih, blokirano je beskrajnim političkim prepucavanjem, ultimatumima, beskorisnim politiziranjem i nesposobnošću političkog establišmenta da prihvati da mandat koji su im građani povjerili na izborima 2018. godine podrazumijeva odgovornost da se ispuni obećanje dato građanima.

38. Moj mandat obuhvata obavezu da omogućim rješavanje poteškoća koje se pojave u vezi s provedbom civilnih aspekata Mirovnog ugovora. Shodno tome, nisam mogao ostati po strani i jednostavno posmatrati kako se ova situacija nastavlja u toku naredne četiri godine. Tvrdim da sam pritom djelovao u pravcu uspostavljanja ravnoteže između vraćanja povjerenja u demokratski proces u Federaciji i nužnosti da se ostavi prostor za reforme o kojima se ubuduće dogovore relevantne institucije. Odluka kojom se donose osporene odredbe dio je paketa koji je osmišljen tako da se omogući da institucije Federacije budu funkcionalne bez prejudiciranja toka budućih diskusija o ustavnoj i izbornoj reformi.

39. Kroz takve buduće diskusije morat će se uravnotežiti težnje onih koji, poput samog podnosioca zahtjeva, žele imati izborni sistem koji osigurava bolju zastupljenost građana i za one koji žele odgovarajuću zastupljenost konstitutivnih naroda. Odluke koje sam donio i koje podnosilac zahtjeva osporava težile su da budu manje intruzivne i da poštuju sistem koji je uspostavljen prema postojećem Ustavu. Kako se obrazlaže u narednom dijelu mog podneska, ovakva razmatranja relevantna su za većinu argumenata sadržanih u zahtjevu, bilo da se radi o izboru predsjednika i potpredsjednikâ Federacije ili o izboru delegata u Dom naroda Federacije.

40. Kako se obrazlaže u narednom dijelu mog podneska, posvetio sam dužnu pažnju odlukama Ustavnog suda u predmetima br.

U-23/14 i br. U-14/12 te zaključcima i stavovima Ustavnog suda sadržanim u ovim odlukama. Međutim, sprovođenje relevantnih presuda ESLJP-a nije ni bio cilj koji se nastojao postići odlukama koje su predmet zahtjeva u ovom predmetu i zapravo nije ni mogao predstavljati takav cilj, imajući u vidu ograničenja u pogledu mog mandata.

Treći dio – Posljedice po sudsko preispitivanje

41. Funkcija i cilj pojedinih odredbi iz nedavno donesenih odluka visokog predstavnika kao načina upravljanja kriznim situacijama i njihov cilj kao tranzicijska reakcija na nefunkcionalnost institucija iziskuju korištenje posebno osjetljivih parametara u ocjeni ustavnosti.

42. Mutatis mutandis, pojedine od navedenih odredbi[4] imaju funkciju sličnu privremenim odlukama jednog ustavnog ili međunarodnog suda koje su ograničene na stabiliziranje normativnog režima, na institucionalnu funkcionalnost, na očuvanje pravâ ili na sprečavanje daljeg pogoršanja neke neustavne situacije. Ovakva tranzicijska funkcija omogućava mjerodavnom sudu da takve mjere zadrži, sve dotle dok se ne ostvari potpuna provedba normativnih (ustavnih ili međunarodnih) standarda.

43. Savremeni konstitucionalizam prepoznaje izgled pravnog režima koji – čak i ako nije u cijelosti usklađen s ustavnim standardima – barem izgleda "približniji ustavu" od ranijeg, sada uklonjenog ili izmijenjenog pravnog stanja. Stoga je njemački Ustavni sud smatrao da je u svjetlu ograničenih ovlasti njemačke države u pogledu nekog teritorijalnog pitanja, potrebno prihvatiti pravno uređenje koje je približnije Osnovnom zakonu od ranijeg stanja[5]. U tom kontekstu, Ustavni sud je odbacio insistiranje na savršenoj provedbi ustavnih standarda kao prekomjerni "pravni rigorizam" kojim bi se radije išlo na učvršćivanje ustavno vrlo nepoželjne situacije nego nekog nesavršenog poboljšanja, isključivo zato što se zasada ne može postići savršena

usklađenost s ustavnim načelima.[6]

Četvrti dio – Argumentacija

44. Bilo bi nemoguće odgovoriti na sve argumente iznesene u opširnom zahtjevu koji je podnio podnosilac zahtjeva. Stoga ću se fokusirati samo na nekoliko tačaka, za koje smatram da su od ključnog značaja za predmet koji se nalazi pred Ustavnim sudom:

I. Dom naroda i načela demokratije

45. Podnosilac zahtjeva se u svom podnesku poziva na činjenicu da su "domovi naroda u Bosni i Hercegovini glavna smetnja ostvarenju demokratske volje građana (…)" i smatra da je uloga Doma naroda ojačana aktima koji su predmet ovog postupka, čime je stvorena "situacija da samo etnički utemeljene i etnički organizirane političke partije imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda".

46. Potrebno je podsjetiti da je cilj amandmana od 2. oktobra bio da se otkloni mogućnost da stranka koja kontrolira jedan klub konstitutivnih naroda sprečava formiranje vlasti, kao mogućnost koja je narušavala sposobnost institucija Federacije da funkcioniraju na odgovarajući način tokom niza proteklih godina. Pored toga, uloga i sastav drugih domova bili su predmet mnogih studija koje pokazuju da se različita načela zastupanja mogu primijeniti kako bi se odrazila raznolikost države[7]. Podsjećamo i na opsežnu analizu koju je Venecijanska komisija posvetila pitanju primjenjivosti međunarodnih izbornih standarda na izbor članova gornjih domova[8] u kojoj je zaključila da "iako ovakvo izvrtanje proporcionalnosti u izbornom sistemu [tj. u izboru delegata u Dom naroda Federacije] ne bi bilo u saglasnosti s načelima evropskog izbornog naslijeđa **ukoliko su izbori održani za neposredno birani dio zakonodavnih tijela** [zatamnjeni dio naglašen], može se opravdati da se koncept jednakog prava glasa ne treba primijeniti na posebne dijelove zakonodavnih

tijela BiH, koji su zamišljeni da osiguraju zastupanje konstitutivnih naroda i Ostalih".

