

## USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

765

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 4/12, rješavajući zahtjev Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1, 2. i 3. i člana 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik  
Valerija Galić, potpredsjednica  
Constance Grewe, potpredsjednica  
Seada Palavrić, potpredsjednica  
Tudor Pantiru, sudija  
Mato Tadić, sudija  
Mirsad Ćeman, sudija  
Margarita Caca Nikolovska, sutkinja  
Zlatko M. Knežević, sudija  
na sjednici održanoj 26. maja 2012. godine donio je

### ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelimično se usvaja zahtjev Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. i člana 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) nisu u skladu s čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ukidaju se u cijelosti odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. i člana 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12), u skladu s članom 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Ukinute odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. i člana 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) prestaju da važe narednog dana od dana objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, u skladu s članom 63. stav 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Odbija se kao neosnovan zahtjev Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u dijelu kojim je tražena ocjena ustavnosti člana 3. st. 2. i 4. i člana 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12).

Utvrđuje se da su odredbe člana 3. st. 2. i 4. i člana 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) u skladu s čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

### OBRAZLOŽENJE

#### I. Uvod

1. Sulejman Tihić, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 22. marta 2012. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 3, 4, 5, 6. i 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12, u daljnjem tekstu: osporeni zakon). Podnosilac zahtjeva je također zatražio da Ustavni sud

donese privremenu mjeru kojom bi obustavio od primjene osporeni zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o ovom zahtjevu.

#### II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 3. aprila 2012. godine da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština RS-a je dostavila odgovor 27. aprila 2012. godine. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovor na zahtjev dostavljen je podnosiocu zahtjeva 7. maja 2012. godine.

#### III. Zahtjev

##### a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva smatra da su čl. 3, 4, 5, 6. i 11. osporenog zakona u suprotnosti s čl. I/2, II/2, III/3.b), IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine, s članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i sa Aneksom 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Aneks 3 i Dejtonski sporazum).

5. U obrazloženju zahtjeva podnosilac zahtjeva navodi da su se, s ciljem promoviranja slobodnih, fer i demokratskih izbora i postavljanja temelja za predstavničku vlast u Bosni i Hercegovini, u skladu s relevantnim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (u daljnjem tekstu: OSCE) strane Dejtonskog sporazuma saglasile: 1) da osiguraju uvjete za demokratske izbore (član 1. Aneksa 3); 2) uspostave ulogu OSCE-a (član 2. Aneksa 3); 3) uspostave Privremenu izbornu komisiju (član 3. Aneksa 3); 4) osiguraju prikladnost za izbore - kvalificiranost (član 4. Aneksa 3) i 5) da se formira Stalna izborna komisija. Dalje, podnosilac zahtjeva navodi da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH), imajući u vidu ove obaveze i u skladu sa svojim ustavnim ovlaštenjima, donijela Izborni zakon Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon BiH). Na osnovu ovlaštenja propisanih tim zakonom, Centralna izborna komisija (u daljnjem tekstu: CIK) donijela je 2002. godine Odluku o utvrđivanju nadležnosti Izborne komisije entiteta (u daljnjem tekstu: Odluka o nadležnostima).

6. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da je Ustav Bosne i Hercegovine „dao veliki značaj izbornom procesu“ tako što je u čl. I/2. i II/2. eksplicitno „primijenio opće norme, odnosno opća načela izbornog procesa“. Dalje, u čl. IV/2.a) i V/1.a) Ustav Bosne i Hercegovine „direktno je propisao da će Parlamentarna skupština BiH, kao najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine, donijeti Izborni zakon BiH koji će se direktno primjenjivati na cijeloj teritoriji BiH“. Podnosilac zahtjev također navodi da je u članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisana potreba usaglašavanja pravnih akata nižeg nivoa vlasti s Ustavom Bosne i Hercegovine kao i s odlukama institucija BiH kako bi se na adekvatan način osigurala vladavina prava. Podnosilac zahtjeva je dalje citirao odredbe člana 3. Protokol broj 1 uz Evropsku konvenciju, zatim tač. 60. i 61. iz II djelimične odluke Ustavnog suda broj U/98, mišljenje CIK-a vezi s Nacrtom Izmjena i dopuna Izbornog zakona RS broj 05-1 02-1-359-2/11 od 22. juna 2011. godine, te tačku 52. Odluk Ustavnog suda broj U 2/11 od 25. augusta 2011. godinu (objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

7. Imajući u vidu sve navedeno, podnosilac zahtjeva je pojedinačno obrazložio konkretne razloge za tvrdnje neustavnosti člana 3. st. 2. i 4, člana 4. stav 1. tačka 1, člana 6. st. 1. i 3. i člana 11. osporenog zakona s čl. I/2, II/2, III/3.b), IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksom 3, kako slijedi:

a) *Navodi o neustavnosti odredbe člana 3. st. 2. i 4. osporenog zakona zbog neusaglašenosti s odredbama čl. 2.5 stav 2, 2.14 stav 1, 2.21 i 20.11 Izbornog zakona BiH*

8. Podnosilac zahtjeva u ovom dijelu navodi da je članom 3. osporenog zakona izmijenjen član 12. Izbornog zakona RS tako što je propisano, između ostalog, da Republička izborna komisija (u daljnjem tekstu: IKRS) ima predsjednika i šest članova koje bira Narodna skupština RS-a „iz reda pravnih stručnjaka s iskustvom u provođenju izbora“, te da se u sastav IKRS-a imenuju lica „iz sva tri konstitutivna naroda i grupe Ostali, uz uvjet da se obezbijedi da je zastupljen najmanje po jedan predstavnik konstitutivnih naroda i grupe Ostali“. Podnosilac zahtjeva smatra da je ovaj član u suprotnosti s odredbama čl. 2.5 stav 2, 2.14 stav 1, 2.21 i 20.11 Izbornog zakona BiH, pa samim tim i s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine zbog neusklađenosti nižih s višim pravnim normama.

9. U obrazloženju ovih navoda, podnosilac zahtjeva osporava mogućnost propisanu članom 3. stav 2. osporenog zakona u dijelu kojim se reguliše da samo pravnici s iskustvom u provođenju izbora i/ili izborni stručnjaci budu mogući kandidati za članove IKRS-a. Podnosilac smatra da se na ovaj način diskriminiraju izborni stručnjaci s iskustvom u provođenju izbora koji nisu pravnici – npr. politolozi, sociolozi, ekonomisti, filozofi, itd. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ističe da je članom 2.14 stav 1. Izbornog zakona BiH propisano da je sastav izborne komisije multietičan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i ostale u izbornoj jedinici za koju se organ nadležan za provođenje izbora osniva, vodeći računa o posljednjem popisu. Dalje, podnosilac zahtjeva ističe da se „veliki broj Bošnjaka i Hrvata još nije vratio na područje Republike Srpske u mjesta u kojima su živjeli prije rata“. Stoga smatra da ovakva odredba onemogućava Bošnjacima i Hrvatima, ali i pripadnicima grupe Ostali, koji nisu pravne struke, da konkuriraju na mjesto člana IKRS-a. Također, podnosilac zahtjeva smatra da se ovakvom odredbom osporenog zakona „direktno dovodi u pitanje i negira III djelimična odluka Ustavnog suda BiH U5/98 (tačka 60. i 61, str. 21. i 22) [...]“.

10. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da je obaveza koja je propisana u stavu 4. člana 3. osporenog zakona – obavezna zastupljenost najmanje po jednog predstavnika konstitutivnih naroda i grupe Ostalih u sastavu IKRS-a, suprotna odredbi člana 2.5 stav 1. Izbornog zakona BiH, prema kojoj u sastav CIK-a ulaze po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda i jedan iz reda Ostalih. Podnosilac zahtjeva smatra da se ovakvom odredbom osporenog zakona ne mogu zadovoljiti interesi bošnjačkog i hrvatskog naroda, s obzirom da bi, po posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine, npr. Bošnjaci trebalo da budu zastupljeni s najmanje tri člana u IKRS-u. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva navodi da ovu obavezu proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda na osnovu posljednjeg popisa „[ističe] i prilikom izbora članova općinske izborne komisije“.

11. Također, podnosilac zahtjeva smatra da je odredba člana 3. osporenog zakona suprotna i odredbi člana 2.6 Izbornog zakona u pogledu pozicije predsjednika izborne komisije. Naime, Izborni zakon BiH ne predviđa poziciju predsjednika kao posebnu funkciju, već je predsjednik CIK-a jedan od članova te komisije i *primus inter pares*, koji jednom u sedam godina u trajanju od 21 mjeseca obavlja poslove predsjednika. Na taj način, kako navodi podnosilac zahtjeva, pripadnici konstitutivnih naroda i pripadnik iz grupe Ostalih imaju zakonom zagarantirano pravo da predsjedavaju izbornom komisijom jednom u sedmogodišnjem mandatu. U navedenoj odredbi osporenog zakona takva mogućnost ne postoji, nego to pravo ima „samo jedan pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda ili iz reda Ostalih. Pripadnik kojeg će to naroda biti zavisi od političke volje većine u Narodnoj skupštini [RS] koja imenuje predsjednika i

članove [IKRS-a]“. Podnosilac zahtjeva ističe da je dosadašnja praksa pokazala da je „diskreционom političkom voljom većine u Narodnoj skupštini RS-a izabran Srbin, koji od formiranja [IKRS-a] do danas obavlja dužnost predsjednika [IKRS-a]“.

12. Podnosilac zahtjeva ponovo naglašava da, prema članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, entitetski izborni zakon mora biti usklađen s rješenjima utvrđenim u Izbornom zakonu BiH, zbog čega je potrebno osporena rješenja iz člana 3. osporenog zakona uskladiti i s članom 2.21 stav 2. Izbornog zakona BiH. Naime, podnosilac zahtjeva obrazlaže da se, prema navedenoj odredbi Izbornog zakona BiH, izborne komisije entiteta formiraju prema zakonu entiteta i u skladu s državnim zakonom, a njihovu nadležnost utvrđuje CIK. Podnosilac zahtjeva navodi da se način izbora i sastav svih drugih izbornih komisija uređuje zakonom entiteta, ali u skladu s Izbornim zakonom BiH. Stoga, podnosilac zahtjeva smatra da se moraju osigurati „harmonizirana i usklađena rješenja u pogledu a) sastava i b) nadležnosti entitetskih izbornih komisija“ kako je to propisano članom 2.21 Izbornog zakona.

