



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ČETVRTI ODJEL

ODLUKA

Aplikacija br. 8168/23
DEMOKRATSKA FRONTA
protiv Bosne i Hercegovine

Evropski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), zasjedajući 27. januara 2026.
kao Vijeće u sastavu:

Lado Chanturia, *predsjednik*,
Jolien Schukking,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Ana Maria Guerra Martins,
Anne Louise Bormann, *ad hoc sutkinja*,
Sebastian Rădulețu, *sudije*,

i Simeon Petrovski, *zamjenik registrara Odjela*,

Uzimajući u obzir gore navedenu aplikaciju podnesenu 10. februara 2023.,

Uzimajući u obzir izjašnjenja koja su podnijele strane,

Uzimajući u obzir komentare treće strane koje je podnio Ured visokog predstavnika („visoki predstavnik“)¹ u skladu sa članom 36. stav 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) i pravilom 44. stav 3. Poslovnika Suda,

S obzirom na to da g. Faris Vehabović, sudija izabran u ime Bosne i Hercegovine, nije bio u mogućnosti da učestvuje u predmetu (pravilo 28. Poslovnika Suda) te da je predsjednik Vijeća odlučio imenovati gđu Anne Louise Bormann da učestvuje kao *ad hoc* sutkinja (pravilo 29.),

Nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

¹ Za više informacija o njegovom mandatu, vidi *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 27996/06 i 34836/06, tačke 16.-17., ESLJP 2009.

UVOD

1. Predmetni slučaj odnosi se na vremenski trenutak donošenja i sadržaj izmjena i dopuna izbornog sistema koje je visoki predstavnik nametnuo 2. oktobra 2022. godine. Strana aplikant se pozvala na član 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, uzet samostalno i u vezi sa članom 14. Konvencije, kao i na član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

ČINJENICE

2. Strana aplikant je politička stranka osnovana 7. aprila 2013. godine prema zakonima Bosne i Hercegovine. Njen lider, g. Željko Komšić, je hrvatski član Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 2006. godine (osim u periodu 2014.–2018.). Aplikanta je pred Sudom zastupao g. D. Gratz, advokat iz Sarajeva.

3. Vladu Bosne i Hercegovine („Vlada“) prvobitno je zastupala njena bivša vršiteljica dužnosti zastupnice, gđa J. Cvijetić, a potom njena sadašnja vršiteljica dužnosti zastupnice, gđa M. Mijić.

4. Činjenice predmeta, kako su ih iznijele strane, mogu se sažeti kako slijedi.

5. Posljednji opći izbori u Bosni i Hercegovini održani su 2. oktobra 2022. godine. Istog dana, nakon zatvaranja birališta, ali prije objave bilo kakvih rezultata, visoki predstavnik nametnuo je ustavne i zakonske izmjene i dopune, povećavajući broj delegata koji se posredno biraju u Dom naroda (drugi dom) Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Federacija“) od strane kantonalnih skupština², s ciljem racionaliziranja procedura za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u Domu naroda, za imenovanje sudija Ustavnog suda Federacije i za izbor predsjednika i potpredsjednikā Federacije, i uvođenja nekih drugih mjera usmjerenih na provedbu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. U 23/14 od 1. decembra 2016. i omogućavanja uspostave institucija u Federaciji nakon izbora. Izmjene i dopune su odmah objavljene na službenoj internetskoj stranici visokog predstavnika, a nekoliko dana kasnije i u službenim glasilima³. Izmjene i dopune na Ustav Federacije

² Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta (Federacije i Republike Srpske) i distrikta Brčko. Federacija se sastoji od deset kantona.

³ Službene novine Federacije br. 79/22 od 5. oktobra 2022.; Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 67/22 od 7. oktobra 2022.

stupile su na snagu 2. oktobra 2022., a izmjene i dopune na Izborni zakon 8. oktobra 2022.

6. Dana 4. novembra 2022. Centralna izborna komisija je usvojila provedbene propise⁴, izračunavajući broj delegata koji pripadaju svakom od „konstitutivnih naroda” (osobe koje se izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati i Srbi) i „Ostalim” (pripadnici etničkih manjina i osobe koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijedne određene grupe) iz svakog kantona (za više informacija o tim kategorijama, vidi *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 27996/06 i 34836/06, tačka 11., ESLJP 2009.).

7. Novi Dom naroda formiran je 30. decembra 2022. u skladu sa novim pravilima. Strana aplikant ima 7 od 80 mjesta u tom domu Parlamenta Federacije.

RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i povezane odluke Ustavnog suda

8. Ustav⁵ je stupio na snagu 30. marta 1994.

9. Ustav predviđa da se Parlament Federacije sastoji od dva doma. U skladu sa članom IV.A.3. Ustava, zastupnici u Zastupničkom domu se biraju neposredno. U skladu sa članom IV.A.8. Ustava, delegate u Dom naroda posredno biraju kantonalne skupštine iz redova svojih poslanika (osim ako zakonom nije drugačije određeno) srazmjerno etničkoj strukturi stanovništva. Delegati u Domu naroda također zadržavaju svoja mjesta u kantonalnim skupštinama koje su ih izabrale.

10. Budući da domaće vlasti nisu provele odluku Ustavnog suda od 1. jula 2000. u predmetu br. U 5/98, visoki predstavnik je 2002. nametnuo niz ustavnih izmjena i dopuna. Između ostalih izmjena, broj delegata u Domu naroda utvrđen je na 58: po 17 iz svakog od konstitutivnih naroda i 7 iz

⁴ *Uputstvo o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine*, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina nos. 75/22 and 83/22; *Kriteriji i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 75/22.

⁵ Službene novine Federacije 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, 80/22 i 31/23.

kategorije „Ostali”, uključujući najmanje 1 Bošnjaka, 1 Hrvata i 1 Srbina iz svakog kantona koji je imao barem jednog takvog delegata u svojoj kantonalnoj skupštini (vidi član IV.A.6. Ustava). Također je propisano da delegate koji pripadaju konstitutivnim narodima biraju njihovi odgovarajući klubovi u skupštini svakog kantona (vidi član IV.A.8. Ustava).

11. U odluci br. U 23/14 od 1. decembra 2016. (vidi tačku 5. gore), Ustavni sud je utvrdio da je primarna svrha Doma naroda Parlamenta Federacije da osigura odgovarajuću zastupljenost konstitutivnih naroda (naime, Bošnjaka, Hrvata i Srba), a ne odgovarajuću zastupljenost kantona (teritorijalnih jedinica Federacije). Ustavni sud je nadalje utvrdio da delegati u Domu naroda moraju biti legitimni predstavnici konstitutivnih naroda koje predstavljaju (vidi tačke 50.-51. te odluke). U tom pogledu, sud se pozvao na principe demokratije i ravnopravnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda utjelovljene u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine.

12. Budući da domaće vlasti nisu provele tu odluku i nisu formirale vladu na nivou Federacije četiri godine, visoki predstavnik je 2. oktobra 2022. nametnuo izmjene i dopune na Ustav (vidi tačku 5. gore). Posebno, broj delegata u Domu naroda je povećan na 80: po 23 iz svakog od konstitutivnih naroda i 11 iz kategorije „Ostali”, uključujući najmanje 1 Bošnjaka, 1 Hrvata, 1 Srbina i 1 „Ostalog” iz svakog kantona koji je imao barem jednog takvog delegata u svojoj skupštini (vidi član IV.A.6. Ustava). Visoki predstavnik je također nametnuo izuzetak od pravila da se rezultati popisa stanovništva iz 1991. (drugim riječima, posljednjeg predratnog popisa stanovništva) koriste za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke, dodavanjem stava 2. u članu IX.7. Ustava, koji glasi:

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

B. Izborni zakon iz 2001. i povezana dešavanja

13. Izborni zakon iz 2001.⁶ je stupio na snagu 27. septembra 2001.

14. Ovaj Zakon regulira proceduru za izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije od 2002. godine (vidi Službeni glasnik Bosne i

⁶ 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, 67/22 i 24/24.

Hercegovine br. 20/02 od 3. avgusta 2002.). Relevantne odredbe glase kako slijedi:

Član 10.12

“1. Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz zakonodavnog tijela svakog kantona razmjeran je broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

2. Za svaki se kanton broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih dijeli s brojevima 1, 3, 5, 7 itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao ishod ovih dijeljenja su količnici svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda redaju se zasebno po veličini, tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu daje se jedno mjesto u svakom kantonu⁷. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu briše se s liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala se mjesta daju konstitutivnim narodima i ostalima, jedno po jedno, od najvećeg k najmanjem prema preostalim količnicima na listi.”

Član 10.16

“1. Ako nije izabran potreban broj izaslanika koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz svakog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih u danom zakonodavnom tijelu kantona, preostali broj izaslanika iz bošnjačkoga, hrvatskoga i srpskoga naroda ili iz reda ostalih bira se iz drugog kantona dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda.

