

24/12) sukladni 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“, a ne se ne dovodi u pitanje poštivanje principa vladavine prava.

73. Na temelju člaka 61. st. 1. i 3. i članka 63. stavak 2. Pravila Ustavnog suda, Istavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

74. S obzirom na dluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije nužno posebno razatrati podnositeljjev prijedlog zahtjeva za donošenjem privremenjenjere.

75. Prema člank VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda s konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Istavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić, v. r.

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмет број У 4/12, рјешавајући захтјев Сулејмана Тихића, председавалујућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 59 став 2 алинеја 2 и члана 6 ст. 1, 2 и 3 и члана 63 став 2 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 60/05, 64/08 и 51/09), у саставу:

Миодраг Симвић, председник
Валерија Галић, потпредседница
Constance Grwe, потпредседница
Сеада Палавић, потпредседница
Tudor Pantiru судија
Мато Тадић, судија
Мирсад Темн, судија
Маргарита Ђаца Николовска, суткиња
Златко М. Кежевић, судија

на сједници држаној 26. маја 2012. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Дјелимично се усваја захтјев Сулејмана Тихића, председавалујућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Утврђује се одредбе члана 4 став 1 тачка 1 и члана 6 ст. 1 и 3 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12) нису, у складу с чл. I/2и III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

Укидају сеу цијелости одредбе члана 4 став 1 тачка 1 и члана 6 ст. 1 и 3 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12), у складу с чланом 63 став 2 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине.

Укинуте одредбе члана 4 став 1 тачка 1 и члана 6 ст. 1 и 3 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12) престају да важе наредног дана од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, у складу с чланом 63 став 3 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине.

Одбија с као неоснован захтјев Сулејмана Тихића, председавалујућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у дијелу којим је тражена оцјена уставности члана 3 ст. 2 и 4 и члана 11 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12).

Утврђује се да су одредбе члана 3 ст. 2 и 4 и члана 11 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике

Српске („Службени гласник РС“ број 24/12) у складу с чл. I/2 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Сулејман Тихић, председавалујући Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 22. марта 2012. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности чл. 3, 4, 5, 6 и 11 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12, у даљњем тексту: оспорени закон). Подносилац захтјева је такође затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би обуставио од примјене оспорени закон док се не донесе коначна одлука Уставног суда о овом захтјеву.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 22 став 1 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина РС) затражено је 3. априла 2012. године да достави одговор на захтјев.

3. Народна скупштина РС-а је доставила одговор 27. априла 2012. године. На основу члана 26 став 2 Правила Уставног суда, одговор на захтјев достављен је подносиоцу захтјева 7. маја 2012. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да су чл. 3, 4, 5, 6 и 11 оспореног закона у супротности с чл. I/2, II/2, III/3б), IV/2а) и V/1а) Устава Босне и Херцеговине, с чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и са Анексом 3 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Анекс 3 и Дејтонски споразум).

5. У образложењу захтјева подносилац захтјева наводи да су се, с циљем промовисања слободних, фер и демократских избора и постављања основа за представничку власт у Босни и Херцеговини, у складу с релевантним документима Организације за безбједност и сарадњу у Европи (у даљњем тексту: OSCE), стране Дејтонског споразума сагласиле: 1) да обезбиједи услове за демократске изборе (члан 1 Анекса 3); 2) успоставе улогу OSCE-а (члан 2 Анекса 3); 3) успоставе Привремену изборну комисију (члан 3 Анекса 3); 4) обезбиједи прикладност за изборе – квалификованост (члан 4 Анекса 3) и 5) да се формира Стална изборна комисија. Даље, подносилац захтјева наводи да је Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљњем тексту Парламентарна скупштина БиХ), имајући у виду ове обавезе и у складу са својим уставним овлашћењима, донијела Изборни закон Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Изборни закон БиХ). На основу овлашћења која су прописана тим законом, Централна изборна комисија (у даљњем тексту: ЦИК) донијела је 2002. године Одлуку о утврђивању надлежности Изборне комисије ентитета (у даљњем тексту: Одлука о надлежностима).