13. Pozivajući se na odredbu člana I/2. Ustava BiH, podnosilac zahtjeva ističe da je za ostvarivanje vladavine prava i načela zakonitosti neophodno da zakonski propisi budu usklađeni, jasni i nedvosmisleni. U konkretnom slučaju, taj princip je prema mišljenju podnosioca zahtjeva prekršen. Podnosilac zahtjeva također ističe da se odredbom člana 3. osporenog zakona ostavlja mogućnost „što zavisi od političke volje većine u Narodnoj skupštini [RS]“ da od ukupno sedam članova IKRS-a, jedan njen član bude Bošnjak, jedan Hrvat, jedan iz reda Ostalih, a četiri člana Srbina. Podnosilac zahtjeva smatra da se na ovaj način direktno prejdudira rad ove komisije u korist jednog naroda i na štetu druga dva konstitutivna naroda i Ostalih.

b) *Navodi o neustavnosti odredbe člana 4. stav 1. tačka (1) osporenog zakona zbog neusaglašenosti s odredbama čl. 2.9 stav 1. i 2.21 Izbornog zakona BiH*

14. U ovom dijelu, podnosilac zahtjeva navodi da je odredba člana 4. stav 1. tačka (1) osporenog zakona suprotna svim ranije navedenim odredbama Ustava BiH, zato što predviđa da IKRS preuzme nadležnosti CIK-a, što je suprotno navedenim odredbama Izbornog zakona BiH. Naime, prema odredbi člana 2.9 stav 1. tačka 1. Izbornog zakona BiH, CIK je jedini nadležan da na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine „koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora. U tom pravcu, podnosilac zahtjeva se poziva na odredbu člana 2.21 Izbornog zakona BiH, prema kojem nadležnost entitetskih izbornih komisija utvrđuje CIK, zbog čega je CIK donio Odluku o utvrđivanju nadležnosti izborne komisije entiteta. Podnosilac zahtjeva smatra da, imajući ovo u vidu, jasno proističe da „nijedan zakonodavni ni izvršni organ u Bosni i Hercegovini ne može utvrđivati nadležnost entitetskih izbornih komisija“, te da stoga Narodna skupština RS nije nadležna da utvrđuje nadležnost IKRS-a „u onom dijelu koji je izvan nadležnosti organa i tijela [RS]“. Podnosilac zahtjeva ističe da nadležnost za utvrđivanje nadležnosti entitetskih izbornih komisija, prema višem pravnom aktu – Izbornom zakonu BiH, ali i prema članu 5. Aneksa 3, pripada isključivo CIK-u.

c) *Navodi o neustavnosti odredbe člana 6. st. 1. i 3. osporenog zakona zbog neusaglašenosti s odredbama čl. 3.8 stav 5. i 2.13 stav 1. tačka 8. Izbornog zakona BiH*

15. Podnosilac zahtjeva je dalje naveo da je članom 6. stav 1. osporenog zakona izmijenjen raniji član 18. stav 1. tačka 2. Izbornog zakona RS-a, tako što je kao jedna od ovlasti IKRS-a da „nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak“. Ovakvu odredbu podnosilac zahtjeva smatra suprotnom svim ranije navedenim odredbama Ustava BiH, zato što je suprotna Izbornom zakonu BiH. Naime, podnosilac zahtjeva navodi da,

prema Izbornom zakonu BiH, CIK svojim propisima bliže utvrđuje način, odgovornost za rad, rok za uspostavljanje i sva druga važna pitanja u vezi s radom centara za birački spisak. U tom pravcu, CIK je donijela Pravilnik o vođenju Centralnog biračkog spiska („Službeni glasnik BiH“ broj 37/10) kojim je detaljno propisana obaveza iz člana 3.8 Izbornog zakona BiH. Ova odredba, kako navodi podnositelj zahtjeva, ne predviđa bilo kakvu ulogu entitetskih izbornih komisija u tom procesu. Podnositelj zahtjeva smatra da su na ovaj način data nova ovlaštenja entitetskoj izornoj komisiji, što je protivno Izbornom zakonu BiH, a prema tome suprotno i svim navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksu 3. Podnositelj zahtjeva je naročito naglasio da se ovakvim zakonskim rješenjem „ne bi osigurala funkcionalnost BiH kao demokratske države u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“, kako to traže čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

16. Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da je odredba člana 6. stav 3. osporenog zakona u suprotnosti s članom 2.13 stav 1. tačka 8. Izbornog zakona BiH, jer propisuje da će općinske komisije, objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, dostaviti IKRS-u i CIK-u. Podnositelj zahtjeva navodi da bi ovakva odredba u primjeni „proizvela nesagledive posljedice po legitimitet i legalitet izbornog procesa“ jer bi se IKRS-u „objedinjeni rezultati iz svih općina [RS] dostavljali 'na verifikaciju'“. Naime, kako dalje navodi, nakon što se prebroje svi glasački listići na biračkom mjestu, oni se dostavljaju u općinsku izbornu komisiju radi objedinjavanja i dostavljanja CIK-u na konačnu verifikaciju. Izborni zakon u tom procesu ne predviđa bilo kakvu ulogu entitetskih izbornih komisija, pa je stoga uključivanje IKRS-a u taj proces suprotno Izbornom zakonu BiH i, prema tome, neustavno. Osim toga, podnositelj zahtjeva navodi da je čl. 3.2, 3.6 i 3.7 Izbornog zakona BiH posebno regulisan način vođenja Centralnog biračkog spiska, čije je vođenje u nadležnosti CIK-a. Stoga podnositelj zahtjeva smatra da se rješenjem kakvo je usvojeno u članu 6. stav 3. osporenog zakona „pokušavaju preuzeti nadležnosti [CIK-a], što će dovesti do konfuzije i preplitanja, pa i sukoba nadležnosti između [CIK-a] i [IKRS-a]“, te da se takvim rješenjima narušava pravni poredak i načelo supsidijarnosti.

*d) Navodi o neustavnosti odredbe člana 11. osporenog zakona zbog neusaglašenosti sa odredbama člana 20.13 st. 2. i 3. Izbornog zakona BiH*

17. Podnositelj zahtjeva navodi da je članom 11. osporenog zakona promijenjen član 39. Izbornog zakona BiH, tako što je umjesto postojećih šest izbornih jedinica uspostavljeno njih devet, a što direktno ide na štetu bošnjačkog i hrvatskog naroda u Republici Srpskoj. Ove izborne jedinice su, kako dalje navodi, uspostavljene „bez preciznih kriterija i uz široko i općenito definisan princip“ izražen u članu 39.a) osporenog zakona kao „princip geografskog ograničenja, zasnovan na demokratskim principima, naročito na principu proporcionalnosti između broja mandata i broja registriranih birača“. Podnositelj zahtjeva smatra, međutim, da princip proporcije koji je primijenjen prilikom definisanja devet višečlanih izbornih jedinica, kako je to urađeno osporenim zakonom, znatno odudara od proklamovanog.

18. U tom pravcu, podnositelj zahtjeva navodi da je članom 11.2 stav 4. Izbornog zakona „preciziran način utvrđivanja (matematički) broja mandata na osnovu broja registrovanih birača“. Međutim, navodi da ovo rješenje nije primijenjeno prilikom utvrđivanja broja mandata u izbornim jedinicama u Republici Srpskoj. U vezi s tim, podnositelj zahtjeva smatra da je upitno i geografsko ograničenje izbornih jedinica „koje ide na štetu Bošnjaka i neodrživo je u primjeni proporcionalnosti broja mandata s brojem registriranih birača“. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi da je Republika Srpska ovlaštena da utvrđuje broj mandata i granice višečlanih izbornih jedinica, ali da nije

ovlaštena da mijenja broj višečlanih izbornih jedinica koji je propisan Izbornim zakonom BiH, odnosno da je dužna zadržati šest izbornih jedinica „sve dok se to Izbornim zakonom BiH ne promijeni“. S druge strane, Republika Srpska može, kako je dalje navedeno, mijenjati granice izbornih jedinica svake četiri godine tako da jednoj izornoj jedinici umanjuje broj općina a drugoj poveća, kao i da mijenja broj poslanika koji se biraju iz tih izbornih jedinica tako što će jednoj višečlanoj izornoj jedinici smanjiti a drugoj povećati broj poslanika „koji se direktno bira u Narodnu skupštinu [RS]“.

19. Podnositelj zahtjeva također navodi da je devet izbornih jedinica za izbor poslanika u NS RS uspostavljeno tako što su izborne jedinice 1, 3 i 5 podijeljene na pola, čime su, kako navodi, razdijeljeni glasovi „manjih političkih stranaka koje participiraju na izborima, čije je sjedište pretežno u Federaciji BiH, a koje su do sada osvajale po jedan mandat u NS RS“. Podnositelj zahtjeva smatra da je ovakvom podjelom Republika Srpska „pripremila zakonski okvir da te stranke ne dobiju ni jedan mandat, a sve u korist većih stranaka sa sjedištem u RS-u kako bi im se povećao broj mandata“. Imajući ovo u vidu, podnositelj zahtjeva navodi da se radi o vještačkom krojenju granica izbornih jedinica s ciljem da se osigura poželjno glasačko tijelo poznato kao „gerrymandering“, a koje će se u ovom slučaju „odnositi isključivo na etnički princip“. Podnositelj zahtjeva je, kao primjer za potvrdu svojih navoda, opširno i detaljno naveo izborne rezultate SNSD-a i SDA na izborima 2010. godine (broj mandata i broj glasova), te simulaciju rezultata koje bi ove stranke ostvarile ukoliko bi na snazi ostalo osporeno rješenje u odnosu na broj izbornih jedinica.

20. Također, podnositelj zahtjeva je naveo da se ovakvim cijepanjem izbornih jedinica, koje su utvrđene Izbornim zakonom BiH, te stvaranjem novih, narušio i princip proporcionalnosti između broja birača i mandata koje ima pojedina izborna jedinica, pa je u tom pravcu dao vrlo detaljne brojčane podatke o broju birača i broju mandata u pojedinim izbornim jedinicama. Podnositelj zahtjeva smatra da je ovakvo rješenje u osporenom zakonu usvojeno „s ciljem sužavanja kruga zastupljenih Bošnjaka, kako na lokalnom, tako i na nivou institucija RS u zakonodavnim i izvršnim organima“, te da se na ovaj način „bošnjački narod dovodi u poziciju najmanje i Ustavom zagarantovane kvote zastupljenosti, umjesto jasne zastupljenosti, shodno preciznim kriterijima koji obezbjeđuju ravnopravno učešće u formiranju vlasti“. Dalje, podnositelj zahtjeva je, pozivajući se na Informaciju o provođenju člana 3. Zakona o lokalnoj samoupravi iz juna 2011. godine, iznio primjere o nacionalnoj strukturi u općinama s područja Podrinja gdje će, kako navodi, primjenom osporenog zakona i uspostavljanjem novog broja izbornih jedinica, biti sužena mogućnost učešća Bošnjaka u vlasti na svim nivoima.

21. Podnositelj zahtjeva također navodi da je „dodatni problem“ i taj što „veliki broj građana još nije registriran, jer proces povratka još nije završen“ zbog čega smatra da „ne treba smanjivati broj odbornika“. Dalje, navodi da se osporenim izmjenama i dopunama i uvođenjem u funkciju broja registrovanih birača samo za općinski nivo smanjuje i broj odbornika naročito u podrinskim općinama, „a time se i postojeći rezultati participiranja Bošnjaka u vlasti, posebno u narednom periodu, dovode u pitanje [...] s obzirom na očigledno smanjenje broja odbornika prema ovom rješenju“. Također, podnositelj zahtjeva smatra da bi se članom 42.v) koji se odnosi na učešće pripadnika nacionalnih manjina u izborima za odbornike u skupštinama općina, odnosno grada, morala utvrditi kao obavezna kvota „u svim općinama s ciljem ravnopravnosti konstitutivnih naroda s manjinama, kao i potrebna kvota zastupljenosti svih konstitutivnih naroda shodno rješenjima iz Ustava RS za Narodnu skupštinu RS-a“. U tom pravcu navodi da

iz spomenute Informacije, koju je usvojila Narodna skupština RS-a, proizlazi da „u velikom broju općina nisu zastupljeni ni pripadnici nacionalnih manjina (uvjet je postojanje kandidata na izbornim listama političkih stranaka“. S druge strane, članom 13.14 Izbornog zakona BiH je definisano učešće nacionalnih manjina u skupštinama općina/gradova tako da se manjinama, koje u ukupnom broju stanovnika u određenoj izbornoj jedinici prema posljednjem popisu učestvuju s više od 3%, garantuje najmanje jedno mjesto. Na osnovu navedenog, podnosilac zahtjeva smatra da je „u potpunosti narušen ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda koji je potvrđen III djelimičnom odlukom Ustavnog suda BiH broj U 5/98 (tač. 60. i 61), zbog čega se „može smatrati da je navedenim članom povrijeđen član III/3.b) Ustava BiH jer se radi o neusaglašenosti entitetskog propisa s odlukama institucija BiH“.

