

# Dopunski podnesak koji dostavlja visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom podnosioca u predmetu br. U-30/22

## Uvod

1. Dana 8. novembra moj Ured (OHR) je zaprimio dopis potpisan od strane registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud) kojim se od nas, kao autora osporenih akata, traži da dostavimo pisana zapažanja u vezi sa zahtjevom br. U-30/22 u roku od 15 dana od dana prijema navedenog dopisa. Postupak u predmetu br. U-30/22 odnosi se na zahtjev g. Šefika Džaferovića (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva), koji je u vrijeme podnošenja svog zahtjeva obavljao funkciju predsjedavajućeg Predsjedništva BiH, za ocjenu ustavnosti **amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", 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) donesenih u mojoj Odluci br. 6/22 od 2. oktobra 2022. godine i **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), donesenog u mojoj Odluci br. 07/22 od 2. oktobra 2022. godine. Pozvan sam da dostavim odgovor na navode iznesene u navedenom zahtjevu.

2. 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*.

3. U skladu s Odlukom Ustavnog suda u predmetu br. U-9/00 od 3. novembra 2000. godine i u skladu s teorijom funkcionalne dualnosti, elaboriranoj 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 na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 79/22 i 80/22) i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 67/22). Sva zapažanja se Ustavnom sudu dostavljaju a da se pritom ne dovodi u pitanje prethodno spomenuta teorija funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud elaborirao u svojoj odluci u predmetu br. U-09/00. Prema toj teoriji, Ustavni sud može vršiti ocjenu ustavnosti zakona kojeg je donio visoki predstavnik, ali samo u pogledu njegovog sadržaja. S druge strane, Ustavni sud se neće upuštati u ispitivanje da li je opravdano to što visoki predstavnik takav zakon donosi umjesto domaćih organa vlasti.

4. Kako se dosljedno navodi u praksi Ustavnog suda, ovlaštenja visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, iz relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, kao i iz Bosne deklaracije. Ni ovlaštenja niti vršenje tih ovlaštenja nisu podložni kontroli Ustavnog suda. Argumenti koje je podnosilac zahtjeva iznio u vezi s izborom samog vremenskog trenutka za donošenje svojih odluka od 2. oktobra i u vezi s njihovom predvidljivošću, ukoliko ih Ustavni sud prihvati, mogli bi ozbiljno ugroziti diskreciono pravo visokog predstavnika da ova ovlaštenja koristi, time što će se dopustiti preispitivanje njihovog korištenja u konkretnoj

situaciji. Ovlasti visokog predstavnika, poput npr. onih koje su korištene 2. oktobra, u suštini predstavljaju ovlasti koje se koriste kao "krajnja mjera" za upravljanje kriznim situacijama, a imaju za cilj rješavanje ozbiljnih problema koji nastanu prilikom provedbe civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Sama priroda ovih ovlasti kao sredstva koje se koristi kao krajnja mjera činila je temelj konzistentne jurisprudencije Ustavnog suda kojom se potvrđuje nedopustivost njihove kontrole. Shodno tome, u diskreciono pravo visokog predstavnika spada da utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za korištenje ovih ovlasti, uključujući i to da li su prethodno iscrpljene mogućnosti rješenja putem organa vlasti u BiH. [\[1\]](#)