6. Подносилац захтјева даље наводи да је Устав Босне и Херцеговине „дао велики значај изборном процесу“ тако што је у чл. I/2 и II/2 експлицитно „примјенио опште норме, односно општа начела изборног процеса“. Даље, у чл. IV/2а)

и V/1a) Устава Босне и Херцеговине „директно је прописао да ће Парламентарна скупштина БиХ, као највиши законодавни орган Босне и Херцеговине, донијети Изборни закон БиХ који ће се директно примјењивати на цијелој територији БиХ“. Подносилац захтјева такође наводи да је у члану III/3б) Устава Босне и Херцеговине прописана потреба да се усагласе правни акти нижег нивоа власти с Уставом Босне и Херцеговине као и с одлукама институција БиХ, како би се на адекватан начин обезбиједила владавина права. Подносилац захтјева је даље цитирао одредбе члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, затим тач. 60 и 61 из III дјелимичне одлуке Уставног суда број У/98, мишљење ЦИК-а у вези с Нацртом Измјена и допуна Изборног закона РС број 05-1-02-1-859-2/11 од 22. јуна 2011. године, те тачку 52 Одлуке Уставног суда број У/2/11 од 25. августа 2011. године (објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11).

7. Имајући у виду све наведено, подносилац захтјева појединачно је образложио конкретне разлоге за тврдње о неуставности члана 3 ст. 2 и 4, члана 4 став 1 тачка 1, члана 6 ст. 1 и 3 и члана 11 оспореног закона с чл. I/2, II/2, III/3б), IV/2а) и V/1а) Устава Босне и Херцеговине и Анексом 3, како слиједи:

а) Наводи о неуставности одредбе члана 3 ст. 2 и 4 оспореног закона због неусаглашености с одредбама чл. 2.5 став 2, 2.14 став 1, 2.21 и 20.11 Изборног закона БиХ

8. Подносилац захтјева у овом дијелу наводи да је чланом 3 оспореног закона измињен члан 12 Изборног закона РС тако што је прописано, између осталог, да Републичка изборна комисија (у даљем тексту: ИКРС) има предједника и шест чланова које бира Народна скупштина РС-а „из реда правних стручњака с искуством у провођењу избора“, те да се у састав ИКРС-а именују лица „из сва три конститутивна народа и групе Осталих, уз услов да се обезбиједи да је заступљен најмање по један представник конститутивних народа и групе Осталих“. Подносилац захтјева сматра да је овај члан у супротности с одредбама чл. 2.5 став 2, 2.14 став 1, 2.21 и 20.11 Изборног закона БиХ, па самим тим и с наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине због неусаглашености нижих с вишим правним нормама.

9. У образложењу ових навода, подносилац захтјева оспорава могућност која је прописана чланом 3 став 2 оспореног закона у дијелу којим се регулише да само правници с искуством у провођењу избора и/или изборни стручњаци буду могући кандидати за чланове ИКРС-а. Подносилац сматра да се на овај начин дискриминишу изборни стручњаци с искуством у провођењу избора који нису правници – нпр. политолози, социолози, економисти, филозофи, итд. У вези с тим, подносилац захтјева истиче да је чланом 2.14 став 1 Изборног закона БиХ прописано да је састав изборне комисије мултиетничан, тако да одражава заступљеност конститутивних народа, укључујући и остале у изборној јединици за коју се оснива орган који је надлежан за провођење избора, водећи рачуна о последњем попису. Даље, подносилац захтјева истиче да се „велики број Бошњака и Хрвата још није вратио на подручје Републике Српске у мјеста у којима су живјели прије рата“. Стога сматра да оваква одредба онемогућава Бошњацима и Хрватима, али и припадницима групе Осталих, који нису правне струке, да конкуришу на мјесто члана ИКРС-а. Такође, подносилац захтјева сматра да се оваквом одредбом оспореног закона „директно доводи у питање и негира III дјелимична одлука Уставног суда БиХ У5/98 (тачка 60 и 61, стр. 21 и 22) [...]“.