2. Središnje izborno povjerenstvo BiH ponovno raspodjeljuje mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u svim kantonima. Središnje izborno povjerenstvo BiH preraspodjeljuje to mjesto neizabranom kandidatu koji ima najviši količnik na svim listama koje se kandidiraju za odgovarajući konstitutivni narod ili za skupinu ostalih u svim kantonima.”

Član 20.16A

“1. Do potpune provedbe Aneksa 7⁸ Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je obično uređena Poglavljem 10 Potpoglavlje B. ovoga Zakona⁹ odvija se sukladno ovome članku.

⁷ Inicijalno, od 2002. do 2004. godine (vidi Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 20/04 od 17. maja 2004.), ova rečenica je glasila kako slijedi: „Svakom konstitutivnom narodu dodjeljuju se tri mjesta u svakom kantonu.” Ova rečenica je proglašena neustavnom 1. decembra 2016. (vidi tačku 15. ispod) i ukinuta 2017. (vidi tačku 16. ispod).

⁸ Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima.

⁹ Vidi, posebno, član 10.12 ovog Zakona, navedeno gore.

ODLUKA DEMOKRATSKA FRONTA protiv BOSNE I HERCEGOVINE

2.¹⁰ Do provedbe novoga popisa, za osnovu se koristi popis iz 1991. godine, tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika:

(a) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet (5) izaslanika, uključujući dva (2) iz bošnjačkoga, jednog (1) iz hrvatskoga i dva (2) iz srpskoga naroda. ...”

15. U odluci br. U 23/14 od 1. decembra 2016. (vidi tačke 5. i 11. gore), Ustavni sud proglasio je rečenicu „Svatom konstitutivnom narodu daje se jedno mjesto u svakom kantonu” u članu 10.12(2) ovog Zakona, kao i član 20.16A(2) ovog Zakona, neustavnim. Sud je te odredbe smatrao suprotnim principu ravnopravnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda sadržanom u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine. Relevantni dio te odluke glasi kako slijedi:

“52. ... Ustavni sud uočava da član 10.12. stav 2. Izbornog zakona u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i član 20.16.A Izbornog zakona (određivanje po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda za svaki kanton) daju mogućnost pripadniku konstitutivnog naroda da bude izabran u Dom naroda čak i u krajnjem, ali mogućem slučaju da je ta osoba jedini pripadnik nekog od konstitutivnih naroda u jednom od kantona, pod uvjetom da je izabrana u zakonodavno tijelo tog kantona. Dakle, tog delegata na neposrednim izborima izabrali su pripadnici drugog konstitutivnog naroda i u tom zakonodavnom tijelu također su ga izabrali pripadnici drugog konstitutivnog naroda. ...”

16. Ustavni sud naložio je Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da uskladi Izborni zakon s Ustavom u roku od šest mjeseci. Budući da Parlamentarna skupština to nije učinila, Ustavni sud je 6. jula 2017. ukinuo predmetne odredbe Izbornog zakona.

17. U nedostatku bilo kakvog zakonskog pravila kojim se utvrđuje broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i grupe „Ostalih” koji se biraju u Dom naroda iz skupštine svakog kantona nakon što je Ustavni sud ukinuo član 20.16A(2) Izbornog zakona (vidi tačku 16. gore), u decembru 2018. (odnosno više od dva mjeseca nakon općih izbora 2018.), Centralna izborna komisija je usvojila sljedeću privremenu formulu kako bi osigurala da delegati u Dom naroda ipak budu izabrani¹¹:

“(a) iz skupštine Unsko-sanskog kantona bira se šest (6) delegata, koji se sastoje od dva (2) Bošnjaka, jednog (1) Hrvata, dva (2) Srbina i jednog (1) 'Ostalog'. ...”

¹⁰ Ovaj podstav proglašen je neustavnim 1. decembra 2016. (vidi tačku 15. ispod) i ukinut 2017. (vidi tačku 16. ispod).

¹¹ *Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 91/18 od 21. decembra 2018.

Na temelju člana 10.12 Izbornog zakona iz 2001. godine, kao osnov za tu formulu uzet je posljednji popis stanovništva (iz 2013. godine) (vidi odluku Ustavnog suda br. U 27/22 od 23. marta 2023., tačka 21.).

18. Budući da domaće vlasti nisu provele odluku Ustavnog suda br. U 23/14 od 1. decembra 2016. (vidi tačke 15.–16. gore) i da četiri godine nisu formirale vlasti na nivou Federacije, pored izmjena i dopuna pomenutih u tački 12. gore, visoki predstavnik je 2. oktobra 2022. također nametnuo izmjene i dopune Izbornog zakona. Posebno je rečenica „Svakom konstitutivnom narodu dodjeljuje se jedno mjesto u svakom kantonu” u članu 10.12(2) tog Zakona, koju je Ustavni sud ukinuo 2017. godine (vidi tačku 16. gore) zamijenjena sljedećom rečenicom: “Svakom konstitutivnom narodu i grupi Ostalih se daje jedno mjesto u svakom kantonu koji ima najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, s tim da će se u slučaju da kanton nema jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu primijeniti član 10.16 ovog Zakona.”

