

Broj: 05-1-02-2-1218-2/21
Sarajevo, 16.09.2021. godine

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

PREDSTAVNIČKI DOM
Kolegiju Doma

DOM NARODA
Kolegiju Doma

Klub poslanika SDA

Klub poslanika HDZ BiH, HSS, HKDU BIH, HSP-HNS, HSP DR AS BiH, HDU BiH

Klub poslanika SDP BiH

Klub poslanika DF

Klub poslanika Saveza nezavisnih socijaldemokrata - SNSD

Klub poslanika Srpske demokratske stranke, Partije demokratskog progresa i Demokratskog narodnog saveza

Klub poslanika Naša stranka – Nezavisni blok

Klub poslanika Srpski klub

Dom naroda – Klub bošnjačkog naroda

Dom naroda – Klub hrvatskog naroda

Dom naroda – Klub srpskog naroda

Interresorna radna grupa za izmjene Izbornog zakona BiH

PREDMET: Inicijativa za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, dostavlja se.-

Koristeći svoja zakonska ovlaštenja propisana članom 2.9 stav (1) tačka 16. Izbornog zakona BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16 i 41/20) Centralna izborna komisija BiH je na 50. sjednici održanoj 08.06.2021. godine donijela Zaključak kojim se usvaja Nacrt inicijative za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH.

Ova inicijativa je pripremljena u cilju unaprjeđenja izbornog procesa u Bosni i Hercegovini, a prilikom izrade nacrta ova institucija se rukovodila tehničkim aspektima Izbornog zakona BiH ne

ulazeći u politička rješenja i potrebe provođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a što je zadatak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine a što je konstatirao i Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR u svojim „Neformalnim komentarima na nacrt Prijedloga izmjena Izbornog zakona BiH“.

Nacrt je rađen na osnovu preporuka Ureda OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR iz njihovih završnih izvještaja o provođenju Općih izbora 2014. godine i 2018. godine, preporuka GRECO-a iz njihovih evaluacijskih izvještaja, te na osnovu iskustava ove institucije stečenim prilikom pripreme izbora, provođenja izbora, implementacije izbornih rezultata te preporuka koje je ova institucija dostavljala Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine kroz svoje izvještaje o provođenju izbora i izvještaje o provođenju zakona iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH.

Nakon usvojenog Zaključka omogućeno je svim izbornim akterima da dostave svoje prijedloge, komentare i sugestije na predloženi nacrt, a na ovaj zahtjev odgovorilo je 9 izbornih komisija osnovnih izbornih jedinica, nevladina organizacija „Pod lupom“, jedna skupština općine, jedno udruženje građana i 6 birača. Takođe, Nacrt je upućen Vijeću Evrope sa zamolbom da na predloženi nacrt mišljenja daju Venecijanska komisija i GRECO te OSCE/ODIHR-u putem OSCE Misije u Bosni i Hercegovini. Od strane Vijeća Evrope dostavljen je odgovor da Venecijanska komisija i GRECO ne mogu dati svoje mišljenje u ovoj fazi pripreme Zakona.

Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR je dana 16.08.2021. godine Centralnoj izbirnoj komisiji BiH dostavio „Neformalne komentare na nacrt Prijedloga izmjena Izbornog zakona BiH“ koji obuhvataju prijedloge izmjena Izbornog zakona BiH koje je Centralna izborna komisija BiH dostavila Uredu OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na pregled.

Neformalni komentari zasnivaju se na neslužbenom prevodu Nacrta i konsolidiranoj verziji Izbornog Zakona iz 2018. godine - Sažetak i zaključci.

Po mišljenju OSCE/ODIHR, predložene izmjene i dopune ne bave se značajnijim dugogodišnjim preporukama ODIHR-a, poput uklanjanja etničkih i boravišnih ograničenja u pogledu prava glasa i kandidiranja, što i nije bilo obuhvaćeno u amandmanima koje je predložila Centralna izborna komisija BiH.