5. Ukratko, kao norme inkorporirane u pravni poredak BiH, sadržaj akata koje je donio visoki predstavnik podliježe kontroli suda na način sličan onome kod akata koje donose zakonodavni organi. Međutim, Ustavni sud ne može razmatrati pitanje djelokruga međunarodnog mandata visokog predstavnika, koji predstavlja vršenje ovlasti punopravno delegiranih rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda na temelju poglavlja VII Povelje Ujedinjenih naroda, niti se može upuštati u preispitivanje da li je visoki predstavnik ispravno ili blagovremeno vršio svoje diskreciono pravo tako što je 2. oktobra nakon zatvaranja biračkih mjesta donio "korektivne" zakonodavne mjere supstituiranjem domaćih organa vlasti. [\[2\]](#) Kao što sam već obrazložio u svom podnesku dostavljenom Ustavnom sudu 4. novembra 2022. godine povodom zahtjeva u predmetu br. U-27/22 koji je podnio gospodin Komšić, moj prerogativ je bio da se opredijelim za najbolji trenutak za donošenje tih odluka. Učinio sam to pokušavajući da uspostavim odgovarajuću ravnotežu između potrebe da se ne ometa izborna kampanja i potrebe da koristim svoja ovlaštenja kao sredstvo koje se koristi kao "kranja mjera" za rješavanje poteškoća koje proizlaze iz Općeg okvirnog sporazuma za mir. Shodno tome, nastojao sam svoju intervenciju prilagoditi i učiniti je proporcionalnom u odnosu na cilj koji se nastoji ostvariti, odnosno omogućiti uspostavljanje novih posredno izabranih

vlasti u Federaciji, uključujući i izbor delegata u Dom naroda BiH, u cilju promocije demokratije i unapređenja reformske agende koja je potrebna za integraciju u EU. [\[3\]](#) Morao sam uzeti u obzir aktuelne rasprave o kandidatskom statusu BiH i vjerovatnoću da će se o ovom pitanju raspravljati i odlučivati u decembru.

6. Ovaj podnesak nužno je tumačiti u vezi s mojim podneskom dostavljenim povodom zahtjeva u predmetu br. U-27/22, a posebno u vezi s Četvrtim dijelom podneska, poglavljima I i IV, koji se bavi pitanjima neposredno povezanim s ovim zahtjevom kojeg je podnio predsjedavajući član Predsjedništva BiH g. Džaferović (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva). Iz tog razloga nije ni potrebno ponavljati ranije obrazloženje vezano za donošenje mojih odluka koje je podjednako relevantno za pojašnjenje određenih pitanja obrađenih u zahtjevu drugog podnosioca zahtjeva. U tom smislu upućujem na Drugi dio mog podneska od 4. novembra.

7. Podnosilac zahtjeva smatra da se navedenim amandmanima i izmjenama i dopunama donesenim u mojim odlukama br. 6/22 i br. 7/22 krši načelo utvrđeno u članu I/2. Ustava BiH, time što se zadire u princip pravne sigurnosti u izbornom procesu u BiH, naročito u princip legitimnog očekivanja. U ovom sažetku ću iznijeti sljedeće protivargumente:

a) Amandmanima te izmjenama i dopunama donesenim na osnovu odluka visokog predstavnika od 2. oktobra ne mijenja se izborni sistem niti se navedeni amandmani i izmjene i dopune odnose na neposredne izbore. Posredni izbori moraju se jasno razlikovati od neposrednih izbora. Shodno tome, ove odluke ne utječu na princip pravne sigurnosti u izbornom procesu;

b) Uobičajena je praksa da se neposredno prije, pa čak i nakon održavanja izbora vrši izmjena pravila kojima se uređuju posredni izbori. Ovim putem se još jednom zorno ilustrira da se posredni izbori moraju smatrati suštinski drugačijim od neposrednih izbora.

8. Ove dodatne argumente ću obraditi odgovarajućim redoslijedom.

## **Dodatni argumenti**

### ***I. Legitimna očekivanja, liste političkih stranaka i promjena izbornog sistema***

9. Kao što je obrazloženo u mom podnesku dostavljenom Ustavnom sudu 4. novembra[4], tvrdnja da su moje odluke utjecale na izborni sistem nema nikakvu činjeničnu niti pravnu osnovu. Odluke od 2. oktobra ne utječu na neposredne izbore. Njima se ne mijenjaju čak ni načela kojima se regulira izbor delegata u Dom naroda Federacije niti izbor predsjednika i potpredsjednikâ Federacije. Postupio sam isključivo s ciljem da osiguram da se te izborne procedure ne mogu blokirati i da stoga mogu služiti urednom funkcioniranju ustavnih organa vlasti, u koja se ubrajaju gornji dom Federacije (a posljedično i države BiH) i izvršna vlast Federacije.