19. S obzirom na ustavne i zakonske izmjene i dopune koje je nametnuo visoki predstavnik 2. oktobra 2022. (vidi tačke 12. i 18. gore), Centralna izborna komisija je izmijenila svoju privremenu formulu za izračunavanje broja delegata iz svakog konstitutivnog naroda i grupe „Ostalih” koji se biraju u Dom naroda iz skupštine svakog kantona kako slijedi¹²:

“(a) iz skupštine Unsko-sanskog kantona birat će se osam (8) delegata, koji se sastoje od tri (3) Bošnjaka, jednog (1) Hrvata, tri (3) Srbina i jednog (1) 'Ostalog'. ...”

C. Odluka Ustavnog suda br. U 27/22 od 23. marta 2023.

20. Dana 23. marta 2023. Ustavni sud je, na zahtjev za apstraktnu ocjenu ustavnosti koji su podnijela dva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine (g. Komšić i g. Džaferović), proglasio ustavnim ustavne i zakonske izmjene i dopune koje je nametnuo visoki predstavnik 2. oktobra 2022. (vidi tačke 12. i 18. gore). U skladu sa teorijom funkcionalne dualnosti koju je razvio u odluci br. U 9/00 iz 2000. godine, Ustavni sud je odlučio da je pitanje vremenskog trenutka donošenja osporenih izmjena i dopuna van njegove nadležnosti (vidi odluku br. U 27/22, tačka 79.). Uz to, dodao je (ibid., tačke

¹² *Uputstvo o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine*; objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine br. 75/22 od 11. novembra 2022.; izmjene i dopune objavljene u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine br. 83/22 od 23. decembra 2022.

91.–115.) da vremenski trenutak donošenja izmjena i dopuna, u svakom slučaju, ne predstavlja povredu člana 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju imajući na umu njihov predmet (to jest, posredni izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije koji se neizbježno dogodio nakon općih izbora) i poseban politički i ustavni kontekst (posebno institucionalnu disfunkciju i značajnu nedosljednost između odredbi Ustava Federacije i Izbornog zakona koja proističe iz propusta vlasti da provedu odluku Ustavnog suda br. U 23/14 od 1. decembra 2016. – za više informacija o toj odluci, vidi tačke 11. i 15. – 16. gore).

PRITUŽBE

21. Strana aplikant se žalila se na temelju člana 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju na stvarni vremenski trenutak donošenja (nakon zatvaranja birališta) izmjena i dopuna koje je nametnuo visoki predstavnik. Ista je navela da bi podnijela drugačije liste kandidata da su nova pravila bila objavljena ranije.

22. Strana aplikant se dodatno žalila prema članu 1. Protokola br. 12 i članu 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 da osporene izmjene i dopune diskriminiraju ljude koji žive u većim kantonima; da je korištenje Sainte-Laguë/Webster metode za dodjelu mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije rasističko (jer je svaki konstitutivni narod i kategorija „Ostalih“ imao različite kvocijente ovisno o veličini svake grupe u svakom kantonu); te da je korištenje posljednjeg popisa stanovništva za dodjelu mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije – dok se predratni popis stanovništva još uvijek koristi za dodjelu drugih pozicija – predstavlja nejednako postupanje prema građanima. Na kraju, strana aplikant se žalila da osporene izmjene i dopune nisu promijenile pravilo prema kojem se oni koji pripadaju kategoriji „Ostalih“ nemaju pravo kandidirati se za predsjednika ili potpredsjednika Federacije.

PRAVO

A. Preliminarna pitanja

1. *Ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika da zastupaju Vladu*

23. Strana aplikant je osporila ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika tužene Vlade, uključujući gđu J. Cvijetić i gđu M. Mijić (vidi tačku 3. gore), da

zastupaju istu pred Sudom. Na temelju informacija dobijenih iz Službenog glasnika Bosne i Hercegovine, strana aplikant je navela da je sve vršitelje dužnosti zastupnika imenovalo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 29. decembra 2020. godine na period od tri mjeseca. Nakon isteka tog perioda, Vijeće ministara je 20. maja 2021. imenovalo iste osobe na još jedan period od tri mjeseca, sa stupanjem na snagu od 30. marta 2021. godine. Strana aplikant je tvrdila da je prema relevantnom domaćem pravu mandat „vršitelja dužnosti“ zvaničnika ograničen na trajanje od tri mjeseca, uz mogućnost samo jednog produženja. Na tom osnovu strana aplikant je tvrdila da od 30. juna 2021. ti vršitelji dužnosti zastupnika nisu imali pravnu ovlast da zastupaju tuženu Vladu pred Sudom. Vlada nije dostavila nikakve komentare u tom pogledu.