Po mišljenju Ureda OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR, predložene izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje je pripremila Centralna izborna komisija BiH „*široke su i pokazuju značajan napredak u preispitivanju nekih preporuka koje su formulirale prethodne izborne posmatračke misije ODIHR-a. Predložene izmjene odnose se, između ostalog, na pitanja koja se odnose na razgraničenje izbornih jedinica, način formiranja biračkih odbora (BO), zloupotrebu javnih resursa u svrhu kampanje, obuku izbornih zvaničnika, učestvovanje žena na izborima i pravovremeno objavljivanje odluka CIK-a i sudova o prigovorima vezanim za izbore. Ako se usvoje, izmjene će ojačati integritet izbornog procesa.*“

Ostali prijedlozi odnose se na odgađanje izbora u slučaju vanrednih okolnosti, registraciju birača, imenovanje kandidata, medijske propise, dogovore o prijevremenom glasanju i izborne prekršaje.

Brojni amandmani bave se tehničkim pitanjima, razjašnjavajući prethodne nejasnoće i usklađujući određene odredbe s Ustavom BiH i drugim zakonima. Sva ta poboljšanja propisno su zabilježena u ovim „Neformalnim komentarima“ ODIHR-a, koje u prilogu dostavljamo Parlamentarnoj skupštini BiH.

Predložene izmjene i dopune ne odnose se na preporuke ODIHR-a koje se odnose na reviziju finansijskih izvještaja o kampanji, objavljivanje rezultata revizije i produženje roka za podnošenje prigovora. Nadalje, nacrt ne revidira mehanizam razmjene podataka radi poboljšanja tačnosti biračkog spiska, niti predviđa mogućnost revizije biračkih spiskova.

Po mišljenju ODIHR-a „*još uvijek je moguće provesti preostale preporuke ako se predložene izmjene usvoje. Prioritet treba dati rješavanju preporuka koje se odnose na opće pravo glasa, tačnost biračkog spiska, mehanizam imenovanja biračkih odbora, obuku biračkih odbora s naglaskom na brojanje i protokole o rezultatima te zloupotrebu državnih resursa u svrhu kampanje.“*

ODIHR je pozdravio spremnost BiH vlasti da nastave s provođenjem izbornih preporuka i iskazao spremnost za pomoć vlastima BiH u daljem poboljšanju izbornog procesa.

Razmatrajući „Neformalne komentare na nacrt teksta izmjena Izbornog zakona BiH“, dostavljenim od strane Ureda OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR Centralna izborna komisija BiH je uradila određene minimalne korekcije u tekstu u odnosu na Nacrt inicijative za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH usvojene na 50. sjednici održanoj 08.06.2021. godine i koji je dostupan javnosti putem internet stranice Centralne izborne komisije BiH www.izbori.ba. Dalje, odredene korekcije urađene su u Poglavlju 16 na temelju mišljenja dostavljenog od strane Regulatorne agencije za komunikacije.

Na osnovu navedenog Centralna izborna komisija BiH je na 64. sjednici, održanoj 15.09.2021. godine donijela Zaključak o usvajanju Inicijative za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, koji ovim putem dostavljamo.

U vezi sa samim tekstom Inicijative Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH koje je pripremila Centralna izborna komisija BiH ističemo sljedeće:

Kao najznačajnije prijedloge za Parlamentarnu skupštinu BiH izdvajamo niz novih definicija koje do sada nisu bile obuhvaćene Izbornim zakonom BiH kao što su definicija govora mržnje, zloupotrebe javnih sredstava i resursa, socijalnih medija, vanrednih izbora, vanrednih okolnosti, te izbornih tehnologija, zatim uvođenje „redovnih izbora“ kao jednog od temeljnih načela izbornog procesa, osiguranje potrebne finansijske nezavisnosti kako izborni proces ne bi bio ugrožen, uvođenje instituta ranog glasanja i vanrednih izbora, jačanje integriteta Centralnog biračkog spiska, uspostavu elektronske prijave za ovjeru na učešću političkih subjekata, elektronske registracije birača za glasanje izvan Bosne i Hercegovine, razdvajanje nevažećih i nepotpunjenih glasačkih listića, zabrane vođenja preuranjene izborne kampanje, itd...

Centralna izborna komisija BiH je pripremila i dva moguća rješenja vezana za imenovanje članova biračkih odbora u cilju jačanja nezavisnosti i integriteta izborne administracije. Prema ova predložena rješenja predsjednici i zamjenici predsjednika biračkih odbora birali bi se na osnovu javnog poziva. Prema prvom prijedlogu i članovi biračkih odbora i njihovi zamjenici, takođe bi se birali putem javnog poziva, a prema drugom prijedlogu članovi bi se birali putem nominacija od strane političkih subjekata.