10. S obzirom da su oba podnosioca zahtjeva pokrenula ovo pitanje u svojim zahtjevima u predmetu br. U-27/22 odnosno predmetu br. U-30/22, mogu samo da istaknem i proširim ključne aspekte prethodno elaborirane u mom ranijem podnesku.

11. Sva načela koja su dosljedno primjenjivana na izbor delegata u Dom naroda Federacije od samog osnivanja Doma naroda Federacije 1994. godine u cijelosti ostaju u primjeni i nakon moje intervencije. U podnesku koji je OHR dostavio povodom zahtjeva u predmetu br. U-4/18 navodi se sljedećih pet načela (stav 19.):

“Članom IV.2.6. i članom IV.2.8. Ustava FBiH uređuje se sastav i izbor u Dom naroda FBiH i u tom pogledu se utvrđuje sljedećih pet načela:

a. Članove Doma naroda FBiH biraju kantonalne skupštine iz reda njihovih članova;

- b. Dom naroda FBiH sastavljen je na paritetnom osnovu;
- c. Broj delegata koje bira neki kanton srazmjeran je broju njegovog stanovništva;
- d. Delegati koje bira svaki od konstitutivnih naroda u nekom kantonu odražavaju nacionalnu strukturu stanovništva u tom kantonu;
- e. Najmanje po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda bira se iz svakog kantona koji ima takve zastupnike u svom zakonodavnom tijelu.”[\[5\]](#)

12. Na ova načela nisu utjecale moje odluke kojima se donose korektivne mjere kao odgovor na zahtjeve Ustavnog suda i koje čine sljedeća načela operativnim:

a. Prvo načelo sadržano u tački (a) jeste da se osigura da se sva mjesta u svim klubovima ili u grupi Ostalih mogu popuniti, čime se otklanja nedostatak koji je Ustavni sud BiH ustanovio u predmetu br. U-17/16 od 19 januara 2017. U toj odluci Ustavni sud je zaključio:

“Stoga je neophodno da zakonodavna vlast konačno pronade adekvatne mehanizme koji će osigurati konstituiranje Doma naroda Parlamenta FBiH u punom sastavu a kako bi se ubuduće spriječilo da, nakon izbora, bilo koji klub u Domu naroda Parlamenta FBiH ostane nekonstituiran u punom sastavu na način kako je to predviđeno Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.”

b. Drugo načelo obuhvaćeno tačkom (b) jeste da se osigura veća proporcionalnost u raspodjeli mandata kantonima i konstitutivnim narodima onako kako se predviđa trećim i četvrtim načelom (c. i d.), čime se otklanja nedostatak kojeg je Ustavni sud BiH ustanovio u predmetu br. U-23/14. S tim u vezi, podsjećam da se ova odluka konkretno odnosila na mogućnost povećanja broja delegata tako što se navodi:

“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.”

13. Isto tako, moje odluke nisu utjecale ni na odredbe Izbornog zakona BiH kojima se operacionalizira ovih pet načela tako što se omogućava proporcionalna raspodjela mandata kantonima i konstitutivnim narodima. Konkretno, dio člana 10.12 Zakona koji predviđa primjenu formule *Ste Lagüe/Webster* za izračun proporcionalne zastupljenosti kod raspodjele mandata između kantona i konstitutivnih naroda isti je kao i onaj koji je u Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona uvrstila Parlamentarna skupština BiH u julu 2002. godine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 20/02). Isto vrijedi i za član 10.16 kojim se uređuje moguća preraspodjela mandata koji se ne mogu popuniti iz kantonalne skupštine u jednom ili više kantona.