24. Sud je nedavno rješavao i odbacio prigovor na ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika u predmetu *Kovačević protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 43651/22, 25. juni 2025. Relevantni dio te presude (tačka 101.) glasi kako slijedi:

“Pitanja kao što su način imenovanja zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika pred Sudom, njihovi mandati te trajanje i opseg njihovih mandata ostavljeni su stranama ugovornicama da ih urede u skladu sa svojim domaćim pravilima i procedurama. U skladu sa dobro ustaljenom praksom Suda, države ugovornice imaju odgovornost da obavijeste Sud o imenovanju zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika koji ih zastupaju, kao i o prestanku njihovog mandata (vidjeti, na primjer, *Panioglu protiv Rumunije*, br. 33794/14, tačka 62., 8. decembar 2020., i *Beg S.p.a. protiv Italije*, br. 5312/11, tačka 52.–53., 20. maj 2021.). Shodno tome, u vođenju postupka pred njim Sud polazi od pretpostavke da će zastupnici ili vršitelji dužnosti zastupnika, o čijem je imenovanju obaviješten, nastaviti da obavljaju svoje dužnosti osim ako, i sve dok, ga Vlada ne obavijesti drugačije (vidjeti *Beg S.p.a.*, navedeno gore, tačka 55.); Sud nije pozvan da ocijenjuje zakonitost imenovanja ili nastavka mandata zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika kada ga je o tome valjano obavijestila država ugovornica. Niti postoji odredba u Konvenciji ili Poslovniku Suda koja propisuje posebnu proceduru za utvrđivanje zakonitih zastupnika države ugovornice u postupcima koji su u toku pred Sudom.”

S obzirom na to da su gđa J. Cvijetić i gđa M. Mijić formalno zadržale svoj status zastupnica Vlade u smislu pravila 35. Poslovnika Suda u trenutku podnošenja svojih izjašnjenja u ime Vlade u ovom predmetu, Sud odbacuje prigovor aplikanta u ovom pogledu. Bilo kakva stvarna proceduralna nepravilnost koja se odnosi na status vršitelja dužnosti zastupnika prema domaćem pravu ostaje unutarnje pitanje koje se treba riješiti u okviru domaćeg pravnog sistema (vidi *Kovačević*, navedeno gore, tačka 107.).

2. *Intervencija visokog predstavnika u postupku pred Sudom*

25. Strana aplikant je tvrdila da visoki predstavnik, kao diplomata koji svoj mandat crpi iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, ne može intervenirati kao treća strana u postupku pred Sudom. Vlada se nije složila.

26. Sud primjećuje da je visoki predstavnik intervenirao kao treća strana u ovom predmetu, na poziv Suda, u skladu sa članom 36. stav 2. Konvencije i pravilom 44. stav 3. (a) Poslovnika Suda.

Član 36. stav 2. Konvencije glasi kako slijedi:

“Predsjednik Suda može, u interesu pravilnog suđenja, pozvati svaku visoku ugovornu stranku koja nije stranka u postupku ili svaku zainteresiranu osobu koja nije podnositelj zahtjeva da podnesu pisana očitovanja ili da sudjeluju u raspravi.”

Relevantni dio pravila 44. stav 3. (a) Poslovnika Suda predviđa:

“Nakon što je tuženoj ugovornoj stranci dana obavijest o zahtjevu na temelju pravila 51. stavka 1. ili pravila 54. stavka 2. b), predsjednik vijeća može, u skladu s člankom 36. stavkom 2. Konvencije, u interesu pravilnog vođenja postupka, pozvati ... svaku ugovornu stranku koja nije stranka u postupku, ili svaku zainteresiranu osobu koja nije podnositelj zahtjeva, da podnese pisano očitovanje ili da, u iznimnim slučajevima, sudjeluje na raspravi.”