22. S obzirom na sve navedeno, podnosilac zahtjeva u konačnici predlaže da Ustavni sud usvoji zahtjev i utvrdi da čl. 3, 4, 5, 6. i 11. osporenog zakona nisu u saglasnosti s čl. I/2, II/2, III/3.b), IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine, te da naloži Narodnoj skupštini RS da osporeni zakon u cijelosti uskladi s Izbornim zakonom BiH.

#### b) Odgovor na zahtjev

23. U odgovoru na zahtjev, Narodna skupština RS je navela da je zahtjev „u cjelini posmatrano, nejasan, konfuzan, zasnovan na nelogičnim i neprimjerenim pravnim konstrukcijama o ustavnosti, te da se u njemu iznose pretpostavke o eventualnim budućim i pretpostavljenim povredama Ustava Bosne i Hercegovine“. Narodna skupština RS-a je, prvo, osporila mogućnost ispitivanja usklađenosti odredaba osporenog zakona u odnosu na Aneks 3, navodeći da je taj Aneks dio međunarodnog sporazuma, te da su „jedini koji su nadležni, pored Visokog predstavnika, da daju njegovo tumačenje“ strane potpisnice međunarodnog sporazuma. Osim toga, kako je dalje navedeno, ovaj Aneks je u cijelosti proveden ispunjavanjem obaveze iz člana V tog dokumenta, tj. usvajanjem Izbornog zakona BiH i izborom CIK-a. Stoga smatra da je pozivanje na Aneks 3 u zahtjevu bespredmetno.

24. Dalje, Narodna skupština RS-a osporava i pozivanje podnosioca zahtjeva na Odluku CIK-a zato što se, kako navodi, tom Odlukom propisuje da je „izborna komisija entiteta ustanovljena na osnovu Izbornog zakona entiteta i Izbornog zakona BiH“. Također je propisano da „ukoliko Izborni zakon entiteta utvrdi nadležnost Izborne komisije entiteta koja je u suprotnosti sa ovom odlukom, primjenjivaće se ova odluka“. Dakle, kako se dalje navodi u odgovoru, prema navedenoj Odluci nije upitna nadležnost entiteta da donese izborni zakon, a CIK je taj koji odlučuje da li će se primijeniti neka od odredaba Izbornog zakona entiteta ili pak Odluka CIK-a. Odnos ova dva pravna akta je regulisan članom II navedene Odluke s obzirom na raspodjelu nadležnosti između CIK-a i Izborne komisije entiteta. Također, Narodna skupština RS-a smatra da pozivanje podnosioca zahtjeva na mišljenje CIK-a od 22. juna 2011. godine „ne može biti razlog za osnov za pozivanje na neustavnost“ osporenog zakona.

25. Također, Narodna skupština RS-a smatra da je pozivanje podnosioca zahtjeva na Odluku Ustavnog suda broj U 2/11 od 25. augusta 2011. godine pogrešno, jer je tom odlukom odbijen podnosilac zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o izvršenju budžeta RS-a. Dalje navodi da se tačka 52. odluke na koju se podnosilac zahtjeva poziva odnosi na donošenje zakona FBiH „suprotno proceduri koju propisuje zakon Bosne i Hercegovine koji u tumačenju Suda ima karakter 'odluka institucija Bosne i Hercegovine' iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine“. Dalje, Narodna skupština RS-a navodi da se u predmetu Ustavnog suda broj U 14/04, na koji se podnosilac zahtjeva također pozvao, radi o prenesenim nadležnostima na

nivo institucija BiH, te da „u tom smislu pozivanje na analogiju ovom zahtjevu nije primjereno“. Naročito je bitno zapaziti, kako se dalje navodi, da je članom 1.1 Izbornog zakona BiH propisano da se tim zakonom „uređuje izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine [BiH] i članova Predsjedništva [BiH], te utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini“. Također, članom 2.21 Izbornog zakona BiH je propisano da se izborne komisije entiteta formiraju prema zakonu entiteta, a u skladu s Izbornim zakonom BiH, te da se način izbora i sastav svih drugih izbornih komisija utvrđuje zakonom entiteta u skladu s odredbama Izbornog zakona BiH. Imajući ovo u vidu, Narodna skupština RS-a navodi da iz zahtjeva nije jasno da li, pozivajući se na navedenu odluku Ustavnog suda, podnosilac zahtjeva osporava nadležnost entiteta da donese svoj izborni zakon ili pak prigovara sadržini pojedinih odredaba zakona, budući da „predmetna odluka Ustavnog suda [...] govori samo o proceduri“.

26. Dalje, Narodna skupština RS-a navodi da je zahtjev zasnovan na „nategnutim pravničkim konstrukcijama o povredi ustavnosti preko povrede pojedinih odredaba Izbornog zakona BiH“, te da je takav zahtjev suprotan članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Dalje, s obzirom na odredbe Izbornog zakona BiH, Narodna skupština RS-a smatra da eventualna nesaglasnost pojedinih odredaba zakona „može da se tiče samo nadležnosti iz člana 1.1 Izbornog zakona [BiH], tj. principa koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u [BiH]“. Stoga smatra da podnosilac zahtjeva „luta između dvije opcije: nadležnosti entiteta da reguliše određenu materiju (formalni aspekt) i sadržaja pravnih normi osporenog zakona (materijalni aspekt)“.

27. U odnosu na navode o povredi čl. I/2, II/2. i III/3.b) Ustava BiH, Narodna skupština smatra da zahtjev ne sadrži valjanu argumentaciju za tvrdnje koje su iznesene, te se u odnosu na te navode ne može ni očitovati, budući da nije jasno na koji način su odredbe osporenog zakona ugrozile navedene ustavne odredbe. Također navodi da odredbe čl. IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine nisu pravilno citirane zato što njima nije propisano da će „Parlamentarna skupština [BiH] kao najviši zakonodavni organ [BiH] donijeti Izborni zakon [BiH] koji će se direktno primjenjivati na cijeloj teritoriji [BiH]“, kako je to naveo podnosilac zahtjeva. Također, navodi se i da nije tačna tvrdnja podnosioca zahtjeva „da je članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisana potreba usaglašavanja pravnih akata nižeg nivoa vlasti sa Ustavom BiH kao i sa odlukama institucija BiH kako bi se osigurala vladavina prava“, niti su tačni navodi koji su izneseni o principu pravne hijerarhije. U vezi s tim, Narodna skupština RS-a ističe da podnosilac zahtjeva „zaneमारuje složeno državno uređenje BiH i raspodjelu nadležnosti između njenih institucija i entiteta te odnos njihovih pravnih akata, odnosno pravnih poredaka“. Naime, Narodna skupština RS-a ističe da, s obzirom na raspodjelu nadležnosti, taj odnos nije „klasičan odnos hijerarhije, zbog čega je Ustav Bosne i Hercegovine upravo taj koji je standard kontrole“. Također, u odgovoru se navodi i da pozivanje na član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju nije adekvatno obrazložen, te da je nerazumljivo zašto se podnosilac zahtjeva poziva na navedenu odredbu. S obzirom na sve navedeno, Narodna skupština RS-a smatra da zahtjev treba odbaciti.

28. Ipak, kako se dalje navodi, ukoliko Ustavni sud odluči da je zahtjev dopustiv, Narodna skupština RS-a osporava njegovu osnovanost. U tom pravcu, navodi se da je neosnovana tvrdnja podnosioca zahtjeva u odnosu na povredu člana 2.5 stav 2. Izbornog zakona BiH, jer se u toj odredbi govori samo o članovima CIK-a, a ne i o članovima entitetskih izbornih komisija. Narodna skupština se u vezi s ovim pozvala na Odluku Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RS) broj Uv-1/12 (objavljena u „Službenom glasniku RS“ broj

19/12), kojom je ocijenjeno da osporeni zakon ne sadrži odredbe kojima se vrijeđaju vitalni nacionalni interesi bilo kojeg konstitutivnog naroda, te da se nijednom odredbom osporenih članova osporenog zakona ne propisuje bilo kakva zabrana ili nemogućnost Bošnjaka ili pripadnika drugih naroda „da ravnopravno učestvuju u izbornom procesu“. Dalje, Narodna skupština navodi da su tvrdnje o povredi člana 2.14 stav 1. Izbornog zakona „besmislene, jer se predmetna odredba [...] odnosi na sastav opštinskih izbornih komisija, dok član 3. osporenog zakona reguliše sastav Izborne komisije RS [...] uz poštovanje multietničkog sastava Bosne i Hercegovine“. Narodna skupština RS-a smatra da je „zakonsko omogućavanje javne konkurencije prilikom izbora članova Komisije u najboljem demokratskom interesu“, te navodi da osporeni zakon propisuje minimum predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih koji mora biti zastupljen u IKRS-u, a ne postavlja gornju granicu, pa je „jasno da ovaj broj može biti i veći“. Također, Narodna skupština navodi da tvrdnje koje se tiču navodne povrede člana 2.6 Izbornog zakona BiH u odnosu na član 3. osporenog zakona, a koje se tiču položaja predsjednika IKRS-a iz člana 2.9 stav 1. Izbornog zakona BiH, kao i tvrdnja da niko osim CIK-a ne može utvrđivati nadležnost entitetskih izbornih komisija. Narodna skupština ističe da se ne vidi „čime je konkretno, sa materijalnog aspekta“ prekršen navedeni član Izbornog zakona BiH. Dalje, navodi se da se navedenim osporenim članom osporenog zakona ustanovljavaju nadležnosti IKRS-a, „a intencija zakonodavca je bila objedinjavanje svih njenih nadležnosti, koje su i od ranije postojale“. Narodna skupština smatra da je „očigledno da podnosilac zahtjeva želi da dokaže da entiteti ne mogu imati nadležnost u oblasti izbornog sistema“.

29. Dalje, Narodna skupština RS-a smatra i da su tvrdnje o neustavnosti člana 4. stav 1. tačka 1. osporenog zakona, zbog navodne suprotnosti s članom 2.9 stav 1. Izbornog zakona BiH, neosnovane. U vezi s tim, navodi se da je pogrešna tvrdnja podnosioca zahtjeva da navedena odredba osporenog zakona predstavlja zadiranje u nadležnost CIK-a iz člana 2.9 stav 1. Izbornog zakona BiH, kao i tvrdnja da niko osim CIK-a ne može utvrđivati nadležnost entitetskih izbornih komisija. Narodna skupština ističe da se ne vidi „čime je konkretno, sa materijalnog aspekta“ prekršen navedeni član Izbornog zakona BiH. Dalje, navodi se da se navedenim osporenim članom osporenog zakona ustanovljavaju nadležnosti IKRS-a, „a intencija zakonodavca je bila objedinjavanje svih njenih nadležnosti, koje su i od ranije postojale“. Narodna skupština smatra da je „očigledno da podnosilac zahtjeva želi da dokaže da entiteti ne mogu imati nadležnost u oblasti izbornog sistema“.