10. Даље, подносилац захтјева сматра да је обавеза која је прописана у ставу 4 члана 3 оспореног закона – обавезна

заступљеност најмање по једног представника конститутивних народа и групе Осталих у саставу ИКРС-а, супротна одредби члана 2.5 став Изборног закона БиХ, према којој у састав ЦИК-а улазепо два члана из сваког конститутивног народа и један из реда Осталих. Подносилац захтјева сматра да оваквом одредбом оспореног закона не могу да се задовоље интереси бошњачког и хрватског народа, с обзиром да би, по последњем попису становништва из 1991. године, нпр. Бошњаци требало да буду заступљени с најмање три члана у ИКРС-у. У вези с тим, подносилац захтјева наводи да ову обавезу пропорционалне заступљености конститутивних народа на основу последњег пописа „[истиче] и приликом избора чланова општинске изборне комисије“.

11. Такође, подносилац захтјева сматра да је одредба члана 3 оспореног закона супротна одредби члана 2.6 Изборног закона у погледу позиције предједника изборне комисије. Наиме, Изборни закон БиХне предвиђа позицију предједника као посебну функцију већ је предједник ЦИК-а један од чланова те комисије и *primus inter pares*, који једном у седам година у трајању од 21 мјесеца обавља послове предједника. На тај начин, као наводи подносилац захтјева, припадници конститутивних народа и припадник из групе Осталих имају законом загартовано право да предједавају изборном комисијом једном у седмогодишњем мандату. У наведеној одредби оспореног закона таква могућност не постоји, него то право има „само један припадник једног од три конститутивна народа или из реда Осталих. Припадник којег ће то право бити зависно од политичке воље већине у Народној скупштини [РС] која именује предједника и чланове [ИКРС-а]“. Подносилац захтјева истиче да је досадашња пракса показала да је „дискреционом политичком вољом већине у Народној скупштини РС-а изабран Србин, који одформирања [ИКРС-а] до данас обавља дужност предједника ИКРС-а“.

12. Подносилац захтјева поново налашава да, сходно члану III/3б) Устава Босне и Херцеговине, ентитетски изборни закон мора да буде усклађен с рјешењима утврђеним у Изборном закону БиХ, због чега је потребно да се оспорена рјешења из члана 3 оспореног закона ускладе и с чланом 2.21 став 2 Изборног закона БиХ. Наиме, подносилац захтјева образлаже да се, сходно наведеној одредби Изборног закона БиХ, изборне комисије ентитета формирају према закону ентитета и у складу с државним законом, а њихову надлежност утврђује ЦИК. Подносилац захтјева наводи да се начин избора и састав свих других изборних комисија уређује законом ентитета, али у складу с Изборним законом БиХ. Стога, подносилац захтјева матра да морају да се обезбиједи „хармонизована и усклађена рјешења у погледу а) састава и б) надлежности ентитетских изборних комисија“ како је то прописано чланом 2.21 Изборног закона.

13. Позивајући се на одредбу члана 12 Устава БиХ, подносилац захтјева истиче да је за остварвање владавине права и начела законитости неопходно да законски прописи буду усклађени, јасни и недвосмислени. У конкретном случају, тај принцип је сходно мишљењу подносиоца захтјева прекршен. Подносилац захтјева такође истиче да се одредбом члана 3 оспореног закона оставља могућност „што зависи од политичке воље већине у Народној скупштини [РС]“ да од укупно седам чланова ИКРС-а, здан њен члан буде Бошњак, један Хрват, један из реда Осталих, а четири члана Србина. Подносилац захтјева сматра да се на овај начин директно прејудицира рад ове комисије у корист једног народа и на штету друга два конститутивна народа и Осталих.

b) *Наводи о неуставности одредбе члана 4 став 1 тачка (1) оспореног закона због неусаглашености с одредбама чл. 2.9 став 1 и 2.21 Изборног закона БиХ*