27. Intervencija prema članu 36. stav 2. Konvencije je prema diskrecionoj ocjeni Suda – pri čemu je jedini vodeći princip da ona bude „u interesu valjanog provođenja pravde”. Shodno tome, Sud se ne konsultira sa stranama prije donošenja odluke o tome da li će pozvati ili dopustiti trećoj strani da intervenira (vidi Praktično uputstvo koje je izdao predsjednik Suda u skladu sa pravilom 32. Poslovnika Suda 13. marta 2023., tačka 16.¹³). Ova vrsta intervencije može poprimiti različite oblike: fraza „svaka zainteresirana osoba” može obuhvaćati „*amici curiae*” („prijatelje Suda”) i „zainteresirane treće strane” (ibid., tačka 5.). Visoki predstavnik je već intervenirao kao treća strana u nizu predmeta protiv Bosne i Hercegovine (vidi *Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), br. 36357/04 i 25 drugih, ESLJP 2007-XII; *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 2312/08 i 34179/08, tačka 6., ESLJP 2013.; i *Kovačević*, navedeno gore, tačka 11.). Sud ne vidi nikakav razlog za odstupanje od ove dugogodišnje prakse.

¹³ Dostupno na https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/pd_third_party_intervention_eng-pdf?download=true

B. Dopuštenost

1. Podnesci strana

28. Vlada je tvrdila da se Bosna i Hercegovina ne može smatrati odgovornom za postupanje visokog predstavnika te da je stoga aplikacija nespojiva *ratione personae* sa odredbama Konvencije u smislu člana 35. stav 3. Konvencije. S tim u vezi pozvali su se na predmet *Berić i drugi* (navedeno gore).

Nadalje su tvrdili da je aplikacija potpuno nejasna i nepotkrijepljena. Aplikant nije uspio dokazati da je pretrpio bilo kakvu štetu zbog osporenih izmjena i dopuna. Prema njihovim procjenama, aplikant bi imao približno isti procenat delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije i da su se primjenila stara pravila. Trenutno su imali 7 od 80 mjesta u tom domu (8,75%), dok bi prema starim pravilima imali između 4 i 6 od 58 mjesta (između 7% i 10%). Zaključili su da stoga strana aplikant ne može tvrditi da je žrtva navodnih povreda.

Na kraju, Vlada je tvrdila da strana aplikant nije iscrpila djelotvorne domaće pravne lijekove. Posebno, u skladu sa Izbornim zakonom iz 2001., odluke o dodjeli mandata u Domu naroda podliježu žalbi Apelacionom odjelu Suda Bosne i Hercegovine. U svakom takvom postupku, prava i slobode utvrđeni u Konvenciji i njenim Protokolima primjenjuju se direktno i imaju prioritet nad svim ostalim zakonima (u skladu sa članom II. stav 2. Ustava). Strana aplikant je stoga trebala iskoristiti taj pravni lijek te, u slučaju negativne odluke, ustavnu apelaciju. S tim u vezi su dodali da prema teoriji funkcionalne dualnosti koju je razvio Ustavni sud u svojoj odluci br. U 9/00 od 3. novembra 2000. (vidi tačku 20. gore), Ustavni sud ima nadležnost da vrši sudsku ocjenu ustavnosti sadržaja zakona koje je donio visoki predstavnik, na isti način kao što je ima i za zakone koje su donijeli domaći organi vlasti (iako nije imao nadležnost ispitivati da li je visoki predstavnik imao opravdanost da donosi zakone umjesto domaćih vlasti).

29. Strana aplikant je tvrdila da iz sudske prakse Ustavnog suda jasno proizilazi da zakoni koje je nametnuo visoki predstavnik imaju isti status kao i zakoni koje su donijele domaće vlasti te da se Bosna i Hercegovina može smatrati odgovornom u ovom predmetu.

Aplikant je nadalje tvrdio da bi podnio drugačije liste kandidata i osvojio više mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije da su nova pravila bila najavljena ranije. Kao primjer je naveo da među prvih deset kandidata na njegovoj listi za izbore za Kantonalnu skupštinu Unsko-sanskog kantona

2022. nije bilo Srba jer su, prema starim pravilima, u Dom naroda Parlamenta Federacije trebala biti birana samo dva delegata koji se izjašnjavaju kao Srbi od strane te kantonalne skupštine. Da je strana aplikant znala da će predmetna kantonalna skupština u konačnici imati pravo birati tri srpska delegata u Dom naroda prema novim pravilima, stavila bi Srbina među prvih deset kandidata na svoju listu kako bi ta osoba bila izabrana u tu kantonalnu skupštinu, a zatim, od strane te kantonalne skupštine, u Dom naroda. Strana aplikant je tvrdila da joj je uvođenje tih novih pravila o broju delegata koji se posredno biraju u Dom naroda od strane kantonalnih skupština u tako kasnoj fazi jasno prouzročilo štetu te da stoga može tvrditi da je žrtva povrede člana 3. Protokola br. 1. U tom se pogledu aplikant pozvao na predmet *Ekoglasnost protiv Bugarske* (br. 30386/05, 6. novembar 2012.).