30. Narodna skupština osporava i tvrdnje podnosioca zahtjeva koje se tiču neustavnosti člana 6. osporenog zakona koje se tiču Centra za birački spisak, jer to što pravilima CIK-a „nisu predviđene kompetencije izbornih komisija entiteta, ne znače da one ne mogu, odnosno ne smiju postojati“. Također se navodi da član 2.13 stav 1. tačka 8. Izbornog zakona BiH propisuje obavezu dostavljanja izbornih rezultata CIK-u, ali da se tom odredbom ne zabranjuje da se oni dostavljaju i izbornim komisijama entiteta.

31. Što se tiče navoda o neustavnosti člana 11. osporenog zakona, Narodna skupština navodi da su i te tvrdnje hipotetičke i „rezultat proizvoljne konstrukcije i pretpostavki, kako je to konstatovalo i Vijeće za zaštitu vitalnog interesa [Ustavno suda RS]“. Naime, Narodna skupština RS-a navodi da je usvajanjem ovog zakona, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlaštenjima, „ispunila svoju obavezu da svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izbornoj jedinici, uzimajući u obzir geografska ograničenja, vodeći računa o demokratskim principima kojima se obezbjeđuje princip proporcionalnosti između broja mandata i broja registrovanih birača u pogledu definisanja višočlanih izbornih jedinica“. Naime, Narodna skupština navodi da je prema članu 11.9 Izbornog zakona BiH bila u obavezi da preispita izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj od njih. Dodamo, „članom 11. (nazivi opština) [osporeni zakon] se usklađuje sa odredbama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske

i Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 4/11“. Naročito se naglašava da član 20.13 stav 1. Izbornog zakona BiH glasi: „Dok entiteti ne osnuju višočlane izborne jedinice, važe sljedeće višočlane izborne jedinice...“, pa je članom 11. osporenog zakona „ispoštovana upravo ova odredba“ Izbornog zakona BiH.

32. Dalje se navodi da je pozivanje na ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda u predmetu U 5/98 „u sferi pretpostavki i špekulacija“. Naime, kako se dalje navodi „proporcija broja birača i broja mandata uokvirena je u potpunosti odredbama Izbornog zakona BiH koji propisuje minimalan i maksimalan broj direktnih mandata po izbornoj jedinici i minimalan i maksimalan broj direktnih kompenzacionih mandata, što, uzimajući u obzir stvarni geografski raspored, onemogućuje bolje povezivanje broja birača i broja direktnih mandata“. Narodna skupština navodi da bi se, u slučaju da Ustavni sud eventualno prihvati ove tvrdnje podnosioca zahtjeva, zahtijevalo od Ustavnog suda da „ponište sve odredbe o svim izbornim jedinicama za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Narodnu skupštinu Republike Srpske i Parlament Federacije BiH, jer su one, u osnovi, kreirane Pravilima OSCE-a koja su kasnije preuzeta u Izborni zakon BiH bez uvažavanja proporcije, a sada su još i više disproportionalne zbog demografskih tendencija“. Narodna skupština RS-a ističe da bi „ostvarivanje principa pune proporcionalnosti između broja birača i broja mandata zahtijevalo da se u Izbornom zakonu BiH promijene odredbe koje govore da se 'uzimaju u obzir geografski ograničenja', te da se ukinu ili značajno promijene odredbe istog zakona koje propisuju broj direktnih i broj kompenzacionih mandata i gornji i donji limit za veličinu izborne jedinice“. Narodna skupština RS-a smatra da su „proizvoljne i netačne računice o broju bošnjačkih ili bilo kojih birača jer je zadnji popis stanovništva bio 1991. godine i ne postoje pouzdani podaci o nacionalnoj strukturi bilo gdje u Bosni i Hercegovini“. Navod koji se u zahtjevu tiču odbornika u pojedinim općinama, a koje s dovođe u vezu s nacionalnom zastupljenošću, Narodna skupština RS smatra irelevantnim „jer se zakonom ne može urediti izbor rezultat bilo koje partije, pa ni SDA, niti ovo ima veze s smanjenjem/povećanjem broja odbornika“. Zahtjev za utvrđivanje nacionalne kvote u skupštinama općina nem ustavnopravno utemeljenje i pogrešno je pozivanje na naveden odluku Ustavnog suda.

33. Na osnovu svega navedenog, Narodna skupština RS smatra da zahtjev „zbog neprimjerenih pravnih konstrukcija neutemeljenih na Ustavu Bosne i Hercegovine“ treba odbaci kao neprihvatljiv. Ukoliko Ustavni sud ipak odluči da raspravlja o meritumu, onda predlaže da se zahtjev odbije u cijelosti kao neosnovan zato što „entiteti, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, imaju pravo da regulišu izbornu materiju saglasno raspodjeli nadležnosti između njih i institucija [BiH]“, te da je „vještačka konstrukcija o neustavnosti osporenog zakona putem Izbornog zakona BiH potpuno neprimjerena jer podnosioca zahtjeva ne iznosi nijedan valjan argument za svoje tvrdnje pogledu eventualne neustavnosti“.

#### IV. Relevantni propisi

34. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

*Član I*  
*Bosna i Hercegovina*

[...]

*2. Demokratska načela*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih demokratskih izbora.*

*Član II*

*Ljudska prava i osnovne slobode*

[...]

*2. Međunarodni standardi*

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

*Član III*

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

[...]

*3. Pravni poredak i nadležnosti institucija*

[...]

(b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

*Član IV**Parlamentarna skupština*

[...]

*2. Predstavnički dom*

Predstavnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

a) Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno iz svog entiteta, u skladu sa izbornim zakonom kojeg će donijeti Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori će biti održani u skladu sa Aneksom 3. Opšteg okvirnog sporazuma.

[...]

*Član V**Predsjedništvo*

[...]

*1. Izbor i trajanje mandata*

a) Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori će se održati u skladu sa Aneksom 3 Opšteg okvirnog sporazuma. Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu će biti popunjeno od strane odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština.

[...]

35. U Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10. Za potrebe ove odluke korištena je neslužbena prečišćena verzija objavljena na [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba)) relevantne odredbe glase:

*Član 1.1*

Ovim Zakonom uređuje se izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

*Član 2.2. st. 2. i 3.*

(2) Član izborne komisije i biračkog odbora je lice sa odgovarajućom stručnošću i iskustvom u provedbi izbora.

(3) Centralna izborna komisija BiH utvrđuje koje su kvalifikacije potrebne za člana izborne komisije i biračkog odbora u smislu iz stava (2) ovog član a.

*Član 2.5. stav 2.*

(1) Centralna izborna komisija BiH sastoji se od sedam članova: dva iz reda Hrvata, dva iz reda Bošnjaka, dva iz reda Srba i jedan iz reda ostalih.

(2) Kandidate za Centralnu izbornu komisiju BiH zajednički predlažu članovi komisije za izbor i imenovanje.

Kandidati za Centralnu izbornu komisiju BiH bit će pravni stručnjaci sa iskustvom u provedbi izbora i/ili izborni stručnjaci, i ne mogu obavljati dužnost u organima stranke, udruženja ili fondacija koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankom, niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost.

*Član 2.6.*

Predsjednik Centralne izborne komisije BiH bira se iz reda članova Centralne izborne komisije BiH. Po jedan član Centralne izborne komisije BiH iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član iz reda ostalih obavljat će funkciju predsjednika Centralne izborne komisije BiH po principu rotacije i to jedanput u sedam godina u trajanju od 21 mjesec.

*Član 2.9. stav 1.*

Centralna izborna komisija BiH je nezavisan organ koji podnosi izvještaj neposredno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i čije ovlasti iz nje proizilaze. Centralna izborna komisija BiH:

1. koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu s ovim Zakonom;

2. donosi administrativne propise za provedbu ovog Zakona; [...]

4. odgovorna je za tačnost, ažurnost i ukupni integritet Centralnog biračkog spiska za teritoriju Bosne i Hercegovine; [...]

9. utvrđuje i potvrđuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom, ovjerava da su ti izbori provedeni u skladu sa ovim Zakonom i objavljuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom; [...]

11. obavještava izbornu komisiju ili birački odbor ili bilo koje drugo tijelo nadležno za provođenje izbora da ne postupaju u skladu s odredbama ovog Zakona, ili da ih krše, i nadležnom organu nalaže poduzimanje odgovarajućih mjera;

*Član 2.11.*

(1) Administrativno-tehničke i stručne poslove za Centralnu izbornu komisiju BiH obavlja Sekretarijat Centralne izborne komisije BiH kojeg osniva Centralna izborna komisija BiH.

(2) Sekretarijat Centralne izborne komisije BiH ima generalnog sekretara kojeg imenuje Centralna izborna komisija BiH po postupku i na način utvrđen zakonom.

(3) Centralna izborna komisija BiH donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Centralne izborne komisije BiH na prijedlog generalnog sekretara, uz prethodnu saglasnost Vijeća ministara BiH.

*Član 2.13. stav 1. tačka 8.**Općinska izborna komisija:*

8. objedinjuje rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, i dostavlja ih Centralnoj izbornoj komisiji BiH

*Član 2.14. st 1. i 2.*

(1) Sastav izborne komisije je multietničan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i ostale, u izbornoj jedinici za koju se organ nadležan za provođenje izbora osniva, vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva provedenom na državnom nivou. Sastav izborne komisije će, u pravilu, odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova.

(2) Ako sastav izborne komisije ne bude u skladu sa stavom (1) ovog člana, Centralna izborna komisija BiH poništiti će imenovanje članova i o tome izvjestiti organ nadležan za imenovanje. Organ nadležan za imenovanje će u roku od 15 dana od dana donošenja odluke Centralne izborne komisije BiH izvršiti ponovno imenovanje organa, u skladu sa kriterijem iz stava (1) ovog člana.

*Član 2.21.*

(1) Izborne komisije entiteta formiraju se prema zakonu entiteta, a u skladu s ovim zakonom. Njihovu nadležnost utvrđuje Centralna izborna komisija BiH u skladu s ovim Zakonom.

(2) Način izbora i sastav svih drugih izbornih komisija utvrđuje se zakonom entiteta, a u skladu s odredbama ovog Zakona.

Član 3.8. st. 1. i 5.

(1) U svakoj općini nadležni općinski organ uspostavlja Centar za birački spisak.

[...]

(3) Centralna izborna komisija BiH će svojim propisima bliže utvrditi način, odgovornost za rad, rok za uspostavljanje i sva druga pitanja bitna za rad Centra za birački spisak.

Član 11.2.

(1) Narodna skupština Republike Srpske utvrđuje, na osnovu smjernica iz ovog člana, broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica i broj kompenzacijskih mandata.

(2) Od 83 mandata za Narodnu skupštinu, između dvadeset i tri procenta (23%) i dvadeset i sedam procenata (27%) su kompenzacijski mandati. Preostali mandati raspodjeljuju se u višočlanim izbornim jedinicama.