47. Evropski sud za ljudska prava je u svojoj presudi u predmetu Sejdić i Finci istakao da:

> "(…) *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 br. 1. pažljivo koncipiran kako bi se izbjegli izrazi koji bi se mogli tumačiti kao apsolutna obaveza održavanja izbora za oba doma u svakom dvodomnom sistemu (vidjeti Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, 2. mart 1987., tačka 53, Serija A br. 113). Međutim, isto tako, jasno je da se član 3. Protokola br. 1. odnosi na svaki od domova u parlamentu koji se popunjava neposrednim izborima. *(…)*"[9]

48. Zapravo, Evropski sud za ljudska prava je kroz svoju sudsku praksu pojasnio da države uživaju široko polje procjene u ovoj oblasti[10] i da postoje brojni načini organizacije i vođenja izbornih sistema kao i mnoštvo razlika, između ostalog, u pogledu historijskog razvoja, kulturne raznolikosti i političke misli koja vlada unutar Evrope, koju svaka država ugovornica treba da oblikuje u vlastitu demokratsku viziju[11].

49. Ustavni sud će biti svjestan činjenice da, uprkos tome što je broj delegata u Domu naroda Federacije povećan, netačna je tvrdnja da je zapravo uloga tog doma ojačana. Radi ilustracije, Amandmanom CXVI na Ustav Federacije otklanja se mogućnost pozivanja na vitalni nacionalni interes o svim pitanjima, odnosno Amandmanom CXVIII na Ustav Federacije pojednostavljuje se procedura pozivanja i odlučivanja o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa, uključujući i eliminiranje mogućnosti da predloženi akt bude blokiran bez odgovarajuće ocjene od strane Vijeća za zaštitu vitalnih interesa ustanovljenog pri Ustavnom sudu Federacije.

50. Mora se priznati da su u Domu naroda Federacije kumulirane funkcije na način na koji se ponekad remeti njegova zakonodavna učinkovitost i da bi to trebao biti predmet diskusija među lokalnim akterima. S druge strane, to je artikulirano u preambuli Odluke visokog predstavnika kako bi se naglasio ograničeni obim njegove intervencije:

> ***"Napominjući*** u tom smislu hibridnu prirodu Doma naroda koja objedinjuje etničke i teritorijalne elemente te ističući da različite funkcije koje obavlja Dom naroda kao zakonodavni dom, koji također obavlja i funkcije vezane za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda i važne funkcije u pogledu imenovanja, ozbiljno utječu na sposobnost Doma naroda i Parlamenta Federacije u cjelini da efikasno funkcionira i ostvaruje svoje ustavne nadležnosti".

51. Proširenje broja delegata u Domu naroda Federacije smatram primjerenim i uravnoteženim odgovorom na Odluku Ustavnog suda u predmetu br. U-23/14. Ured visokog predstavnika je iskoristio priliku da prokomentira sistem dodjele mandata kantonima i konstitutivnim narodima u prošlosti, podsjećajući da sastav Doma mora odražavati niz načela svojstvenih ustavnom sistemu Federacije BiH, koji iziskuje uspostavu delikatnog balansa: izbor delegata od strane kantonalnih skupština iz vlastitih redova, paritet između konstitutivnih naroda i zastupljenosti grupe Ostalih, proporcionalnost pri raspodjeli mandata između kantona i konstitutivnih naroda; i minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda[12] u svim kantonima kad god je to moguće. Ova načela predstavljaju mješavinu proporcionalnosti i "pozitivne diskriminacije".[13]

52. Bez upuštanja u pronalaženje odgovora na kontraverzno pitanje o tome može li se Odluka u predmetu br. U-23/14 smatrati ispravno provedenom nakon što je Ustavni sud donio svoje rješenje o neizvršenju od 6. juna 2016. godine – na pitanje koje su mnogi politički čelnici koristili za oblikovanje političkog diskursa – napominjem da navedena Odluka Ustavnog suda u svom obrazloženju sadržava upućivanje

na načelo proporcionalnosti pri raspodjeli mjesta konstitutivnim narodima između kantona. Ustavni sud je konkretno konstatirao da:

> "[p]osljedica 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 [pod tačkom 43]"

i da

> "[k]ao rezultat [provedbe Odluke Suda br. 5/98], smanjen je broj delegata i Dom naroda popunjen i delegatima iz reda srpskog naroda (…). Da li bi 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."

53. Proširenje broja delegata u klubovima svakog od konstitutivnih naroda i iz reda Ostalih slijedi tu logiku "vjerodostojnijeg predstavljanja" i ima za cilj povećanje proporcionalnosti u predstavljanju kantona i konstitutivnih naroda povećanjem broja mjesta koja su raspodijeljena na kantone i konstitutivne narode srazmjerno brojnosti njihovih stanovnika Time se povećavaju šanse manjih stranaka ili grupa stranaka da budu predstavljene. To je učinjeno a da se pritom ni na koji način ne utječe na zaštitne mehanizme date svim konstitutivnim narodima i grupi Ostalih u svim kantonima.

54. Neosnovana je i kritika upotrebe Ste Lagüe formule (takođe poznate kao Websterova formula) za dodjelu mandata. Primijenjena u ovom kontekstu, Ste Lagüe formula se obično posmatra kao način za favoriziranje manjih konkurenata (u ovom slučaju kantona)[14]. Shodno tome, 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.