Strana aplikant je u svojoj aplikaciji tvrdila da na dan podnošenja aplikacije Sudu nije imala na raspolaganju bilo kakve djelotvorne pravne lijekove. Tada je strana aplikant tvrdila da zahtjev za apstraktnu ocjenu ustavnosti koji je podnio njen lider, g. Željko Komšić, u svojstvu člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine (vidi tačku 20. gore) nije podnesen u ime strane aplikanta i nije bio u mogućnosti pružiti pravni lijek u pogledu pritužbi aplikanta. Naknadno je u svom izjašnjenju aplikant dodao da je ishod tog zahtjeva zaista potvrdio da ustavna apelacija nije nudila razumne izgleda za uspjeh.

2. Podnesci treće strane koja intervenira

30. Podnesci visokog predstavnika od 9. avgusta 2023. bili su na fonu onih koje je Vlada iznijela u tački 28. gore. Posebno je naveo da u skladu sa ustavnopravnom teorijom funkcionalne dualnosti i odlukom Suda u predmetu *Berić i drugi* (navedeno gore), pitanja trenutka donošenja i sama činjenica osporenih izmjena i dopuna spadaju izvan nadležnosti Suda *ratione personae*. Nadalje je naveo da se metoda Sainte-Laguë/Webster za dodjelu mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije u Bosni i Hercegovini koristi već mnogo godina i da nije uvedena predmetnim izmjenama i dopunama. Na kraju, tvrdio je da se od 2018. godine za dodjelu mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije koristi posljednji popis stanovništva (vidi tačku 17. gore).

3. Ocjena Suda

(a) Glavna pritužba o vremenskom trenutku osporenih izmjena i dopuna i njihovim učincima na izbore od 2. oktobra 2022.

31. Strana aplikant se prvo žalila na temelju člana 3. Protokola br. 1 na trenutak donošenja osporenih izmjena i dopuna i njihove učinke na izbore od 2. oktobra 2022. Sud smatra da nije potrebno odlučivati o ostalim prigovorima Vlade navedenima u tački 28. gore jer je ova pritužba u svakom slučaju nedopuštena iz razloga navedenih u tekstu ispod.

32. Pravilo o roku od četiri mjeseca je pravilo javne politike. Sud je nadležan da ga primijeni po službenoj dužnosti, čak i ako Vlada nije iznijela taj prigovor (vidi *Sabri Güneş protiv Turske* [Vv], br. 27396/06, tačka 29., 29. juni 2012.). Prije stupanja na snagu Protokola br. 15 uz Konvenciju, član 35. stav 1. Konvencije se pozivao na rok od šest mjeseci. Članom 4. Protokola br. 15 izmijenjen je član 35. stav 1. kako bi se taj period skratio sa šest na četiri mjeseca. Prema prelaznim odredbama Protokola (član 8. stav 3.), ova se izmjena primjenjuje tek nakon perioda od šest mjeseci nakon stupanja na snagu Protokola (to jest, od 1. februara 2022.), kako bi se potencijalnim aplikantima omogućilo da se u potpunosti upoznaju sa novim rokom. Rok od četiri mjeseca teče od konačne odluke u postupku iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova (vidi, na primjer, *Lekić protiv Slovenije* [Vv], br. 36480/07, tačka 65., 11. decembar 2018.). Tamo gdje je od samog početka jasno da aplikant nema djelotvoran pravni lijek, rok od četiri mjeseca teče od datuma kada se dogodila radnja na koju se žali ili od datuma kada je takvom radnjom direktno pogođen aplikant ili je saznao za istu ili je imao saznanja o njenim nepovoljnim učincima (vidi *Aydarov i drugi protiv Bugarske* (odl.), br. 33586/15, tačka 90., 2. oktobar 2018.).

33. U pogledu pritužbe o stvarnom vremenskom trenutku izmjena i dopuna koje je nametnuo visoki predstavnik i njihovih učinaka na izbore od 2. oktobra 2022., Sud smatra da je četveromjesečni rok počeo teći 2. oktobra 2022., kada je visoki predstavnik nametnuo osporene izmjene i dopune, ili, najkasnije, kada su te izmjene i dopune stupile na snagu (2. oktobar 2022. u pogledu izmjena i dopuna Ustava Federacije i 8. oktobar 2022. u pogledu izmjena i dopuna Izbornog zakona – vidi tačku 5. gore). Aplikant nije naveo, a kamoli potkrijepio, da je za izmjene i dopune ili njihove nepovoljne učinke saznao kasnije. Četveromjesečni rok je stoga istekao najkasnije 8. februara 2023.