14. Citirajući tekst članka objavljenog na portalu klix.ba u kojem se potom citiraju riječi predsjednika Centralne izborne komisije BiH (u daljem tekstu: CIK), podnosilac zahtjeva tvrdi da bi liste kandidata koje su političke stranke dostavile 04. jula 2022. izgledale drukčije da su pravila tog dana bila poznata. No, mogućnost da se na liste političkih stranaka uvrste kandidati iz reda različitih konstitutivnih naroda ili kandidati iz grupe Ostalih – kao i sam politički poticaj da se to i ostvari – već su postojali u skladu s pravilima koja su bila na snazi u julu 2022. Ovim pravilima favorizirale su se one stranke ili grupe stranaka koje su mogle steći kontrolu nad jednim dijelom mjesta u klubu svakog od konstitutivnih naroda.

15. Sistemom posrednog izbora delegata razvijenom od Washingtonskog sporazuma data je značajna prednost političkim strankama koje su sposobne bilo da utiču na sastav

odgovarajućih klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda Federacije ili da sklapaju sporazume između stranaka koje kontroliraju te klubove u Domu naroda Federacije. Ova činjenica ostala je nepromijenjena izmjenama uvedenim 2002. odnosno 2022. godine. Broj delegata koji će biti izabrani u svakom od klubova konstitutivnih naroda – bilo da se radi o 30 delegata, 17 delegata ili 23 delegata – od zanemarivog je značaja. Temeljno načelo glasi da zastupljenost u svakom od klubova konstitutivnih naroda od strane jedne političke stranke ili saveza/koalicije političkih stranaka zastupljenih u svakom klubu u Domu naroda Federacije predstavlja ključni element za predlaganje kandidata za izbor na mjesta predsjednika i potpredsjednikâ, dok s druge strane njihov izbor iziskuje potvrdu potrebne većine u Predstavničkom domu Federacije, čije članove inače biraju građani Federacije putem neposrednih izbora.

16. Ovakav pristup je u cijelosti usklađen sa zaključcima Ustavnog suda, koji je u više navrata pozivao političke stranke da se pridržavaju načelâ sadržanih u Odluci o konstitutivnosti naroda br. U-5/98. [\[6\]](#) U tom smislu, mora se naglasiti i sama činjenica da se politička stranka podnosioca zahtjeva u prošlosti jedino ozbiljno nadmetala za zastupljenost u jednom od klubova konstitutivnih naroda i oslanjala se na postizborne saveze/koalicije u cilju formiranja vlade.

17. U zahtjevu se pogrešno tvrdi da bi sastav izbornih lista za izbore u kantonalne skupštine promijenio ishod izbora za Dom naroda Federacije ili čak za izbor predsjednika i potpredsjednikâ Federacije. Ovakvom tvrdnjom grubo se iskrivljuje realnost sistema koji postoji prema Izbornom zakonu.

18. Kao što je navedeno u mom podnesku Ustavnom sudu u vezi sa zahtjevom u predmetu br. U-27/22, 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 prilikom ovjere za izbore u kantonalna zakonodavna tijela nije navedeno na štampanim glasačkim listićima te samim tim nije formalno ni poznato samim biračima. Kada birači glasaju, 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, za kandidate koji ostvare najbolji rezultat u neposrednim izborima politička stranka bi mogla vrlo lako odlučiti da ih ne predloži kao kandidate za izbor u Dom naroda Federacije, što pokazuje da broj glasova koji su kandidati dobili na neposrednim izborima nema utjecaja na ishod izbora delegata u Dom naroda Federacije. Teško je vidjeti kako je moja Odluka birače uopće mogla zbuniti u pogledu predvidljivosti ovih izbora.

19. U vrijeme pisanja ovog podneska, političke stranke nastavljaju svoje konsultacije u cilju ostvarivanja što boljeg ishoda u izboru delegata u Dom naroda Federacije. Ishod takvog procesa ne može se predvidjeti budući da 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. Političke stranke se čak mogu odlučiti da svoje glasove podjele između različitih lista ukoliko uvide neku prednost u takvoj strategiji. Sve ove opcije svojstvene su sistemu posrednih izbora i odražavaju praksu koja se poštuje u procesu provođenja izbora još od 1996. godine.