55. Podnosilac zahtjeva je izgleda kritički raspoložen prema činjenici da izmjene izbornog sistema donose veću proporcionalnost, tvrdeći da bi bilo "sasvim logično da se većina tih predstavnika (tj. delegata) bira iz sredina u kojima se oni nalaze u relativno 'manjinskom' položaju". Ovakvim argumentom se ne osporavaju samo stavovi koje je Ustavni sud iznio u predmetu br. U-23/14, nego je također i u suprotnosti s izjavom samog podnosioca zahtjeva da je Dom naroda "glavna smetnja ostvarenju demokratske volje građana koja se ostvaruje kroz većinsko odlučivanje".

56. Sve prethodno navedeno navodi na zaključak da proširenje broja delegata, rješavanjem pitanja koja je Ustavni sud istaknuo u svojoj Odluci u predmetu br. U-23/14, otklanja neizvjesnost koja je postojala u pogledu provedbe te Odluke. Kao što sam već naglasio u nekim od svojih javnih intervencija, ovim se amandmanom provodi Odluka u tzv. predmetu Ljubić u odgovarajućem kontekstu, tj. u Domu naroda Federacije. Tim putem bi se mogla pospiješiti i olakšati diskusija o provedbi grupe predmeta Sejdić-Finci koja se mora odvijati u okviru EU integracija.

57. Na kraju, napominjem da je zastupljenost delegata iz reda Ostalih povećana na jedanaest mjesta. Iz razloga obrazloženih u Drugom dijelu ovog podneska, ova mjera predstavlja tek prvi korak na putu ka ostvarivanju neophodnog programa reformi. Međutim, moji stavovi o potrebi sveobuhvatnog ispitivanja zastupljenosti i uloge delegata iz reda Ostalih jasno su iskazani u preambuli odluke, gdje se kaže:

> ***"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**".

58. Imajući ovo u vidu, moram naglasiti da se ovdje situacija suštinski razlikuje od one kojom se bavio Evropski sud za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci gdje je Evropski sud za ljudska prava, ostavljajući široko polje procjene u odnosu na izbor članova gornjeg doma, odbacio ideju o potpunom oduzimanju prava pojedinih lica, posebno u svjetlu činjenice da takvo isključenje i nije bilo potrebno za postizanje politički prihvatljivog rješenja. Ovaj problem ne postoji u predmetnom slučaju, a samim tim još i manje nakon što je grupa Ostalih sada u mogućnosti ostvariti zastupljenost iz bilo kojeg kantona. Ranije je samo sedam mjesta bilo dodijeljeno klubu delegata iz reda Ostalih u Domu naroda Federacije, što je onemogućavalo da u tom Domu budu zastupljeni Ostali iz svih deset kantona.

II. Odabir popisa stanovništva

59. Rješenjem o neizvršenju od 6. jula 2017. godine, Ustavni sud je stavio van snage prijelazne odredbe člana 20.16A, (2), tačke a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Ovim odredbama implementiran je član IX.7 Ustava Federacije kojim se utvrđuje sljedeće: *"Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine će se na odgovarajući način koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede."* Navedenim stavljanjem van snage okončan je tranzicijski režim i pokrenuta primjena člana 10.12 Zakona koji glasi:

"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*** [zatamnjeni dio naglašen]. Izborna komisija 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."

60. Time je Ustav Federacije doveden u proturječje s Izbornim zakonom BiH i nastupila je obaveza za Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine da donese uputstvo kojim se uređuje postupak izbora delegata u Dom naroda od strane Centralne izborne komisije BiH u decembru 2018. Ovim uputstvom nastoje se uskladiti ovi tekstovi putem primjene člana 10.12. Izbornog zakona BiH.

61. Amandmanom CXXVIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine donesenom na temelju odluke visokog predstavnika od 2. oktobra uveden je novi stav (2) u članu IX.7. kojim se predviđa da će se *objavljeni rezultati posljednjeg popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini koristiti za izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke a potrebna su za izbor delegata u Dom naroda*. Stupanjem na snagu ovog amandmana otklanjaju se prethodno navedena neusklađenost između odredbe Izbornog zakona [član 10.12. stav (1)] i odredbe člana IX.7. Ustava Federacije.

62. Prilikom preduzimanja ovog koraka, također sam uzeo u obzir cijeli niz faktora:

i. Potrebu za kontinuitetom. Kao što je ranije već spomenuto, na posljednjim izborima primijenjen je popis stanovništva iz 2013. godine;

ii. Stavove Ustavnog suda BiH koji su izneseni u velikom broju njegovih ranijih odluka.[15] Posebno bih izdvojio odluku u predmetu br. U-9/09, gdje je Ustavni sud zaključio:

“U vezi s pitanjem racionalnosti korištenja podataka dobijenih nakon popisa iz 1991. godine kao osnove za organizaciju Mostara 2003. godine, Ustavni sud je već zapazio da su to posljednji podaci koji su bili dostupni. Prema tome, Ustavni sud smatra da je, s obzirom na okolnosti koje su postojale 2003. godine, korištenje podataka o stanovništvu prema popisu iz 1991. godine bilo daleko od idealnog, ali je to bio razuman postupak ako se uzmu u obzir problemi utvrđivanja najnovijih

podataka i značaj ohrabrivanja izbjeglica i raseljenih osoba da se vrate u svoje domove u Mostaru radi stvaranja multietničke zajednice u ujedinjenom gradu."

iii. Odlučivanjem o primjenjivosti posljednjeg popisa stanovništva za izračunavanje koje je potrebno radi utvrđivanja zastupljenosti konstitutivnih naroda i kantona ni na koji način se ne prejudicira niti preemptira okončanje aktivnosti na povratku izbjeglica i raseljenih osoba koje su preduzete prema Aneksu VII Općeg okvirnog sporazuma za mir. S druge strane, ovo je jasno naglašeno i u samoj preambuli Odluke visokog predstavnika br. 6/22, koju podnosilac zahtjeva ovdje osporava:

"Naglašavajući da Aneks VII Općeg okvirnog sporazuma za mir nije proglašen provedenim i da posebnu zaštitu treba pružiti pripadnicima konstitutivnih naroda i Ostalim koji žive u područjima u kojima po svojoj brojnosti čine manjinu".