(3) Ustanovit će se najmanje šest višočlanih izbornih jedinica. Višočlana izborna jedinica ima najmanje četiri, a najviše 15 poslanika. Brčko Distrikt BiH bit će uključen u jednu od višočlanih izbornih jedinica.

(4) Broj mandata za izbornu jedinicu utvrđuje se na sljedeći način: broj birača upisanih u Centralni birački spisak za Republiku Srpsku, koji je utvrdila Centralna izborna komisija BiH, dijeli se s ukupnim brojem mandata koji se dodjeljuju u izbornim jedinicama. Kako bi se utvrdio broj mandata koji pripada jednoj izornoj jedinici, dijeli se broj birača upisanih u Centralni birački spisak za tu izbornu jedinicu sa količnikom koji je dobijen u prethodnoj podjeli. Mandati koji se ne mogu raspodijeliti na osnovu cijelih brojeva raspodjeljuju se izbornim jedinicama na osnovu najvećeg decimalnog ostatka.

Član 11.9

Narodna skupština Republike Srpske svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici koji su utvrđeni ovim poglavljem, kako bi se osiguralo da su utvrđeni uzimajući u obzir geografska ograničenja, u skladu sa demokratskim principima, a naročito proporcionalnošću između broja mandata i broja birača upisanih u Centralni birački spisak.

Član 20.11

Entiteti usklađuju svoje zakone i propise s ovim Zakonom u roku od 45 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Član 20.13. st. 2. i 3.

(1) Dok entiteti ne osnuju višočlane izborne jedinice, važe sljedeće višočlane izborne jedinice:

a) Od 98 članova Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, koje neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, 73 se bira iz 12 višočlanih izbornih jedinica, a 25 su kompenzacijski mandati izabrani s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine u cjelini. Ovi mandati se raspodjeljuju u skladu s članovima 9.5 do 9.8 ovog Zakona.

b) 73 mandata iz višočlanih izbornih jedinica za Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine raspodjeljuje se na sljedeći način:

1). Izborna jedinica 1 sastoji se od Kantona 1 i bira devet članova.

2). Izborna jedinica 2 sastoji se od Kantona 2, dijela Kantona 3 (Gradačac, Gračanica, Doboj-Istok), te birača iz Brčko Distrikta BiH upisanih u Centralni birački spisak za glasanje u Federaciji Bosne i Hercegovine, bira pet članova.

3). Izborna jedinica 3 sastoji se od dijela Kantona 3 (Lukavac, Srebrenik, Tuzla, Čelić) i bira sedam članova.

4). Izborna jedinica 4 sastoji se od dijela Kantona 3 (Teočak, Banovići, Živinice, Kalesija, Sapna i Kladanj) i bira četiri člana.

5). Izborna jedinica 5 sastoji se od dijela Kantona 4 (Doboj-Jug, Tešanj, Maglaj, Žepče, Zavidovići, Zenica i Usora) i bira osam članova.

6). Izborna jedinica 6 sastoji se od dijela Kantona 4 (Kakanj, Vareš, Olovo, Visoko i Breza) i bira četiri člana.

7). Izborna jedinica 7 sastoji se od Kantona 5 i dijela Kantona 9 (Novi Grad-Sarajevo, Ilidža, Hadžići i Trnovo) i bira šest članova.

8). Izborna jedinica 8 sastoji se od Kantona 6 i bira devet članova.

9). Izborna jedinica 9 sastoji se od Kantona 7 i bira osam članova.

10). Izborna jedinica 10 sastoji se od Kantona 8 i bira tri člana.

11). Izborna jedinica 11 sastoji se od dijela Kantona 9 (Ilijaš, Vogošća, Centar-Sarajevo, Stari Grad-Sarajevo, Novo Sarajevo) i bira sedam članova.

12). Izborna jedinica 12 sastoji se od Kantona 10 i bira tri člana.

(2) Od 83 člana Narodne skupštine Republike Srpske, koje neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Republike Srpske, 62 bira se iz 6 višočlanih izbornih jedinica, a 21 su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Republike Srpske u cjelini. Ovi mandati raspodjeljuju se u skladu s članovima 9.5 do 9.8 ovog Zakona.

(3) 62 mandata iz višočlanih izbornih jedinica Narodne skupštine Republike Srpske raspodjeljuju se na sljedeći način:

a) Izborna jedinica 1 sastoji se od općina: Bosanska Krupa/Krupa na Uni, Bosanski Novi/Novi Grad, Bosanska Dubica/Kozarska Dubica, Prijedor, Bosanska Gradiška/Gradiška, Laktaši, Srbac, Prijavor, Sanski Most/Oštra Luka i Kostajnica i bira 13 članova.

b) Izborna jedinica 2 sastoji se od općina: Bosanski Petrovac/Petrovac, Banja Luka, Čelinac, Drvar/Istočni Drvar, Ključ/Ribnik, Mrkonjić Grad, Jajce/Jezero, Skender Vakuf/Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo i Kupres/ Kupres i bira 12 članova.

c) Izborna jedinica 3 sastoji se od općina: Derventa, Bosanski Brod/Brod, Odžak/Vukosavlje, Modriča, Doboj, Gračanica/Petrovo i Teslić i bira 10 članova.

d) Izborna jedinica 4 sastoji se od općina: Bosanski Šamac/Šamac, Orašje/Donji Žabar, Gradačac/Pelagićevo, Bijeljina, Lopare, Ugljevik, te birača iz Brčko Distrikta BiH koji su upisani u Centralni birački spisak za glasanje u Republici Srpskoj, i bira devet članova.

e) Izborna jedinica 5 sastoji se od općina: Kalesija/Osmaci, Zvornik, Šekovići, Vlasenica, Bratunac, Srebrenica, Sokolac, Han Pijesak, Ilidža/Istočna Ilidža, Stari Grad/Istočni Stari Grad, Novo Sarajevo/Istočno Novo Sarajevo, Trnovo (RS), Pale (RS), Rogatica i Milići i bira 11 članova.

f) Izborna jedinica 6 sastoji se od općina: Višegrad, Mostar/Istočni Mostar, Nevesinje, Kalinovik, Gacko, Foča/Foča, Goražde/Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Stolac/Berkovići, Ljubinje, Bileća i Trebinje i bira sedam članova.

36. U Odluci o utvrđivanju nadležnosti Izborne komisije entiteta („Službeni glasnik BiH“ broj 3/02) relevantne odredbe glase:

I

Izborna komisija entiteta, ustanovljena na osnovu Izbornog zakona entiteta, nadležna je obavljati sljedeće poslove:

1. Starati se o pravilnoj primjeni Izbornog zakona entiteta i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

2. Osigurati da svi zahtjevi za ovjeru učešća u izboru predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH i kantonalnih skupština, budu sastavljeni u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i dostavljati ih na odobrenje Izornoj komisiji Bosne i Hercegovine;

3. Predlagati budžet za provedbu izbora za nivo za koji je nadležan entitet, u skladu sa članom 1.2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

4. Akreditirati ovjerenu političku stranku, koaliciju, listu neovisnih kandidata ili neovisnog kandidata kao posmatrača u izornoj jedinici u kojoj se ta politička stranka, koalicija, lista neovisnih kandidata ili neovisni kandidati kandidiraju;

5. Izdati akreditacije za posmatrača koji nadgledaju rad izbornih komisija entiteta;

6. Utvrditi visinu naknade članovima izbornih komisija i članovima biračkih odbora;

7. Obavljati i druge poslove, po zahtjevu Izborne komisije Bosne i Hercegovine.

## II

Ukoliko Izborni zakon entiteta utvrdi nadležnost Izborne komisije entiteta koja je u suprotnosti s ovom odlukom, primjenjivat će se ova odluka.

37. U Zakonu o izmjenama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 24/12) relevantne odredbe glase:

Član 3.

Član 12. mijenja se i glasi:

„Republička izborna komisija je neovisan organ, koji ima predsjednika i šest članova.

Predsjednika i članove Republičke izborne komisije imenuje Narodna skupština Republike Srpske, na prijedlog Komisije za izbor i imenovanje, u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, nakon provedenog postupka javnoga nadmetanja, iz reda pravnih stručnjaka sa iskustvom u provedbi izbora.

Za člana Republičke izborne komisije ne može biti izabrana osoba koja obavlja dužnost u organima političke stranke, udruženju građana ili fondaciji koji su organizaciono ili finansijski povezani sa političkom strankom.

U sastav Republičke izborne komisije imenuju se osobe iz sva tri konstituirajuća naroda i grupe Ostali, uz uvjet da je zastupljen najmanje po jedan predstavnik konstituirajućih naroda i grupe Ostali.

Članovi Republičke izborne komisije imenuju se na period od sedam godina.

Republička izborna komisija podnosi jednom godišnje izvještaj o svom radu Narodnoj skupštini Republike Srpske.“

Član 4.

Član 13. mijenja se i glasi:

„Republička izborna komisija:

1. nadzire rad gradske, odnosno općinske izborne komisije i biračkog odbora i ukazuje tim organima na kršenje izbornih propisa, daje odgovarajuća uputstva i traži preduzimanje mjera u skladu sa zakonom u saradnji i po ovlaštenju Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine. [...]“

Član 5.

Član 17. mijenja se i glasi:

„Općinska izborna komisija ima tri, pet ili sedam članova, ovisno o broju birača upisanih u Centralni birački spisak i veličine općine.

Član općinske izborne komisije može biti predsjednik ili sudija redovnog suda, sekretar skupštine općine, osoba profesionalno zaposlena u općinskom organu uprave i druge

osobe koje ispunjavaju uvjete određene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

Članove općinskoga izbornoga komisije i njegovoga predsjednika imenuje skupština općine, uz saglasnost Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine.

Općinska izborna komisija koja ima sedam članova može imati sekretara za obavljanje administrativno-tehničkih poslova.“

Član 6.

U članu 18. u stavu 1. tačka 2. mijenja se i glasi:

„nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak;“

[...]

Tačka 10. mijenja se i glasi:

„objedinjuje rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, i dostavlja ih Republičkoj izornoj komisiji i Centralnoj izornoj komisiji Bosne i Hercegovine.“

Član 11.

Član 39. mijenja se i glasi:

„Za izbor 63 poslanička mandata u višečlanim izbornim jedinicama utvrđuje se devet (9) višečlanih izbornih jedinica:

1. Izborna jedinica 1 sastoji se od općina: Krupa na Uni, Novi Grad, Kozarska Dubica, Prijedor, Oštra Luka i Kostajnica.

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

2. Izborna jedinica 2 sastoji se od općina: Gradiška, Laktaši, Srbac i Prnjavor.

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

3. Izborna jedinica 3 sastoji se od grada Banja Luka i općina: Petrovac, Čelinac, Istočni Drvar, Ribnik, Mrkonjić Grad, Jezero, Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo i Kupres.

Ova izborna jedinica bira dvanaest (12) poslanika.

4. Izborna jedinica 4 sastoji se od općina: Derventa, Brod, Vukosavlje i Modriča.

Ova izborna jedinica bira četiri (4) poslanika.

5. Izborna jedinica 5 sastoji se od općina: Doboj, Petrovo i Teslić.

Ova izborna jedinica bira šest (6) poslanika.