20. Isti vid argumentacije vrijedi i za izbor predsjednika i

potpredsjednikâ Federacije. I u tom su pogledu ustavna načela kojima se uređuju ovi izbori ponovno ostala netaknuta: predlaganje unutar klubova u Domu naroda, izbor od strane Parlamenta Federacije, prvo od strane Predstavničkog doma, a potom od strane Doma naroda, i izbor vlade Federacije isključivo od strane Predstavničkog doma. Po tom pitanju pozivam se na argumente iznesene u mom podnesku upućenom Ustavnom sudu kao odgovor na argumente iznesene u zahtjevu u predmetu br. U-27/22 u stavovima 86 do 90.

21. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da su, pored svoje nepredvidivosti, pravila koja su donesena u mojim odlukama od 2. oktobra bila i nejasna i neprecizna, utvrđujući da način raspodjele nije jasno propisan. Ustavni sud će primijetiti da je, nakon što je podnosilac zahtjeva svoj zahtjev podnio Ustavnom sudu, CIK donio novo uputstvo kojim se provode zakonski propisi u vezi s izborom delegata u Dom naroda Federacije. Učinili su to primjenom metode identične onoj iz 2018. godine, uz dva izuzetka:

a. umjesto raspodijele 17 mandata za konstitutivne narode, raspodijelili su 23 mandata, a umjesto raspodjele 7 mandata za pripadnike grupe Ostalih, raspodijelili su 11 mandata; i,

b. prilikom raspodjele ovih mandata u skladu s jasnom formulom<sup>[7]</sup>, otklonjena je pravna nesigurnost izazvana potrebom da se pomire protivrječne odredbe u Ustavu Federacije i Izbornom zakonu u pogledu popisa stanovništva koji se primjenjuje i minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u svakom kantonu.

## ***II. Pravna predvidljivost: dosadašnja praksa u pogledu izbora u Dom naroda i na mjesta predsjednika i potpredsjednikâ.***

22. Iz prethodno navedenih razloga, u mojim aktima od 2. oktobra u potpunosti je ispoštovano načelo stabilnosti zakona ili načelo legitimnog očekivanja. Mojim odlukama nije izmijenjen ni sistem na kojem se temelji posredni izbor

delegata u Dom naroda Federacije i predsjednika i potpredsjednikâ Federacije. Pored toga, Ustavnom sudu će biti poznato i to da su druga prilagođavanja u pogledu pravila o ovim indirektnim izborima, koja su čak i značajnija i dalekosežnija od mojih odluka, izvršila različita tijela – domaća i međunarodna. Takva prilagođavanja vršena su neposredno prije ili nakon održavanja izbora, ponekad čak i nakon objavljivanja rezultata, ali uvijek znatno nakon ovjere kandidatskih lista od strane izborne komisije. Ovakva dosadašnja praksa neminovno potvrđuje stav da se posredni izbori, čak i ako predstavljaju produžetak neposrednih izbora, moraju smatrati drugačijim procesom koji se uređuje vlastitim specifičnim načelima i pravilima.

23. U 2018. godini, nakon Općih izbora, CIK je morao odgovoriti na određene nedosljednosti u pravnom okviru u vezi s izborima za Dom naroda Federacije. CIK je to učinio donošenjem uputstva kojim je bio primijenjen član 10.12. Izbornog zakona BiH[8] kojim su se mandati raspodjeljivali kantonima i konstitutivnim narodima i kojim se nastoje prevladati pravne nepodudarnosti između Ustava Federacije i Izbornog zakona BiH po pitanju važećeg popisa stanovništva i minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda po kantonima. Ovo uputstvo doneseno je u decembru 2018. godine[9], odnosno više od mjesec i po dana nakon konačne ovjere izbornih rezultata. U praksi to znači da političke stranke nisu mogle predvidjeti koje će se pravilo primjenjivati prilikom podnošenja svojih kandidatskih lista. Navedeno uputstvo CIK-a bilo je predmet brojnih osporavanja, uključujući i osporavanje pred Ustavnim sudom. U obje odluke[10], Ustavni sud je smatrao da

“(…) imajući u vidu sadržaj podnesenog zahtjeva, u svjetlu člana 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni provedbeni akt CIK-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda.”