63. Napominjem da pravilo o minimalnoj zastupljenosti (tzv. pravilo 1:1:1) koje je postojalo u Ustavu Federacije od njegovog donošenja, a koje sam 2. oktobra 2022. godine izmijenio kako bih uvrstio i grupu Ostalih, također odražava kontinuirani značaj povratka izbjeglica putem osiguravanja zastupljenosti u zakonodavnoj strukturi Federacije konstitutivnim narodima koji po svojoj brojnosti predstavljaju manjinu u kantonu u kojem žive. Ovaj instrument pozitivne diskriminacije pruža svim narodima mogućnost da ostvaruju zastupljenost iz svih kantona u kojima žive. Mada je korištenje prijeratnog popisa stanovništva bilo jasno zamišljeno kao prijelazno rješenje i uvršteno je u prijelazne odredbe Ustava Federacije, pravilo o minimalnoj zastupljenosti uvršteno je u temeljni dio Ustava Federacije.

64. Ne dijelim kritiku podnosioca zahtjeva o korištenju podataka iz dva različita popisa tokom tranzicijskog perioda. Ovo radije treba smatrati dokazom da se Federacija Bosne i Hercegovine postepeno udaljava od svoje prošlosti kako bi više

gledala u svoju budućnost, otvarajući se za mogućost širih reformi. Isključivo korištenje podataka koji su stari 30 godina moglo bi se zaista pokazati problematičnim u zemlji koja teži da postane članica Evropske unije.

65. Na kraju, skrećem pažnju Ustavnog suda na član VI.3 koji je izmijenjen amandmanom CIV na Ustav Federacije, a koji, prema informacijama koje su na raspolaganju mom Uredu, primjenjuju određeni organi vlasti u Federaciji BiH tako što koriste demografske podatake objavljene u popisu stanovništva iz 2013. godine, čime se derogira primjena člana IX.7. Ustava Federacije.

III. Diskriminacija pri izboru predsjednika i potpredsjednikâ Federacije

66. Podnosilac zahtjeva tvrdi da se osporenim odredbama donesenim u odlukama od 2. oktobra o sastavu i izboru predsjednika i potpredsjednikâ Federacije u cijelosti ignoriraju odluka Ustavnog suda u predmetu U-14/12 od 26. marta 2015. godine (predmet Komšić) kao i zahtjevi iz presuda ESLJP-a u grupi predmeta Sejdić-Finci, Zornić i Šlaku i uvode se dodatne etničke podjele i ojačana sistemska diskriminacija.

67. U stavu 67. navedene odluke, Ustavni sud:

> "podsjeća da je raspodjela pozicija u državnim organima među konstitutivnim narodima bila centralni element Dejtonskog sporazuma kako bi se postigao mir u BiH. U tom kontekstu je teško negirati legitimnost normi koje mogu biti problematične s tačke gledišta nediskriminacije, ali koje su bile nužne kako bi se postigli mir i stabilnost i izbjegao dalji gubitak ljudskih života. Osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona kojim se vrši distribucija funkcija predsjednika i potpredsjednika entiteta među konstitutivnim narodima, iako ugrađene u entitetske ustave u postupku implementacije Treće djelimične odluke broj 5/98 u službi su istog cilja. S tim u vezi, Ustavni sud primjećuje

kako legitimnost cilja koji se ogledao u postizanju mira nije doveo u pitanje ni Evropski sud u svjetlu Evropske konvencije (vidi Sejedić i Finci, tačka 46).”

I u stavu 71:

“[U]stavni sud podsjeća kako je u skladu s članom I/2. Ustava BiH Bosna i Hercegovina definirana kao demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. U skladu s članom II/1. Ustava BiH Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Osim toga, u skladu s članom II/4. Ustava BiH prava i slobode koji su garantirani članom II. ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurana su svim osobama u BiH bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. (…) Legitimni cilj koji se ogleda u očuvanju mira za jednu državu nakon rata predstavlja trajnu vrijednost kojoj mora biti posvećeno društvo kao cjelina i čiji značaj ne mogu umanjiti protek vremena i ostvareni napredak u demokratskom razvoju. **U tome smislu Ustavni sud ne može prihvatiti da u ovom trenutku postojeći sistem podjele vlasti koji se ogleda u distribuciji javnih funkcija između konstitutivnih naroda, a kako je regulirano osporenim odredbama, te koji služi legitimnom cilju očuvanja mira može biti napušten i zamijenjen političkim sistemom koji bi bio odraz vladavine većine**. [zatamnjeni dio naglašen](…)”.

U stavu 72. Ustavni sud je naglasio da:

“(…) isključenje mogućnosti da se za predsjednike i potpredsjednike entiteta kandidiraju i pripadnici „ostalih“ koji su, kao i konstitutivni narodi, državljani BiH kojima je zakonom garantirano pravo da budu birani bez diskriminacije i ograničenja, više ne predstavlja jedini način za postizanje legitimnog cilja, (…) uspostavljen je različit tretman ‘ostalih’ koji se zasniva na etničkoj pripadnosti i za rezultat ima diskriminaciju suprotno članu

II/4. Ustava BiH i članu 1. Protokola broj 12."

68. U stavu 74. Ustavni sud je zaključio da je:

"trenutno nemoguće predvidjeti i obim ovih izmjena [Ustava Federacije BiH i Izbornog zakona BiH]. Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u citiranim predmetima."