34. Datum podnošenja aplikacije je datum poštanskog žiga kada je aplikant otpremio propisno ispunjen obrazac aplikacije Sudu (Pravilo 47. stav 6. (a) Poslovnika Suda). Vraćajući se na predmetni slučaj, Sud primjećuje da, iako je obrazac aplikacije datiran 7. februara 2023., koverta koja ga je sadržavala poslana je poštom 10. februara 2023. Posljednje pomenuti datum se stoga treba smatrati datumom podnošenja konkretnog predmeta.

35. Stoga, ako aplikant nije imao na raspolaganju nikakve djelotvorne pravne lijekove, kao što je tvrdio (vidi tačku 29. gore), ova pritužba je izvan roka. Ako je aplikant imao na raspolaganju djelotvoran domaći pravni lijek, a nije ga iskoristio, kao što je tvrdila Vlada (vidi tačku 28. gore), ova pritužba je nedopuštena zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova.

36. S obzirom na gore navedeno, Sud smatra da se ova pritužba mora odbaciti u skladu sa članom 35. stavovi 1. i 4. Konvencije.

(b) Preostale pritužbe

37. U mjeri u kojoj se aplikant općenitije žalio na navodne diskriminatorne učinke različitih aspekata izbornog sistema koje su uvedene ili održane osporenim izmjenama i dopunama na različite dijelove stanovništva (posebno na one koji žive u većim kantonima, one koji pripadaju kategoriji "Ostalih", one koji pripadaju različitim konstitutivnim narodima i građane Federacije općenito), tvrdio je da su multietničke političke stranke, poput same stranke aplikanta, time dovedene u nepovoljniji položaj u poređenju sa monoetničkim političkim strankama.

38. U skladu sa dobro ustaljenom sudskom praksom Suda, kako bi mogla tvrditi da je „žrtva” povrede prava utvrđenih Konvencijom ili njenim Protokolima, osoba, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca mora biti „direktno pogođena” spornom mjerom. Konvencija, stoga, ne predviđa podnošenje *actio popularis* za tumačenje u njoj sadržanih prava niti dopušta aplikantima da se žale na odredbu nacionalnog prava samo zato što smatraju, a da njom nisu direktno pogođeni, da bi ona mogla biti u suprotnosti sa Konvencijom. Međutim, aplikantima je omogućeno da tvrde da zakon krši njihova prava, u nedostatku pojedinačne mjere izvršenja, ako pripadaju grupi ljudi koji su izloženi opasnosti da budu direktno pogođeni tim zakonodavstvom ili ako se od njih zahtijeva da ili izmijene svoje ponašanje ili se izlože opasnosti od krivičnog gonjenja. Uz to, kako bi aplikant mogao tvrditi da je žrtva u takvim okolnostima, on ili ona mora podnijeti razumne i uvjerljive dokaze o vjerovatnosti da će doći do povrede koja će nega/nju lično

pogoditi; puka sumnja ili nagađanje u tom pogledu su nedovoljni (vidi *Kovačević*, navedeno gore, tačke 166–71., sa daljnjim referencama).

39. Sud smatra da konkretni aplikant nije dokazao da su osporeni aspekti izbornog sistema direktno utjecali na njega. Što se tiče tvrdnje aplikanta da su predmetne izmjene i dopune imale diskriminatorne učinke na različite dijelove stanovništva (vidi tačku 37. gore), dovoljno je reći da je svakoj osobi koja tvrdi da je direktno pogođena osporenim izmjenama i dopunama omogućeno da podnese aplikaciju Sudu nakon što iscrpi sve djelotvorne domaće pravne lijekove (vidi, u ovom pogledu, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 27996/06 i 34836/06, tačka 29., ESLJP 2009.; *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 3681/06, tačka 17., 15. juli 2014.; i *Kovačević*, citirano gore, tačke 183.-216.).

40. Slijedi da je ovaj dio aplikacije nespojiv *ratione personae* sa odredbama Konvencije u smislu člana 35. stav 3. te se mora odbaciti u skladu sa članom 35. stav 4. Konvencije. S obzirom na ovaj nalaz, Sud smatra da nije potrebno da odlučuje o ostalim prigovorima Vlade naznačenim u tački 28. gore.

Iz tih razloga, Sud, jednoglasno,

Proglašava aplikaciju nedopuštenom.

Sastavljeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi 3. februara 2026.

Simeon Petrovski
zamjenik registrara

Lado Chanturia
predsjednik