24. Parlamentarna skupština BiH je 2002. godine donijela

izmjene i dopune Izbornog zakona BiH kako bi se provele odredbe Ustava FBiH prema onome što je utvrđeno u amandmanima XXXIII i XXXIV na Ustav Federacije BiH. Ovakvim izmjenama i dopunama Izbornog zakona uvedena su nova pravila u pogledu izbora delegata u Dom naroda Federacije i usvojena su od strane Parlamentarne skupštine BiH u julu 2002. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 20/02) i objavljena 3. augusta 2002. godine. Kako usvajanje od strane Parlamentarne skupštine BiH tako i stupanje na snagu ovih amandmana dogodili su se znatno nakon što su kandidatske liste bile ovjerene od strane CIK-a.

25. Isto vrijedi i za praksu Privremene izborne komisije (u daljem tekstu: Privremena izborna komisija) koja je organizirala izbore pod okriljem Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE BiH). U 2000. godini, mjesec dana prije održavanja Općih izbora u novembru, ali znatno nakon ovjere kandidatskih lista, Privremena izborna komisija je donijela nova pravila o izboru delegata u Dom naroda Federacije koja su bezuspješno osporavana pred Ustavnim sudom[11]. Napominjem da je Privremena izborna komisija bila obavezna, prema Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir, da u cijelosti ispoštuje stavove 7 i 8 Kopenhaškog dokumenta OSCE-a.[12]

26. Postoje još dva primjera izmjene pravila kojima se uređuju posredni izbori neposredno nakon održavanja izbora. To se može naći u Odluci visokog predstavnika br. 41/02 koja je donesena 6. oktobra 2002. godine i kojom su predviđene izmjene pravila o imenovanju izvršnih organa vlasti na kantonalnom nivou. Drugi primjer predstavljaju izmjene i dopune izvršene u Statutu Grada Sarajeva nakon Odluke Ustavnog suda u predmetu br. U-4/05, u kojoj je Ustavni sud utvrdio da su članom 21. Statuta Grada Sarajeva prekršeni članovi I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 5. stav (1) tačka c) Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije i naložio Gradskom vijeću Grada Sarajeva da u roku od tri

mjeseca izmijeni i dopuni svoj Statut, te naložio općinskim organima da ponove izbore vijećnika u roku od trideset dana u skladu sa Ustavom BiH.

---

27. Sve prethodno navedene činjenice dokazuju da su, bez obzira na namjeru i svrhu, pravila koja se primjenjuju na posredne izbore smatrana različitim od pravila kojima se uređuju neposredni izbori. Za razliku od propisa vezanih za sistem koji se primjenjuje na neposredne izbore i koji spadaju u djelokrug načela stabilnosti prava, ova pravila bila su predmet izmjena neposredno prije ili čak nakon održavanja izbora. U svom podnesku u vezi sa zahtjevom u predmetu br. U-27/22 objasnio sam da se standardi koji se primjenjuju na neposredne izbore ne primjenjuju na procese obuhvaćene mojim Odlukama od 2. oktobra.

28. U mjeri u kojoj je određeni nivo neizvjesnosti povezan s izborima za Dom naroda Federacije i izborom predsjednika i potpredsjednikâ Federacije, ova neizvjesnost svojstvena je sistemu kakav je na snazi već od 1994. godine, a koji i dalje funkcionira. Kao što je obrazloženo u mom podnesku u vezi sa zahtjevom u predmetu br. U-27/22, temeljniju reformu tih procesa bit će potrebno preduzeti u okviru domaćih institucija koje imaju primarnu odgovornost da preuzmu ovaj složeni zadatak.