6. Izborna jedinica 6 sastoji se od općina: Šamac, Donji Žabar, Pelagićevo, Bijeljina, Lopare, Ugljevik, te birača iz Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji su registrirani za glasanje u Republici Srpskoj.

Ova izborna jedinica bira devet (9) poslanika.

7. Izborna jedinica 7 sastoji se od općina: Osmaci, Zvornik, Šekovići, Vlasenica, Bratunac, Srebrenica i Milići.

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

8. Izborna jedinica 8 sastoji se od općina: Sokolac, Han Pijesak, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Trnovo, Pale i Rogatica.

Ova izborna jedinica bira četiri (4) poslanika.

9. Izborna jedinica 9 sastoji se od općina: Višegrad, Istočni Mostar, Nevesinje, Kalinovik, Gacko, Foča, Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Berkovići, Ljubinje, Bileća i Trebinje.

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

Preostalih 20 poslaničkih mandata su kompenzacijski mandati, koji se dodjeljuju u skladu s ovim zakonom i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.“

Član 12.

Poslije člana 39. dodaje se novi član 39a. koji glasi:

„Član 39a.

Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog nadležnog skupštinskog radnog tijela svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici utvrđenih izbornim zakonima, da bi se osigurao princip geografskog ograničenja, zasnovan na demokratskim principima, a naročito na principu proporcionalnosti između broja mandata i broja registriranih birača.“



## V. Dopustivost

38. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud polazi od odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

*Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja prema ovom ustavu između dvaju entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:*

- *Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.*

- *Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom.*

*Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.*

39. Zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona podnio je predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

40. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv, zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, kao i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv. Predmetni zahtjev je dopustiv u dijelu koji se odnosi na ocjenu ustavnosti osporenog zakona u vezi s čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

## VI. Meritum

41. Podnosilac zahtjeva smatra da odredbe čl. 3, 4, 5, 6. i 11. osporenog zakona nisu u skladu s čl. I/2, II/2, III/3.b), IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Suština navoda o neustavnosti navedenih odredaba osporenog zakona odnosi se na navode o tome da su te odredbe u direktnoj suprotnosti s odredbama Izbornog zakona BiH što, kako obrazlaže, krši ne samo odredbu člana III/3.b), već narušava i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

42. U vezi s ovako postavljenim zahtjevom, Ustavni sud ističe da je Izborni zakon BiH usvojen 2001. godine od kada je u više navrata pretrpio izmjene i dopune, čemu je razlog, između ostalog, bio i složen ustavni, institucionalni i politički koncept u Bosni i Hercegovini. Izborni zakon BiH, kako je to propisano odredbom člana 1.1, propisuje izbore na državnom nivou i „utvrđuje principe za provođenje izbora na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini“. Prema ocjenama različitih međunarodnih organizacija i institucija (npr. OSCE i Venecijanska komisija), Izborni zakon BiH je sveobuhvatan i, općenito, propisuje čvrstu osnovu za provođenje demokratskih izbora. S druge strane, s obzirom na broj i prirodu zakona koji se primjenjuju u vezi s izborima, te imajući na umu kompleksno pravno uređenje u Bosni i Hercegovini, pravni okvir za provođenje izbora u Bosni i Hercegovini može se također smatrati kompleksnim. Naime, osim Izbornog zakona BiH, postoje i Izborni zakon RS-a i Izborni zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BDBiH“ br. 17/08 i 43/08), dok je u Federaciji BiH donesen Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj 26/02). Zbog toga postoji naročita potreba da, s ciljem provođenja fer i demokratskih izbora, kompleksni izborni legislativni okvir bude harmoniziran i da svi zakoni u toj oblasti

slijede temeljne principe i standarde utvrđene Izbornim zakonom BiH.

43. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Izborni zakon BiH temeljni zakon kojim se utvrđuju, kako je već rečeno, ne samo izbori za državne organe vlasti, već i principi na kojima moraju biti utemeljeni izborni zakoni i propisi na ostalim nivoima vlasti. Prvo pitanje koje se postavlja pred Ustavni sud, a na kojem podnosilac zahtjeva i temelji svoj zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona, jeste da li neusklađenost odredaba, u konkretnom slučaju osporenog zakona koji je donijela Narodna skupština RS-a, vodi inkompatibilnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, u prvom redu s članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, a prema tome i s principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

44. U vezi s ovim, Ustavni sud ukazuje da je na slično pitanje dao odgovor u svojoj praksi. Naime, u svojoj Odluci broj U 14/04 Ustavni sud je usvojio principijelan stav da „donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštivati“ (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 14/04 od 29. oktobra 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/05). Ovaj stav Ustavni sud je reafirmisao i u Odluci broj U 2/11 u kojoj je ponovo istakao da se „zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine smatraju [...] *odlukama institucija Bosne i Hercegovine*“ iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entiteta ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštivanje odredaba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija Bosne i Hercegovine. Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, doveo bi se u pitanje i princip iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će *Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona...* U tom slučaju s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr., zakona u oblasti privatizacije, zatim, rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštivati obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obaveze nisu ispoštovane može dovesti do kršenja odredaba Ustava Bosne i Hercegovine.“ (Vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 2/11 od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11.)

45. U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je nesporno da Izborni zakon BiH predstavlja „odluku institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se tim zakonom, između ostalog, utvrđuju principi na kojima moraju biti utemeljeni izborni zakoni i propisi na ostalim nivoima vlasti. Naravno, Ustavni sud je u potpunosti svjestan da je Ustavom BiH njegova nadležnost ograničena na ispitivanje ustavnosti zakona, odnosno da Ustav BiH ne propisuje mogućnost da Ustavni sud ispituje zakonitost entitetskih zakona u odnosu na zakone koje donosi Bosna i Hercegovina. Stoga će, u konkretnom slučaju, vodeći se svojim već zauzetim stavovima o

neophodnosti poštivanja „obaveza koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona“ (*ibid.*), Ustavni sud ustavnost osporenog zakona u konkretnom slučaju isključivo u svjetlu poštivanja obaveza i principa utvrđenih Izbornim zakonom BiH, kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“ s ciljem provođenja fer i demokratskih izbora na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

46. Podnosilac zahtjeva je osporio više odredaba osporenog zakona navodeći da su sve one inkompatibilne s članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine zato što su suprotne odgovarajućim članovima Izbornog zakona BiH, te da se stoga tim odredbama osporenog zakona krši i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ta pitanja se, ukratko, tiču: a) sastava i stručne spreme članova, te pozicije predsjednika IKRS-a; b) nadležnosti IKRS-a da nadzire rad gradskih i općinskih izbornih komisija i biračkog odbora; c) ovlasti IKRS-a da kontroliše rad Centra za birački spisak, te obavezivanja općinskih komisija da objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta dostavlja i IKRS-u i CIK-u; i d) povećanju broja izbornih jedinica što za posljedicu ima narušavanje principa proporcionalnosti između broja birača i broja mandata koje ima pojedina izborna jedinica.

#### a) Navodi o neustavnosti člana 3. st. 2. i 4. osporenog zakona

47. U vezi s članom 3. stav 2. osporenog zakona (pitanje stručne spreme članova IKRS-a), Ustavni sud zapaža da je, prema članu 2.21 stav 2. Izbornog zakona BiH, nesporno da se „način izbora i sastav svih drugih izbornih komisija“ utvrđuje etnitskim zakonima „u skladu sa odredbama [Izbornog zakona BiH]“. Dakle, nesumnjivo postoji nadležnost entitetskog zakonodavca da ovo pitanje uredi entitetskim zakonom, ali i obaveza da entitetski zakoni budu, u vezi s ovim pitanjem, usklađeni s Izbornim zakonom BiH. S tim u vezi, Ustavni sud zapaža da je članom 2.2 stav 1. Izbornog zakona BiH propisano da član izborne komisije i biračkog odbora može biti lice „sa odgovarajućom stručnošću i iskustvom u provedbi izbora“, dok je stavom 3. istog člana propisano da CIK „utvrđuje koje su kvalifikacije potrebne za člana izborne komisije i biračkog odbora u smislu iz stava (2) ovog člana“. Dalje, Ustavni sud zapaža da su članom 2.5 stav 2. Izbornog zakona BiH propisane kvalifikacije za članove CIK-a koji mogu biti „pravni stručnjaci sa iskustvom u provedbi izbora i/ili izborni stručnjaci“. Međutim, Ustavni sud zapaža da u Izbornom zakonu BiH nema eksplicitne odredbe o konkretnoj kvalifikaciji potrebnoj za članove entitetske izborne komisije.

48. Dovodeći u vezu navedene odredbe Izbornog zakona BiH s odredbom člana 3. stav 2. osporenog zakona, Ustavni sud zapaža da se entitetski zakonodavac odlučio da za člana IKRS-a može biti izabran samo lice koje je „pravni stručnjak sa iskustvom u provođenju izbora“. Imajući u vidu odredbu člana 1.1 Izbornog zakona BiH prema kojem se tim zakonom, između ostalog, „utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini“, Ustavni sud smatra da se odredbom člana 3. stav 2. osporenog zakona i ograničavanjem kvalifikacija članova IKRS-a na pravne stručnjake s iskustvom u provođenju izbora, ne krše principi utvrđeni Izbornim zakonom BiH koji je u članu 2.2 stav 2. kao princip propisao „odgovarajuću stručnost i iskustvo u provođenju izbora“, a ne eksplicitne profesije - kvalifikacije članova izbornih komisija i biračkih odbora. Osim toga, podnosilac zahtjeva se nije pozvao ni na kakvu odluku ili drugi propis koji je CIK eventualno donio u smislu člana 2.2 stav 3. Izbornog zakona BiH o eksplicitnim kvalifikacijama za člana izborne komisije i biračkog odbora. Umjesto toga, argument o neusaglašenosti odredbe člana 3. stav 2. osporenog zakona, podnosilac zahtjeva nalazi u članu 2.5 stav

2. Izbornog zakona koji propisuje kvalifikacije za članove CIK-a. Međutim, čak i kad bi se prihvatila ova usporedba, Ustavni sud zapaža da odredba člana 2.5 stav 2. Izbornog zakona BiH propisuje da članovi CIK-a mogu biti „pravni stručnjaci [...] i/ili izborni stručnjaci“, pri čemu odrednica „i/ili“ ostavlja mogućnost da i lica drugih kvalifikacija mogu postati članovi CIK-a, ali ne propisuje eksplicitnu obavezu da te mora tako i biti.

49. Također, Ustavni sud smatra da se normiranjem u članu 3. stav 2. osporenog zakona ni na koji način ne pokreće pitanje diskriminacije, kako je to podnosilac zahtjeva naveo, „izbornih stručnjaka koji nisu pravnici“, iz razloga koji su već navedeni u prethodnoj tački ove odluke. Osim toga, Ustavni sud smatra da se ne pokreće ni pitanje diskriminacije Bošnjaka, Hrvata i Ostalih „koji nisu pravne struke“, jer se osporena odredba jednako odnosi na sve bez obzira kojoj etničkoj grupi pripadaju odnosno kako se izjašnjavaju, uključujući i Srbe. Stoga se u odnosu na ovo pitanje ne mogu prihvatiti ni navodi o kršenju ustavnog principa kolektivne jednakosti iz III djelimične odluke Ustavnog suda broj U 5/98 na koju se podnosilac pozvao, zato što se osporenim odredbom ne daju bilo kakve privilegije bilo kojem konstitutivnom narodu niti grupi Ostalih, niti se na takav način uspostavlja bilo kakva dominacija ili etnička homogenizacija.

50. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da je odredba člana 3. stav 2. neustavna i zbog toga što propisuje da će predsjednika IKRS-a birati Narodna skupština RS. Podnosilac zahtjeva navodi da je to suprotno rješenju iz Izbornog zakona BiH, prema kojem se članovi CIK-a rotiraju na mjestu predsjednika. Ustavni sud smatra da su ovi navodi također neosnovani i da ne pokreću pitanje ustavnosti navedene odredbe zbog njene neusaglašenosti s principima Izbornog zakona BiH. Naime, članom 2.6 Izbornog zakona eksplicitno se uređuje način izbora predsjednika CIK-a i rotacija članova u određenom vremenskom periodu, što znači da je samo na tom nivou zagarantovano pravo svim konstitutivnim narodima i Ostalima da se smjenjuju u funkciji predsjednika CIK-a. Ovakvo rješenje, prema mišljenju Ustavnog suda, ima opravdanje u širokim nadležnostima i ovlastima CIK-a koje ova institucija ima prema Izbornom zakonu BiH za cijelu teritoriju države, te obavezi entitetskih zakonodavaca da njihova zakonska rješenja budu usklađena s principima Izbornog zakona BiH. Međutim, Ustavni sud smatra da ta obaveza entitetskih zakonodavaca ne podrazumijeva doslovno kopiranje modela CIK-a u entitetskim izbornim zakonima, sve dok ti zakoni poštuju i slijede principe Izbornog zakona BiH. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva nije naveo bilo koju odredbu u Izbornom zakonu BiH koja nalaže da isti model koji je usvojen za CIK bude na isti način prenesen i u entitetske zakone, već se njegovi argumenti zasnivaju na tome da će odluka Narodne skupštine RS o tome ko će biti izabran za predsjednika IKRS-a zavisiti od političke volje većine u tom organu. Međutim, Ustavni sud smatra da je pitanje ko ima većinu u zakonodavnom organu entiteta prvenstveno političko pitanje koje, *per se*, ne dovodi u pitanje usaglašenost odredbe člana 3. stav 2. osporenog zakona s principima utvrđenim Izbornim zakonom BiH.

51. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da član 3. stav 2. osporenog zakona nije suprotan principima utvrđenim Izbornim zakonom BiH, te da se na taj način ne pokreće pitanje ustavnosti te odredbe u odnosu na član III/3.b), a samim tim ni u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

52. Dalje, podnosilac zahtjeva je osporio i odredbu člana 3. stav 4. osporenog zakona kojom je propisano da je sastav IKRS-a multietičan, te da će se u sastav te komisije imenovati lica iz sva tri konstitutivna naroda i grupe Ostali tako da se osigura zastupljenost „najmanje po jednog predstavnika konstitutivnih naroda i grupe Ostali“. Ustavni sud, međutim, smatra da se ova odredba osporenog zakona ne može smatrati suprotnom principima iz odredbe člana 2.14 stav 1. Izbornog zakona BiH.

Naime, navedena odredba propisuje, kao princip, da je sastav izborne komisije „multietničan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i Ostale [...] vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva provedenom na državnom nivou“. Ustavni sud smatra da se odredbom člana 3. stav 4. osporenog zakona navedeni princip ne dovodi u pitanje samo zato što se utvrđuje minimalan, a ne konačan broj predstavnika svakog konstitutivnog naroda i grupe Ostali. Prejudiciranje podnosioca zahtjeva da Narodna skupština RS-a neće voditi računa o posljednjem popisu stanovništva ne može biti osnova za utvrđivanje neustavnosti navedene odredbe, tim prije što ničim nije dovedena u pitanje primjena člana 2.21 Izbornog zakona BiH, prema kojem se „izborne komisije entiteta formiraju [...] prema zakonu entiteta, a u skladu sa [Izbornim zakonom BiH]“. Osim toga, etnički sastav Narodne skupštine RS, na koji aludira podnosilac zahtjeva, rezultat je političkog djelovanja i, prema tome, uspjeha na izborima političkih stranaka, pa taj argument podnosioca zahtjeva ne može dovesti u pitanje ustavnost osporene odredbe.

53. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da odredba člana 3. stav 4. osporenog zakona u vezi s određivanjem minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u sastavu IKRS-a nije suprotna principima utvrđenim odredbama čl. 2.14 stav 1. i 2.21 Izbornog zakona BiH, te da se tom odredbom ne pokreće pitanje njene ustavnosti u odnosu na član III/3.b), a samim tim ni u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

**b) Navodi o neustavnosti člana 4. stav 1. tačka 1. osporenog zakona**

54. Podnosilac zahtjeva smatra da je odredba člana 4. stav 1. tačka 1. osporenog zakona suprotna članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine zato što, suprotno članu 2.9 stav 1. tačka 1. i članu 2.21 Izbornog zakona BiH, daje ovlasti IKRS-u da nadzire rad gradskih i općinskih izbornih komisija i biračkog odbora, ukazuje im na kršenje propisa, daje odgovarajuća uputstva i traži preduzimanje mjera u saradnji i po ovlaštenju CIK-a.

55. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je članom 2.9 Izbornog zakona BiH propisana, između ostalog, isključiva nadležnost CIK-a da „koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu s ovim Zakonom“ i da „obavještava izbornu komisiju ili birački odbor ili bilo koje drugo tijelo nadležno za provođenje izbora da ne postupaju u skladu s odredbama ovog Zakona, ili da ih krše, i nadležnom organu nalaže poduzimanje odgovarajućih mjera“. Dalje, Ustavni sud zapaža da Izbornim zakonom BiH nije predviđena bilo kakva uloga drugih izbornih komisija u provođenju ovih ovlaštenja CIK-a, niti mogućnost CIK-a da ova ovlaštenja prenese na bilo koju drugu izbornu komisiju. Dalje, Ustavni sud ukazuje da je članom 2.21 Izbornog zakona BiH propisana isključiva nadležnost CIK-a da utvrdi nadležnost izbornih komisija entiteta, a da su entiteti, na osnovu člana 20.11 Izbornog zakona BiH, bili dužni svoje zakone i propise uskladiti s Izbornim zakonom BiH. Dalje, Ustavni sud ukazuje da je na osnovu odredbe 2.21 Izbornog zakona BiH, CIK donijela Odluku o utvrđivanju nadležnosti izborne komisije entiteta, kojom je decidirano propisano koje nadležnosti imaju entitetske izborne komisije. Također, navedenom odlukom je propisano da će se, u slučaju da izborni zakoni entiteta „utvrde nadležnost Izborne komisije entiteta koja je u suprotnosti s ovom odlukom“, primjenjivati navedena Odluka.

56. Imajući u vidu navedeno, kao i principe koje je Ustavni sud u svojoj ranijoj praksi utvrdio i naveo u tački 44. ove odluke, da entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštivati obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine (op.

ciu., U 14/04 i U 2/11), Ustavni sud smatra da se osporenim zakonom ne može propisati mogućnost preuzimanja bilo kojih ovlasti CIK-a, niti se entitetskim zakonom može propisati mogućnost CIK-a da određene svoje ovlasti prenese na druge izborne komisije, zato što takva mogućnost nije eksplicitno propisana Izbornim zakonom BiH, jedinim aktom koji može propisivati nadležnosti i ovlasti CIK-a, niti je propisana Odlukom o utvrđivanju nadležnosti izborne komisije entiteta koju je CIK donijela na osnovu ovlasti koje su joj date članom 2.21 Izbornog zakona BiH.

57. Uzimajući u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra da je odredba člana 4. stav 1. tačka 1. osporenog zakona suprotna članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine zbog nepoštivanja obaveza i ograničenja koja su utvrđena u vezi s pitanjem nadležnosti entitetskih izbornih komisija u Izbornom zakonu BiH kao „odluci institucija Bosne i Hercegovine“. Prema tome, navedena odredba krši i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

**c) Navodi o neustavnosti člana 6. st. 1. i 3. osporenog zakona**

58. Podnosilac zahtjeva je slične navode iznio i u odnosu na odredbu člana 6. osporenog zakona u dijelu koji se tiče propisivanja ovlasti IKRS-a da nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak (član 6. stav 1. tačka 1. osporenog zakona), te propisivanja da će općinske komisije objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostaviti IKRS-u i CIK-u (član 6. stav 1. tačka 3. osporenog zakona). U vezi s ovim navodima, Ustavni sud ukazuje da je nesumnjivo da je članom 2.9 stav 1. tačka 4. Izbornog zakona BiH propisana isključiva odgovornost CIK-a za „tačnost, ažurnost i ukupni integritet Centralnog biračkog spiska za teritoriju Bosne i Hercegovine“. Dalje, članom 3.8 stav 5. Izbornog zakona BiH propisana je nadležnost CIK-a da „svojim propisima bliže utvrdi način odgovornosti za rad, rok za uspostavljanje i sva druga pitanja bitna za rad Centra za birački spisak“. Dakle, nesumnjivo se može zaključiti da je CIK jedina nadležna da uređuje sva pitanja u vezi s Centrom za birački spisak. *Ratio* ovakvog rješenja nesumnjivo je u tome da se osigura pravna sigurnost u odnosu na tačnost podataka i pravilnost rada Centra za birački spisak na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a sve s ciljem da se osigura provođenje fer i demokratskih izbora. Ustavni sud, slično kao i u analizi prethodnog pitanja, primjećuje da Izbornim zakonom BiH, kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“ nije predviđena bilo kakva uloga entitetskih izbornih komisija u nadgledanju i kontrolisanju rada Centra za birački spisak.

59. Također, Izborni zakon BiH, u članu 2.13 stav 1. tačka 8, eksplicitno propisuje da će se objedinjeni rezultati izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostavljati isključivo CIK-u, koji nakon toga, u skladu s članom 2.9 stav 1. tačka 9. Izbornog zakona BiH „utvrđuje i potvrđuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom, ovjerava da su ti izbori provedeni u skladu sa ovim Zakonom i objavljuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom“. Dakle, nesumnjivo je da Izbornim zakonom BiH, a niti Odlukom o nadležnosti izborne komisije entiteta, nije predviđena bilo kakva uloga entitetskih izbornih komisija u postupku dostavljanja objedinjenih rezultata izbora, niti obaveza općinskih/opštinskih izbornih komisija da te rezultate dostavljaju entitetskim izbornim komisijama. Ustavni sud smatra da takvo normiranje predstavlja i nepoštivanje eksplicitne obaveze entiteta iz člana 20.11 Izbornog zakona BiH da izborni zakoni entiteta budu u skladu s Izbornim zakonom BiH kao „odlukom institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

60. Stoga, primjenjujući iste principe i stavove koji su navedeni u analizi prethodnog pitanja, Ustavni sud smatra da je odredba člana 6. st. 1. i 3. osporenog zakona, kojima se propisuje nadležnost IKRS-a da nadgleda i kontroliše rad Centra za birački spisak i obaveza opštinske komisije da objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostavi i IKRS-u i CIK-u, predstavlja normiranje suprotno principima Izbornog zakona BiH kao „odluke institucija Bosne i Hercegovine“. Iz tog razloga, Ustavni sud smatra da je odredba člana 6. st. 1. i 3. osporenog zakona suprotna članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da samim tim narušava i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

#### d) Navodi o neustavnosti člana 11. osporenog zakona

61. Podnosilac zahtjeva je osporio ustavnost člana 11. osporenog zakona zato što je, kako je naveo, uspostavljanje devet višočlanih izbornih jedinica, suprotno odredbi člana 20.13 st. 2. i 3. Izbornog zakona, iako je u obrazloženju odluke argumente usmjerio na odredbe člana 11.2 stav 3. Izbornog zakona BiH koji propisuje uspostavljanje šest višočlanih izbornih jedinica. Ustavni sud zapaža da je prema članu 1.1.a. tačka 3. višočlana izborna jedinica ona izborna jedinica „u kojoj se bira više od jednog a manje od ukupnog broja predstavnika za određeni nivo vlasti“. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je članom 11.1 Izbornog zakona BiH propisano, između ostalog, da se „određeni broj poslanika bira iz višočlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti iz člana 9.5 [Izbornog zakona BiH]“ kao i da Narodna skupština RS-a „utvrđuje, na osnovu smjernica iz člana 11.2 [Izbornog zakona BiH], broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica, te broj kompenzacijskih mandata“.