69. U tom smislu napominjem da je Ustavni sud pokazao potrebnu suzdržanost time što nije ukinuo navedene odredbe ustavâ entitetâ i Izbornog zakona i time što nije naredio Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Parlamentu Federacije da usklade ove odredbe do donošenja, u nacionalnom pravnom sistemu, ustavnih i zakonskih mjera kojima se otklanja postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, a koju je Evropski sud za ljudska prava ustanovio u predmetu Sejdić-Finci i predmetu Zornić.

70. Dobro su mi poznati zaključci Ustavnog suda u predmetu br. U-14/12 koji temeljito slijede zaključke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci. Kao što je već ranije spomenuto, intervencija visokog predstavnika težila je ostvarivanju cilja prilično ograničenog obima. Preduzimanje sveobuhvatnih korektivnih mjera u ovom konkretnom slučaju, imajući u vidu stav Ustavnog suda u navedenom stavu 74, moglo je negativno utjecati na šire reforme neophodne kako bi BiH i njeni entiteti izvršili usklađivanje s presudama Evropskog suda za ljudska prava u grupi predmeta Sejdić-Finci.

71. Podsjetio sam u preambuli Odluke kojom se donose amandmani

na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od 2. oktobra na značaj što skorijeg provođenja neprovedenih odluka ESLJP-a i Ustavnog suda i naglasio 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".

72. Shodno tome, mojom se Odlukom ne mijenja član IV.B.1. stav (2) (izmijenjen i dopunjen amandmanom XLI na Ustav Federacije) kojim se utvrđuje sastav predsjednika i potpredsjednikâ Federacije. Osporene odredbe koje se odnose na dio mojih odluka od 2. oktobra 2022. godine kojim se uređuje [predlaganje i] izbor predsjednika i potpredsjednikâ Federacije BiH moraju biti usklađene s članom IV.B.1. stav (2) (koji je izmijenjen i dopunjen amandmanom XLI na Ustav Federacije). Osporenim odredbama Izbornog zakona BiH izmijenjenog na temelju moje odluke od 2. oktobra 2022. godine primjenjuju se i operacionaliziraju navedene odredbe Ustava Federacije kojima se uređuju sastav i izbor predsjednika i potpredsjednikâ Federacije.

73. S tim u vezi, upućujem na tačke 41. do 43. ovog podneska i tvrdim da iako se amandmanima na Ustav Federacije i izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH iz valjanih razloga ne rješavaju nedostaci utvrđeni u predmetu br. U-14/12, njima se rješava još jedan fundamentalni nedostatak u sistemu koji, time što dopušta političkim strankama da onemoguće formiranje izvršne vlasti, utječe na suštinska demokratska prava građana.

74. Prema mandatu visokog predstavnika da podržava Opći okvirni sporazum za mir, u cijelosti dijelim stajalište

Ustavnog suda iskazano u predmetu br. U-14/12 da očuvanje mira za jednu državu nakon rata predstavlja trajnu vrijednost kojoj mora biti posvećeno društvo kao cjelina, a čiji značaj ne mogu umanjiti protek vremena i ostvareni napredak u demokratskom razvoju. Također dijelim i stav Ustavnog suda da se u ovom trenutku ne može posve napustiti postojeći sistem podjele vlasti, koji se ogleda u raspodjeli javnih funkcija među konstitutivnim narodima i koji služi legitimnom cilju očuvanja mira, te se zamijeniti političkim sistemom koji bi bio odraz vladavine većine u smislu potpune i neumanjene proporcionalne zastupljenosti. Naravno, postojeće isključenje predstavnika grupe Ostalih u vezi s pozicijom predsjednika i potpredsjednikâ Federacije ostaje na dnevnom redu neophodnih ustavnih reformi. Ovo pitanje je potrebno riješiti zajedno s pitanjem provedbe presuda u grupi predmeta Sejdić-Finci u najkraćem mogućem roku.

IV. Stabilnost izbornog zakonodavstva i pravna sigurnost

75. Tokom protekla četiri mjeseca, koristio sam ovlaštenja koja su mi data prema Aneksu 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir kako bih osigurao da se opći izbori 2022. mogu održati i da mogu dovesti do situacije u kojoj se izbori mogu smatrati slobodnim i poštenim. Imao sam na umu istaknutu ulogu koju izbori imaju prema Općem okvirnom sporazumu.

76. Moja prva intervencija ticala se finansiranja izbora. Bez toga, ne bi bilo moguće izvršiti pripreme za provedbu niti provesti Opće izbore 2. oktobra. Uprkos zakonskoj obavezi da to učine, nadležni organi nisu osigurali sredstva potrebna za provedbu Općih izbora.

77. Dana 27. jula donio sam izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kako bih ga u većoj mjeri usaglasio s međunarodnim standardima i dobrom praksom. Moja intervencija je bila rukovođena potrebom da se spriječi izborna prijevara i poboljša transparentnost izbora. Ona se u velikoj mjeri oslanjala na zakonski prijedlog koji je pripremljen tokom

razgovora o izbornoj reformi uz pomoć OSCE ODIHR-a i Venecijanske komisije i koji je bio predmet razmatranja u Parlamentarnoj skupštini BiH. Ovim putem sam CIK-u BiH pružio sredstvo za sankcioniranje slučajeva kršenja pravila ponašanja u predizbornoj kampanji a da pritom nisam utjecao na izborni sistem BiH na bilo koji način.