Ovim prijedlogom znatno je unaprijeđen Izborni zakon BiH u dijelu koji se odnosi na finansiranje izbornih kampanja, a i pooštrena je kaznena politika jer se pokazalo da dosadašnja praksa ne postiže svrhu odvraćanja od ponovnih činjenja izbornih manipulacija.

Kao što je ranije navedeno, Centralna izborna komisija BiH se prilikom pripreme Inicijative rukovodila tehničkim aspektima Izbornog zakona BiH, međutim, ovim putem skrećemo pažnju na

kandidatske liste te političke stranke ili koalicije u drugoj izbirnoj jedinici, u skladu sa postupkom iz člana 9.7 ovog Zakona.

Skrećemo pažnju na referiranje na pogrešnu odredbu s obzirom da član 9.7 ne riješava ovu situaciju, s obzirom da propisuje samo postupak dodjele mandata unutar liste stranke ili koalicije koja je osvojila mandat.

- Tokom 2007. godine, raspisani su i provedeni prijevremeni izbori za predsjednika Republike Srpske, obzirom da je tadašnji predsjednik Republike Srpske preminuo. Nakon dostavljene obavijesti o činjenici smrti predsjednika Republike Srpske otvorene su dileme da li prestankom mandata predsjedniku Republike Srpske prestaje mandat i potpredsjednicima. Prilikom donošenja odluke Centralna izborna komisija BiH je zauzela stav da je potrebno raspisati izbore samo za predsjednika Republike Srpske, a što je svojom odlukom broj IŽ-49/07 od 26.12.2007. godine potvrđio i Sud Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir da ova situacija nije propisana u Poglavlju 12. Izbornog zakona BiH koje se odnosi na predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, predlažemo da Parlamentarna skupština BiH regulira i ovu situaciju.
- Članom 83. Ustava Republike Srpske propisano je da ista osoba za predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske može biti izabrana najviše dva puta uzastopno. U cilju uskladivanja odredbi Izbornog zakona BiH sa Ustavom Republike Srpske potrebno je ovo ograničenje ugraditi i u Poglavlje 12. Izbornog zakona BiH.
- Skrećemo pažnju na potrebu brisanja člana 13.13 Izbornog zakona BiH jer navedena odredba propisuje obaveze vođenja računa o sastavu stanovništva općine, kantona, odnosno grada prilikom imenovanja službenika koji rukovode ovim organima uprave a što nije relevantno za Izborni zakon BiH.
- Ukazujemo na problem teškoća utvrđivanja tačnog broja pripadnika nacionalnih manjina po općinama/gradovima jer ne postoje egzaktni podaci niti Centralna izborna komisija BiH ima mehanizam za kontrolu osiguranja garantiranih mjesta za nacionalne manjine u vijećima odnosno skupštinama gradova/općina. Centralna izborna komisija BiH u procesima organizacije lokalnih izbora zapaža tendenciju smanjenja broja gradova/općina koji osiguravaju garantirana mjesta za nacionalne manjine. Napominjemo da je Kanton Sarajevo izmjenio Ustav Kantona kojim se garantira najmanje jedan mandat pripadnicima nacionalnih manjina, međutim zbog nedostatka provedbenih propisa ovu odredbu Ustava Kantona Sarajevo nije moguće provesti.

Napominjemo da je sve izmjene i dopune Izbornog zakona BiH nužno donijeti pravovremeno kako bi Centralna izborna komisija BiH usvojila neophodni set podzakonskih propisa, provela javne nabavke u cilju pripreme odgovarajućih softverskih rješenja radi usklajivanja Jedinstvenog izbornog informacionog sistema – JIIS sa usvojenim izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, testirala aplikacije i provela obuku izborne administracije u Bosni i Hercegovini zbog čega bi sve izmjene i dopune trebale biti u neizbornoj godini.

Ovim putem želimo naglasiti nužnim da institucije Bosne i Hercegovine moraju osigurati neophodna novčana sredstava za realiziranje svih poslova i zadataka iz nadležnosti Centralne izborne komisije BiH, posebno vodeći računa o sredstvima potrebnim za digitalizaciju i unaprjeđenje izbornog procesa u Bosni i Hercegovini.