62. Dalje, članom 11.2 stav 3. Izbornog zakona BiH propisano je da će se „ustanoviti najmanje šest višočlanih izbornih jedinica“, dok je stavom 1. istog člana propisano da je Narodna skupština RS-a ovlaštena da utvrdi, „na osnovu smjernica iz ovog člana“ broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica kao i broj kompenzacijskih mandata, što predstavlja reafirmaciju ovih ovlasti Republike Srpske koje su na isti način već navedene u članu 11.1 Izbornog zakona BiH. Dalje, članom 11.9 Izbornog zakona BiH propisano je da Narodna skupština RS-a „svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici [...] kako bi se osiguralo da su utvrđeni uzimajući u obzir geografska ograničenja, u skladu sa demokratskim principima, a naročito proporcionalnošću između broja mandata i broja birača upisanih u Centralni birački spisak“. Dalje, članom 20.13 stav 1. propisano je da dok entiteti „ne osnuju višočlane izborne jedinice, važe sljedeće višočlane izborne jedinice [...]“, dok se u stavu 2. ponovo propisuje da će se 62 člana Narodne skupštine RS birati „iz šest višočlanih izbornih jedinica“, koje su zatim stavom 3. istog člana raspodijeljene na način kako je to tom odredbom detaljno propisano.

63. Ustavni sud zapaža da je Izborni zakon BiH eksplicitno propisao minimum šest višočlanih izbornih jedinica, te da je utvrdio koje su to višočlane izborne jedinice, ali samo dok entiteti svojim zakonima ne osnuju višočlane izborne jedinice. Na bazi ovako utvrđenih principa u Izbornom zakonu BiH, Ustavni sud smatra da entitetski zakonodavac ima obavezu da svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici, u skladu s principima propisanim Izbornim zakonom BiH, ali da nema bilo kakvog ograničenja u odnosu na propisivanje većeg broja višočlanih izbornih jedinica od minimuma koji propisuje Izborni zakon BiH. Naravno, entitetski zakonodavac mora voditi računa da ovo bude u skladu s „demokratskim principima, a naročito proporcionalnošću između

broja mandata i broja birača upisanih u Centralni birački spisak“. U vezi s ovim, Ustavni sud zapaža da je Narodna skupština RS-a, članom 12. osporenog zakona, direktno ugradila u svoj Izborni zakon princip iz člana 11.9 Izbornog zakona BiH, odnosno da je preuzela principe geografskog ograničenja i proporcionalnosti tako što ih je ugradila u osporeni zakon. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da činjenica da je članom 11. osporenog zakona propisan veći broj višočlanih izbornih jedinica od minimuma koji je propisao Izborni zakon BiH, ne može voditi zaključku da je tom odredbom osporenog zakona prekršen neki od relevantnih principa iz Izbornog zakona BiH, tim prije što su ti principi direktno preuzeti u osporeni zakon.

64. Imajući u vidu ovaj zaključak, Ustavni sud Bosne i Hercegovine smatra da nema valjanih razloga da se upušta u razmatranje opširnih navoda podnosioca zahtjeva koji se tiču prognoza o broju mandata koji bi, kako je podnosilac zahtjeva naveo, „manje političke stranke čije je sjedište pretežno u Federaciji BiH“ osvojile, odnosno izgubile, u slučaju da se zadrži rješenje kakvo je propisano članom 11. osporenog zakona. Naime, Ustavni sud ističe da je njegov zadatak da osigura, u konkretnom slučaju, da se normiranjem izbornih pravila na nivou entiteta poštuju Ustav Bosne i Hercegovine i „odluke institucija BiH“, odnosno Izborni zakon BiH, kako bi se očuvali uvjeti za provođenje fer i demokratskih izbora na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine koji su tim zakonom uspostavljeni, a da pitanje koliko će koja politička stranka u demokratskoj političkoj utakmici osvojiti glasova nije ustavno pitanje, već pitanje političkog djelovanja političkih stranaka. Također, Ustavni sud neće razmatrati ni argumente koje je u ovom dijelu podnosilac zahtjeva iznio u vezi s učešćem pripadnika nacionalnih manjina, što je regulisano članom 15. osporenog zakona, jer tu odredbu podnosilac zahtjeva nije osporio.

65. S obzirom na sve navedeno, Ustavni sud smatra da član 11. osporenog zakona nije suprotan principima utvrđenim Izbornim zakonom BiH, te da se na taj način ne pokreće pitanje ustavnosti te odredbe u odnosu na član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, a samim tim ni u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

#### e) Ostali navodi

66. Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva među odredbama koje osporava naveo i odredbu člana 5. osporenog zakona. Međutim, u vezi s tom odredbom, koja reguliše pitanje izbora i sastava općinske izborne komisije, podnosilac zahtjeva nije iznio bilo kakve argumente ili razloge zbog kojih smatra da je ta odredba neustavna, zbog čega traži da Ustavni sud tu odredbu posebno ispita. S obzirom na to, Ustavni sud nije smatrao potrebnim da ulazi u ispitivanje ustavnosti odredbe člana 5. osporenog zakona, jer je ona samo paušalno navedena među drugim odredbama čije je ispitivanje podnosilac zahtjeva tražio i u odnosu na koje je dao iscrpne argumente.

67. Dalje, imajući u vidu zaključke do kojih je došao, Ustavni sud smatra da nije potrebno ispitivati ustavnost osporenih odredaba osporenog zakona ni u odnosu na Aneks 3 Dejtonskog sporazuma. Naime, ovaj Aneks je regulisao pitanje organizovanja i održavanja prvih poslijeratnih izbora, a principi i standardi fer i demokratskih izbora koji su sadržani u tom aneksu bili su osnova na kojoj je donesen Izborni zakon BiH, a s kojim moraju biti usklađeni entitetski izborni zakoni.

68. Također, Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva osporio ustavnost analiziranih odredaba osporenog zakona i u odnosu na čl. II/2. (Ljudska prava i osnovne slobode) i u vezi s tim na član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, zatim član IV/2.a) Ustava Bosne i Hercegovine koji reguliše pitanje izbora i sastava Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, te u odnosu na član V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine koji

reguliše pitanje izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Što se tiče zahtjeva u odnosu na član II/2. i član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe da ove navode posebno ispituje.

69. Što se tiče pozivanja na čl. IV/2.a) i V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva ni na koji način nije obrazložio u čemu vidi vezu između osporenih odredaba osporenog zakona s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, niti je Ustavni sud mogao zaključiti u čemu bi se takva veza ogledala, naročito ako se ima u vidu sadržaj osporenih odredaba osporenog zakona, osim što je naveo da je nadležnost Parlamentarne skupštine BiH da donese Izborni zakon BiH. Stoga, Ustavni sud smatra da je pozivanje podnosioca zahtjeva na odredbe čl. IV/2.a) i V/1.a) paušalno, zbog čega je ispitivanje osporenih odredaba osporenog zakona u odnosu na navedene članove nepotrebno.

70. S obzirom na sve navedeno, te imajući u vidu potrebu da se osigura da se predstojeći lokalni izbori održe nesmetano i u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Izbornim zakonom BiH, Ustavni sud je odlučio da primjenom odredbe člana 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ukine odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. i člana 6. st. 1. i 3. osporenog zakona. Ustavni sud naročito ističe da ovakva odluka neće biti na štetu predstojećeg izbornog procesa, budući da će nakon ukidanja navedenih odredaba na snazi ostati odredbe ranijeg Izbornog zakona RS-a.

#### VIII. Zaključak

71. Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 4. stav 1. tačka 1. i člana 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) nisu u skladu s čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što se navedenim odredbama krši ustavni princip da su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, i „odluka institucija Bosne i Hercegovine“, u konkretnom slučaju principa iz odgovarajućih odredaba Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, čime se krši i princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

72. Međutim, Ustavni sud zaključuje da su odredbe člana 3. st. 2. i 4. i člana 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) u skladu s čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, budući da sadržaj tih odredaba slijedi opće principe utvrđene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine kao „odlukom institucija Bosne i Hercegovine“, čime se ne dovodi u pitanje poštovanje principa vladavine prava.

73. Na osnovu člana 61. st. 1. i 3. i člana 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

74. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati podnosiocjev prijedlog zahtjeva za donošenje privremene mjere.

75. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

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

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 4/12, rješavajući zahtjev Sulejmana Tihica, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 59. stavak 2. alineja 2. i članka 61. st. 1. 2. i 3. i članka 63. stavak 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i

Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik  
Valerija Galić, dopredsjednica  
Constance Grewe, dopredsjednica  
Seada Palavrić, dopredsjednica  
Tudor Pantiru, sudac  
Mato Tadić, sudac  
Mirsad Čeman, sudac  
Margarita Caca Nikolovska, sutkinja  
Zlatko M. Knežević, sudac

na sjednici održanoj 26. svibnja 2012. godine donio

#### ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja zahtjev Sulejmana Tihica, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Utvrdjuje se da odredbe članka 4. stavak 1. točka 1. i članka 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) nisu sukladni čl. I/2. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ukidaju se u cijelosti odredbe članka 4. stavak 1. točka 1. i članka 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12), sukladno članku 63. stavak 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Ukinute odredbe članka 4. stavak 1. točka 1. i članka 6. st. 1. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) prestaju važiti narednoga dana od dana objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, sukladno članku 63. stavak 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Odbija se kao neutemeljen zahtjev Sulejmana Tihica, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u dijelu kojim je tražena ocjena ustavnosti članka 3. st. 2. i 4. i članka 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12).

Utvrdjuje se da su odredbe članka 3. st. 2. i 4. i članka 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12) sukladne čl. I/2. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

#### OBRAZLOŽENJE

##### I. Uvod

1. Sulejman Tihic, predsjedatelj Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 22. ožujka 2012. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenom ustavnosti čl. 3, 4, 5, 6. i 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 24/12, u daljnjem tekstu: pobijani zakon). Podnositelj zahtjeva je također zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi obustavio od primjene pobijani zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o ovome zahtjevu.

##### II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 22. stavak 1. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 3. travnja 2012. godine da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština RS-a je dostavila odgovor 27. travnja 2012. godine. Na temelju članka 26. stavak 2. Pravila