78. Tu je završila moja intervencija u vezi s neposrednim izborima. Kao što sam već ranije napomenuo, demokratska priroda izbora upitna je ako se izbori ne mogu provesti jer stranke zloupotrebljavaju strukturalne slabosti postojećeg pravnog okvira i zloupotrebljavaju formiranje posredno izabranih tijela kao instrument za postizanje vlastitih političkih ciljeva. Stagnacija Federacije rezultirala je jednom od najvećih poteškoća koje su se pojavile u vezi s implementacijom civilnih aspekata Općeg okvirnog sporazuma, pa sam stoga odlučio da interveniram kako bih osigurao da se Federacija neće suočiti s još jednim četverogodišnjim razdobljem stagnacije. Naravno, više bih volio da u ovoj fazi nisam morao intervenirati.

79. Podnosilac zahtjeva tvrdi da samo vrijeme donošenja mojih odluka krši načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva. Svoje odluke sam objavio nakon zatvaranja biračkih mjesta i prije objavljivanja prvih preliminarnih rezultata izbora. Učinio sam to kako bih spriječio bilo kakav utjecaj Odluke na svijest i izborne preferencije glasača i kako ne bih poremetio izbornu kampanju političkih subjekata. Postupio sam i prije nego što su bili poznati prvi rezultati jer sam želio izbjeći bilo kakve spekulacije da sam reagirao na novu političku raspodjelu vezanu za rezultate.

80. Temeljna načela evropskih izbornih sistema mogu biti zajamčena isključivo ako su ispunjeni određeni opći uvjeti. Stabilnost izbornog zakonodavstva predstavlja jedan od takvih općih uvjeta za realizaciju načela na kojima se zasniva evropsko izborno naslijeđe *(univerzalno, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa i* načelo da se izbori moraju

održavati *periodično)*[16] koja imaju za cilj da se osigura da pravila izbornog prava moraju biti postavljena minimalno u rangu zakona i 2. temeljni elementi izbornog prava, a naročito sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama i utvrđivanje granica između izbornih jedinica, nisu otvoreni za izmjene u periodu od manje od godinu dana prije održavanja izbora, ili da moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona.[17] U praksi, ovo načelo je ograničeno po obimu:

> I. *Kodeksom dobrog vladanja u izbornim pitanjima* naglašava se da je stabilnost zakona ključna za kredibilitet izbornog procesa, koji je sam po sebi od vitalnog značaja za učvršćivanje demokratije. Njime je obuhvaćena stabilnost nekih od specifičnijih pravila izbornog prava, naročito onih koja obuhvataju izborni sistem *per se*, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica između izbornih jedinica.
>
> II. Utoliko što se [pojedina] načela na kojima je utemeljeno evropsko izborno nasljeđe ne primjenjuju na predsjedničke izbore i na posredno izabrane gornje domove[18], ovo posljedično također utječe i na primjenjivost općih uvjeta, poput npr. stabilnosti izbornog zakonodavstva, za provedbu načela na kojima se zasniva evropsko izborno nasljeđe na predsjedničke izbore i posredno izabrane gornje domove.

81. Tvrdim da moje Odluke ne zadiru u pitanja koja podliježu primjeni načela stabilnosti zakona. One ne utječu ni na prebrojavanje glasova. One ne zadiru ni u temeljne elemente izbornog prava – poput sastava izbornih komisija, izbornog sistema i utvrđivanja granica između izbornih jedinica.

82. Moja intervencija ne odnosi se 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. S tim u vezi napominjem

da se sve sudske odluke navedene u zahtjevu podnosioca odnose na izmjene propisa koji se primjenjuju na neposredne izbore.

83. Podnosilac zahtjeva nadalje tvrdi da su kršenjem ovog načela stabilnosti odluke visokog predstavnika obesmislile izborni proces, dovodeći u zabludu i obmanjujući birače i političke stranke.

84. Promjene koje se odnose na sastav/izbore u Domu naroda Federacije oslanjaju se na postojeći sistem koji je postojao i prije ovih odluka i predstavljaju minimalne intervencije kako bi se ovaj sistem učinio funkcionalnim. Novim pravilima ne mijenja se način provođenja posrednih izbora u kantonalnim skupštinama niti način raspodjele mandata koji je bio predviđen izbornim zakonom. Ovim 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 iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz grupe Ostalih.

85. U pravilima sadržanim u Ustavu Federacije i u Izbornom zakonu BiH pravi se razlika između izbora za zakonodavna tijela kantona i izbora za Dom naroda Federacije. 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 samim tim 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, klubovi konstitutivnih naroda se na temelju tih izjašnjenja formiraju u tim skupštinama i stranke 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, kandidate koji ostvare najbolji rezultat u

neposrednom glasanju politička stranka bi mogla vrlo lako odlučiti da ih ne predloži kao kandidate za izbor u Dom naroda. Teško je vidjeti kako je moja Odluka birače uopće mogla zbuniti u pogledu predvidljivosti ovih izbora.

86. Isti argument može se iznijeti i u pogledu promjene pravila o predlaganju i izboru predsjednika i potpredsjednikâ Pored općeprihvaćene činjenice 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[19], tvrdim da se mojim Odlukama kojima se mijenjaju pravila u pogledu tih izbora zapravo ne mijenja (kako to inače tvrdi podnosilac zahtjeva) način izbora predsjednika i potpredsjednikâ na način da se njihovom izboru oduzima demokratski legitimitet.

87. Želio bih naglasiti da se izmjenama koje se tiču predlaganja kandidata na pozicije predsjednika i potpredsjednikâ uvode posebni rokovi za predlaganje i izbor uz primjenu "degresivne većine" za predlaganje kandidata na ta mjesta s ciljem omogućavanja ekspeditivnog predlaganja i izbora kandidatâ na te tri pozicije. Ukoliko se u roku od prvih 30 dana od dana ovjere izbora za Dom naroda broj delegata jednog kluba neophodan za predlaganje kandidata na jednu od funkcija predsjednika i potpredsjednika povećao, broj delegata potreban za predlaganje vremenom se smanjuje na način da predlaganje kandidata postaje neizbježno.