Također, želimo napomenuti da je u cilju osiguranja potrebnih ljudskih resursa radi izvršenja svih poslova i zadataka koji se propisu Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH kao i u cilju ispunjavanja preporuka GRECO-a potrebno pripremiti novi

nužnost razmatranja određenog broja pitanja koja je neophodno urediti Izbornim zakonom BiH, a za čije rješavanje je isključivo nadležna Parlamentarna skupština BiH, i to:

- Provesti presude Međunarodnog suda za ljudska prava iz Strazbura i to presude Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22.12.2009. godine, Zornić protiv Bosne i Hercegovine od 15.07.2014. godine, Šlaku protiv Bosne i Hercegovine od 26.05.2016. godine, Pilav protiv Bosne i Hercegovine od 09.06.2016. godine i Pudarić protiv Bosne i Hercegovine od 08.12.2020. godine;
- Provesti Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj 14/12 po apelaciji u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine Željka Komšića koji je ocijenilo da su odredbe člana 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 u oprečnosti s članom II/4. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.
Napominjemo da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine preispitivao i odredbe člana 9.15, 12.1 i 12.2, te zaključio kako su ove odredbe u skladu s članom II/4. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju
- Provesti Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj 23/14 po apelaciji u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH Bože Ljubića koji je utvrdio da odredbe Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tač. a-j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zbog čega ih je izbrisao iz Izbornog zakona BiH.
Napominjemo da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine istom odlukom utvrdio da su odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10., 10.12. u preostalom dijelu, 10.15. i 10.16. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.
- Centralna izborna komisija BiH smatra neophodnim uvođenje tehnologija u izborni proces u Bosni i Hercegovini. Aktom broj 04-2-50-4-1192-9/20 od 12.11.2020. godine Parlamentarnoj skupštini BiH dostavljena je Strategija i Akcioni plan za poboljšanje integriteta, transparentnosti i efikasnosti izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. Dokumenti su pripremljeni u okviru projekta „Podrška Evropske unije razvoju Strategije i Akcionog plana za poboljšanje integriteta, transparentnosti i efikasnosti izbornog procesa u Bosni i Hercegovini“ finansiranog od strane Delegacije Evropske unije putem Instrumenta prepristupne pomoći (IPA) a koji je provela Indra Soluciones Tecnologicas de Iainformacion SL (Minsait-Indra Group) španska kompanija sa 40-godišnjim iskustvom u pružanju tehnoloških rješenja i profesionalnih usluga za upravljanje izbornim procesima u 40 različitim zemaljama.
Ovi dokumenti sadrže mapu puta za poboljšanje izbornog procesa, prevazilaženje uočenih nedostataka i uvođenja tehnologija u izborni proces. Odluka o tehnologijama koje će se koristiti u izbornom procesu je na Parlamentarnoj skupštini BiH, a tek nakon donošenja ove odluke biće moguće pripremiti potrebne intervencije u Izbornom zakonu BiH.
- Razmotriti mogućnost uvođenja instituta „zamrzavanja mandata“ za osobe koje su osvojile mandate a naknadno su imenovane na izvršne funkcije. U ovome slučaju bile bi potrebne intervencije u članu 1.8 Izbornog zakona BiH. Mandat bi se privremeno dodijelio sljedećem kvalificiranom kandidatu sa liste političkog subjekta sa koje dolazi osoba kojoj bi bio zamrznut mandat a Centralna izborna komisija BiH bi se ovlastila da podzakonskim aktom regulira ovu proceduru;