29. Daleko od toga da zadiru u načelo pravne sigurnosti, moje odluke su zapravo otklonile dva nivoa neizvjesnosti koja su narušavala posredne izbore tokom proteklih decenija:

(1) Otklanjanjem niza mogućnosti za blokiranje procesa značajno su se povećale šanse da će Federacija imati vladu uspostavljenu nakon Općih izbora 2022. godine;

(2) Otklanjanjem nedosljednosti u zakonodavstvu, a posebno protivrječnih odredbi Ustava Federacije i Izbornog zakona BiH koje su uslijedile nakon što je Ustavni sud donio

rješenje o neizvršenju kojim su van snage stavljene osporene odredbe Izbornog zakona[13], moje odluke su poboljšale pravnu sigurnost i otklonile najozbiljniji izvor nepredvidivosti koji utječe na posredne izbore.

30. Otklanjanjem pravne nesigurnosti povezane s nemogućnošću provedbe prethodno postojećih pravila i eliminacijom očigledne međusobne neusklađenosti zakonodavstva koje se primjenjuje na posredne izbore, odluke donesene 2. oktobra u cijelosti su usklađene s načelima demokratije ugrađenim u član I/2. Ustava BiH. Njima se takođe jačaju demokratski temelji političkog sistema BiH. Ovim odlukama štiti se “izborni proces u cilju osiguravanja slobodnih i demokratskih neposrednih izbora u skladu s članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine”. [14]

---

#### **Bilješke:**

[1] Vidjeti npr. odluke Ustavnog suda u predmetima br. U-9/09 od 26. novembra 2010. godine, br.U-9/00 od 3. novembra 2000. godine, br. U-16/00 od 2. februara 2001. godine, br. U 25/00 od 23. marta 2001. godine.

[2] Vidjeti ESLJP, Odluka o dopustivosti aplikacije br. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 i 25496/05 koju su podnijeli Dušan Berić i ostali protiv Bosne i Hercegovine.

[3] Vidi Izvještaj o Bosni i Hercegovini koji je objavila Evropska komisija, dostupan na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en)

[4] Vidjeti stavove 81 i dalje.

[5] Vidjeti podnesak *amicus curiae* koji je dostavio Ured

visokog predstavnika u zahtjevu br. U-4/18 u tački 21.

[6] Odluke u predmetu br. U-17/16 od 19.01.2017., predmetu br. U-5/05 od 27.01.2006. ili predmetu br. U-4/05 od 22.04.2005.

[7] Ista formula koja se primjenjuje na raspodjelu mandata političkim strankama koje se natječu na neposrednim izborima i koja se stoga ne može smatrati nejasnom za bilo kojeg profesionalca.

[8] Za široki historijski pregled ovog pitanja, vidjeti Prvi dio podneska Visokog predstavnika u odgovoru na zahtjev br. U-27/22, a posebno stavove 16-20.

[9] Vidjeti stavove 18 i 19 podneska koji je dostavio visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom podnosioca zahtjeva u predmetu br. U 27/22.

[10] Odluka u predmetu br. U-3/19 od 28.03.2019. godine i Odluka u predmetu br. U-24/18 od 31.01.2019.

[11] Pravila i propisi Privremene izborne komisije ("Službeni glasnik BiH" br. 18/00, 20/00 i 21/00) izmijenjeni su na 284. sjednici održanoj 11. oktobra, kada je Privremena izborna komisija usvojila član 119 i dopunila poglavlja 1100 i 1200 svojih Pravila i propisa. Izmjene i dopune Pravila i propisa Privremene izborne komisije objavljene su u "Službenom glasniku BiH" br. 27/00) od 27.10.2000. godine.

[12] <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

[13] Vidjeti stavove 16 do 19 podneska koji je dostavio visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom podnosioca zahtjeva u predmetu br. U-27/22.

[14] Ustavni sud BiH, predmet br. U-1/19 u stavu 11.