88. Postoje tvrdnje da su te promjene išle u korist jedne određene stranke. Ova kritika je neutemeljena i zanemaruje ciljeve degresivne većine: degresivna većina ima za cilj osigurati:

1. da se postupak predlaganja ne može zaustaviti u jednom od klubova delegata, i

2. da stranke sklapaju saveze/koalicije s drugim strankama kako bi došle do izvršnih pozicija i formiraju vladu koja bi

imala većinu potrebnu za upravljanje i uživala relativnu stabilnost.

U tom pogledu, ovom većinom promovira se ključni element demokratskog natjecanja, odnosno formiranje saveza/koalicija, a da se pritom osigurava da se (ukoliko neka stranka ili grupa stranaka odluči osujetiti formiranje izvršne vlasti) takva izvršna vlast ipak može formirati i bez te stranke ili grupe stranaka.

89. Postoje također tvrdnje da se mojim odlukama prebacuje ravnoteža moći sa Predstavničkog doma Federacije na Dom naroda Federacije. U tom smislu napominjem da Predstavnički dom i dalje ima prednost nad Domom naroda u pogledu izbora predsjednika i potpredsjednikâ. Mada je broj delegata neophodnih za predlaganje kandidata povećan, bar u određenom vremenskom razdoblju, odustalo se od uvjeta koji je zahtijevao podršku većine u svakom klubu kod izbora liste kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednikâ. Također moram naglasiti da način izbora Vlade ostaje nepromijenjen mojim Odlukama i da se članom IV.B.5. Ustava Federacije predviđa da će se izbor Vlade izvršiti isključivo u Predstavničkom dom Federacije. Slijedom toga, nijedna Vlada ne može biti izabrana ukoliko ne dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Federacije.

90. Zbog svega navedenog, smatram da izmjene koje su predmet zahtjeva podnosioca 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 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 donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH 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.

Peti dio – Završne napomene

91. Ovaj prilično opširan podnesak pomoći će Ustavnom sudu u procjeni okolnosti koje su dovele do teških odluka donesenih 2. oktobra. Ove odluke nikada nisu imale za cilj prestrukturirati ustavni režim u BiH, baviti se delikatnim, ali ključnim pitanjem zastupljenosti grupe Ostalih i građana, ili pak preduprijediti izabrana politička tijela da sudjeluju u zajedničkom stvaranju budućnosti ove zemlje. Njima se radije nastoji osigurati da Federacija BiH i država BiH kao cjelina, prije negoli kasnije, dobiju funkcionalne institucije s legitimitetom potrebnim za odlučivanje o budućnosti BiH u razdoblju koje će zasigurno sa sobom donijeti cijeli niz izazova, ali koje bi također bile u mogućnosti da BiH mnogo više približe Evropi i evropskim integracijama.

92. U reformi ustavnih struktura u BiH, ove institucije će morati osigurati sudjelovanje građana u donošenju odluka, što je mogućnost koju sam uveo u Ustav Federacije.

93. Donesene Odluke koje su sada pod lupom Ustavnog suda u cijelosti su usaglašene s mojim prethodnim intervencijama u pokušaju da se Federacija BiH pomakne s mrtve tačke u kojoj se već godinama nalazi. Kada je riječ o minimalnom obimu zahvata u Ustav Federacije, ovom nedavnom intervencijom se također nastojalo izbore učiniti djelotvornim. To je već počelo davati rezultate s nedavnim imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije i u njegovo Vijeće za vitalne nacionalne interese, instituciju čiji rad je bio onemogućen već više od tri godine. Suprotno argumentima koje su podnijeli podnosilac zahtjeva i ostali u korist *status quo ante*, ukoliko se ispravno shvati, stabilnost izbornog režima ne može označavati zastoj, institucionalnu blokadu i disfunkcionalnost, te na kraju nadvladati i samo povjerenje birača u demokratske procese.

94. Ustavni sud i Visoki predstavnik su u okviru različitih

mandata radili na postizanju upravo istog cilja. Kao i Ustavni sud, visoki predstavnik može autoritativno tumačiti tekst kojim se utvrđuje njegov mandat, ali ga ne može mijenjati. Moglo je biti jednostavnije da se sve sudske odluke, presude Ustavnog suda kao i presude ESLJP-a provedu jednom jedinom sveobuhvatnom odlukom. No, takva glomazna intervencija bi sa zakonodavnog stanovišta predstavljala čin kojim se prekoračuje mandat iz Okvirnog sporazuma za mir i bila bi politički neprikladna. Ono što je nužno u ovoj fazi su zapravo institucije koje su u stanju ispunjavati svoje ustavne funkcije i pristupiti raspravi o institucionalnim izazovima u duhu kompromisa.

95. Stavovi podnosioca zahtjeva odražavaju njegovu vlastitu viziju budućnosti BiH. Kao što je Ustavni sud već toliko mnogo puta istaknuo, ovakvi stavovi se moraju suočiti s realnošću stanja u BiH i njenog *sui generis* ustavnog sistema.

96. Mnogi će i dalje nastaviti tvrditi da sam mogao učiniti više ili da sam možda trebao učiniti manje. Uz dužnu suzdržanost, preduzeo sam potrebne korake kako bih osigurao da trenutni institucionalni sistem ne bude talac političkih stranaka.

97. Mnogi od argumenata sadržanih u zahtjevu podnosioca zahtjeva nedosljedni su i uzajamno protivrječni. Mnogi od ovih pogrešnih argumenata proizlaze iz nedostatka razumijevanja opsega mojih Odluka i njihovog sadržaja. Još jednom ističem da niti jedna od odredbi koje podnosilac zahtjeva osporava ne utječe na neposredne izbore niti na bilo koji način mijenja način popunjavanja upražnjenih mjesta u posredno izabranim tijelima. Isto tako, njima se ne prebacuju odgovornosti s jednog ustavnog organa na drugi.