- Preporukom broj 2. iz završnog Izještaja OSCE/ODIHR-a o provođenju Općih izbora iz 2014. godine, kao i preporukom broj 8. iz završnog Izještaja OSCE/ODIHR-a o provođenju Općih izbora iz 2018. godine propisano je da bi se u cilju osiguranja načela jednakosti glasa izborne jedinice i broj mandata za državne i entitetske parlamente trebao povremeno revidirati. Dalje, navedeno je da se ova revizija treba vršiti u skladu sa međunarodnim obavezama i dobrim praksama te da bi se mogla uvesti zakonska odredba koja propisuje aktivnosti koje bi Centralna izborna komisija BiH trebala poduzeti ukoliko nadležni parlamenti ne ispunе svoju zakonsku obavezu.
Centralna izborna komisija BiH je pripremila prijedlog određenih intervencija u članu 9.11, 10.9 i 11.9. Izbornog zakona BiH a napominjemo da bi Parlamentarna skupština BiH trebala pristupiti predmetnoj reviziji.
- Članom 20.13 stav (2) propisano je da dok entiteti ne osnuju višečlane izborne jedinice da za Narodnu skupštinu Republike Srpske važi 6 višečlanih izbornih jedinica iz kojih se biraju 62 člana Narodne skupštine Republike Srpske. S obzirom da je Izbornim zakonom Republike Srpske određeno 9 višečlanih izbornih jedinica za ovaj entitet iz kojih se biraju 63 člana potrebno je uskladiti odredbe Izbornog zakona BiH sa Izbornim zakonom Republike Srpske.
- Članom 9.12c stav (2) propisano je da svaka lista za izbor hrvatskih odnosno bošnjačkih delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH može sadržavati više imena od broja delegata koji se biraju u Dom naroda. Predlažemo da se u ovaj stav ugradi obavezujuća norma da ova lista mora imati najmanje 5 kandidata više od broja delegata koji se biraju kako ne bi došlo do situacije da na listi ne bude dovoljno kvalificiranih kandidata koji bi mogli preuzeti mandat u slučajevima dodjele mandata sljedećim kvalificiranim kandidatima.
- Skrećemo pažnju na potrebu usklađivanja odredbe 9.15 Izbornog zakona BiH sa Poglavljem IV Struktura federalne vlasti, Potpoglavlje B. Izvršna vlast Federacije, konkretno člana 2. stava (4) ovog podpoglavlja a koja se odnosi na izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Naime, ovim stavom propisano je i da „*Ukoliko i u ponovljenom postupku jedan od domova odbije zajedničku listu, smatraće se da su kandidirane osobe izabrane prihvatanjem liste u samo jednom domu*“ a dok je članom 9.15 Izbornog zakona BiH propisano da „*U slučaju da zajednička lista prezentirana od strane Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH ne dobije potrebnu većinu u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ova procedura će se ponoviti. Ukoliko, u ponovljenoj proceduri, zajednička lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH bude ponovno odbijena u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ta zajednička lista smatraće se izabranom*“.
Obzirom da su navedene odredbe u očitoj koliziji, potrebno je uskladiti odredbe Izbornog zakona BiH sa Ustavom Federacije BiH.
- Odredbom 9.7a Izbornog zakona BiH propisano je da politička stranka koja na kandidatskoj listi za kompenzacijске mandate nema više kandidata a ima još osvojenih mandata da u roku od 48 sati može Centralnoj izbornoj komisiji BiH dostaviti dopunska listu.
Ovo rješenje nije uskladeno sa odredbama člana 4.24 stava (2), 10.6 stav (3) i 11.6 stav (3) kojima su propisana druga rješenja na način da se ovi mandati daju stranci ili koaliciji koja je osvojila najviše glasova, a koja ima kvalificirane kandidate na svojim listama.
Predlažemo da se odredba člana 9.7a uskladi sa odredbama člana 4.24 stav (2), 10.6 stav (3) i 11.6 stav (3) u cilju uspostave simetričnog rješenja.
- Članom 10.7 stav (3) propisano je da ako politička stranka ili koalicija nema na listi dovoljno kandidata da popuni mesta koja su joj dodijeljena, mandati se prenose na

Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u Sekretarijatu Centralne izborne komisije BiH.
Želimo podsjetiti da Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u Sekretarijatu Centralne izborne komisije usvaja Centralna izborna komisija BiH nakon pribavljenе suglasnosti Vijeća ministara BiH.

S poštovanjem,

Prilog: kao u tekstu

Dostavljeno:

- Naslovu
- a/a

Dostavljeno na znanje:

- Članovima Predsjedništva BiH:
 - n/r Željko Komšić, predsjedavajući Predsjedništva BiH
 - n/r Šefik Džaferović, član Predsjedništva BiH
 - n/r Milorad Dodik, član Predsjedništva BiH
- predsjedavajući Vijeća ministara BiH
 - n/r Zoran Tegeltija
- Delegacija EU/Ured specijalnog izaslanika
 - n/r Johan Sattler, šef delegacije EU
- Ured visokog predstavnika (OHR)
 - n/r Christian Schmidt, visoki predstavnik
- Misija OSCE-a u BiH
 - n/r Kathleen Kavalec, ambasadorica
- Vijeće za provedbu mira