98. Stoga od Ustavnog suda tražim da zahtjev podnosica zahtjeva odbije u potpunosti. Odluka kojom bi se obustavila primjena osporenih odredbi imala bi dalekosežne štetne posljedice, uključujući i posljedice po sposobnost BiH da

odgovori na izazove a koja će novoformiranim organima vlasti omogućiti napredak na putu ka evropskim integracijama.

99. Iz istog se razloga mora odbiti i zahtjev za donošenje privremenih mjera. Odluka kojom se takve mjere odobravaju ne bi bila ni u interesu stranaka niti u interesu samog postupka. Odobravanje privremenih mjera doista bi ovjekovječilo situaciju u kojoj izborni rezultati ne mogu biti propisno provedeni, odnosno upravo onu situaciju koja se mojim odlukama nastoji izbjeći.

Bilješke:

[1] Sporazum Sarajevo-Mrakovica od 27. marta 2002. nalazi se u prilogu ovog podneska.

[2] Ovi podnesci obuhvataju elaboraciju odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji su bili na snazi prije djelimične izmjene i dopune putem donošenja Amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje se u ovom predmetu osporavaju pred Ustavnim sudom i dostupne su na https://www.ohr.int/cat/amicus-briefs/

[3] https://www.ohr.int/mjere-za-poboljsanje-funkcionalnosti-federacije-bih/

[4] Konkretno, amandman CXX koji je predmet tekućeg postupka.

[5] Ustavni sud Njemačke, BVerfGE 4, 157 stav 38 (1955).

[6] Ustavni sud Njemačke, *ibid.*: “Die rechtliche Feststellung einer Verfassungswidrigkeit wird grundsätzlich dadurch ausgeschlossen, daß der durch den Vertrag geschaffene Zustand “näher beim Grundgesetz steht” als der vorher bestehende. Wollte man nur eine dem Grundgesetz voll entsprechende

vertragliche Regelung als verfassungsmäßig gelten lassen, so hieße das, einen verfassungsrechtlichen Rigorismus vertreten, der sich in den Satz verdichten ließe: Das Schlechte darf dem Besseren nicht weichen, weil das Beste (oder von diesem Standpunkt aus: das allein Gute) nicht erreichbar ist. Das kann vom Grundgesetz nicht gewollt sein."(prim.prev. prethodni tekst u prijevodu s njemačkog na engleski glasi: Pravno utvrđivanje neustavnosti se u načelu isključuje time što je uvjet stvoren ugovorom "približniji Ustavu" od prethodno postojećeg (uvjeta). Ako bi se kao ustavne željelo prihvatiti samo one ugovorne aranžmane koji su u cijelosti usaglašeni s Ustavom, to bi značilo zastupanje stava kojeg karakterizira ustavna rigidnost, a koji bi se mogao sažeti u sljedeću rečenicu: Loše ne smije popustiti Boljem, jer Najbolje (ili sa ovog stanovišta: Jedino dobro) nije ostvarivo. To ne može biti namjera Ustava.

[7] Vidjeti na primjer, *Institute for Democracy and Electoral Assistance, Bicameralism* 2017 (Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, Dvodomnost, 2017)

[8] Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Podnesak amicus curiae za Ustavni sud o načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Mišljenje br. 862/2016 od 17. oktobra 2016.

[9] Pod tačkom 40.

[10] Vidjeti, na primjer, Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, 2. marta 1987., § 52, Serija A br. 113; Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Vv], br. 24833/94, § 63, ESLJP 1999-I; Labita protiv Italije [Vv], br. 26772/95, § 201, ESLJP 2000-IV;

[11] Vidjeti Hirst protiv Ujedinjenog kraljevstva (br. 2) [Vv], br. 74025/01, § 61, ESLJP 2005-IX

[12] Ovaj uvjet se sada primjenjuje, na osnovu Amandmana CXII koji je donio visoki predstavnik, i na grupu Ostalih.

[13] Vidjeti Informaciju koju je dostavio Ured visokog predstavnika u predmetu br. U-23/14, tačka 19.

[14] Vidjeti, npr. "Politika izbornih sistema", Ed. Michael Gallagher i Paul Mitchell, Oxford University Press.

[15] Odluka u predmetu br. U-9/09 od 26. novembra 2010. godine (tačke 67. i 68.)

Odluka u predmetu br. U-23/14 od 01.12.2016. godine (tačka 55)

Odluka u predmetu br. U-3/17 od 06.07.2017. godine (tačke 47-51)

Odluka u predmetu br. U-3/19 od 28.03.2019. godine (tačke 26-28)

Odluka u predmetu br. U-14/22 od 26. maja 2022. godine (tačke 43. i 44.)

[16] Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima i Izvještaj s obrazloženjima, CDL-AD(2002)023rev2-cor, stav 2, dostupno na https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e:

"*Ova načela predstavljaju poseban aspekt evropskog ustavnog naslijeđa koje se s pravom može nazvati "evropsko izborno naslijeđe". Ono obuhvata dva aspekta – prvi, stalni, kojeg čine ustavna načela izbornog prava kao što je univerzalno, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi – istinski demokratski izbori mogu se održavati samo ako su ispunjeni izvjesni osnovni uvjeti demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona i efikasne proceduralne garancije.*"

[17] Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, *ibid.*, str.10

[18] Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, *ibid.*, tačka 56: *Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta od strane naroda jedan su od aspekata zajedničkog ustavnog nasljeđa Evrope. U skladu sa uslovima koji važe za drugi dom, tamo gdje on postoji, druga zakonodavna tijela, kao što su Skupštine federalnih država,30 treba da se biraju neposredno, u skladu sa članom 3. Dopunskog Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. (…) S druge strane, mada se predsjednik republike često bira neposredno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države*.

[19] Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, *ibid*. pod tačkom 56.