14. У овом дијелу, подносилац захтјева наводи да је одредба члана 4 став 1 тачка (1) оспореног закона супротна свим раније наведеним одредбама Устава БиХ, зато што предвиђа да ИКРС преузме надлежности ЦИК-а, што је супротно наведеним одредбама Изборног закона БиХ. Наиме, према одредби члана 2.9 став 1 тачка 1 Изборног закона БиХ, ЦИК је једини надлежан да на цијелој територији Босне и Херцеговине „координира, надгледа и регулише законитост рада свих изборних комисија и бирачких одбора. У том правцу, подносилац захтјева се позива на одредбу члана 2.21 Изборног закона БиХ, према којем надлежност ентитетских изборних комисија утврђује ЦИК, због чега је ЦИК донио Одлуку о утврђивању надлежности изборне комисије ентитета. Подносилац захтјева сматра да, имајући ово у виду, јасно проистиче да „ниједан законодавни ни извршни орган у Босни и Херцеговини не може да утврђује надлежност ентитетских изборних комисија“, те да стога Народна скупштина РС није надлежна да утврђује надлежност ИКРС-а „у оном дијелу који је изван надлежности органа и тијела [РС]“. Подносилац захтјева истиче да надлежност за утврђивање надлежности ентитетских изборних комисија, према вишем правном акту – Изборном закону БиХ, али и према члану 5 Анекса 3, припада искључиво ЦИК-у.

ц) *Наводи о неуставности одредбе члана 6 ст. 1 и 3 оспореног закона због неусаглашености с одредбама чл. 3.8 став 5 и 2.13 став 1 тачка 8 Изборног закона БиХ*

15. Подносилац захтјева је даље навео да је чланом 6 став 1 оспореног закона измијењен ранији члан 18 став 1 тачка 2 Изборног закона РС-а, тако што је као једно од овлашћења ИКРС-а да „надгледа и контролише рад Центра за бирачки списак“. Овакву одредбу подносилац захтјева сматра супротног свим раније наведеним одредбама Устава БиХ, зато што је супротна Изборном закону БиХ. Наиме, подносилац захтјева наводи да, сходно Изборном закону БиХ, ЦИК својим прописима ближе утврђује начин, одговорност за рад, рок за успостављање и сва друга важна питања у вези с радом центара за бирачки списак. У том правцу, ЦИК је донио Правилник о вођењу Централног бирачког списка („Службени гласник БиХ“ број 37/10) којим је детаљно прописана обавеза из члана 3.8 Изборног закона БиХ. Ова одредба, како наводи подносилац захтјева, не предвиђа било какву улогу ентитетских изборних комисија у том процесу. Подносилац захтјева сматра да су на овај начин дата нова овлашћења ентитетској изборној комисији, што је противно Изборном закону БиХ, а сходно томе супротно и свим наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине и Анексу 3. Подносилац захтјева је нарочито нагласио да се оваквим законским рјешењем „не би обезбијдила функционалност БиХ као демократске државе у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“, како то траже чл. I/2 и II/2 Устава Босне и Херцеговине.

16. Даље, подносилац захтјева сматра да је одредба члана 6 став 3 оспореног закона у супротности с чланом 2.13 став 1 тачка 8 Изборног закона БиХ, јер прописује да ће општинске комисије, обједињене резултате избора са свих бирачких мјеста у општини, доставити ИКРС-у и ЦИК-у. Подносилац захтјева наводи да би оваква одредба у примјени „произвела несагледиве посљедице по легитимитет и легалитет изборног процеса“ јер би се ИКРС-у „обједињени резултати из свих општина [РС] достављали на верификацију“. Наиме, како даље наводи, након што се преброје сви гласачки листићи на бирачком мјесту, они се

достављају у општинску изборну комисију ради обједињавања и достављања ЦИК-у на коначну верификацију. Изборни закон у том процесу не предвиђа било какву улогу ентитетских изборних комисија, па је стога укључивање ИКРС-а у тај процес супротно Изборном закону БиХ и, сходно томе, неуставно. Осим тога, подносилац захтјева наводи да је чл. 3.2, 3.6 и 3.7 Изборног закона БиХ посебно регулисан начин вођења Централног бирачког списка, чије је вођење у надлежности ЦИК-а. Стога подносилац захтјева сматра да се рјешењем какво је усвојено у члану 6 став 3 оспореног закона „покушавају преузети надлежности [ЦИК-а], што ће довести до конфузије и преплитања, па и сукоба надлежности између [ЦИК-а] и [ИКРС-а]“, те да се таквим рјешењима нарушава правни поредак и начело супсидијарности.

д) *Наводи о неуставности одредбе члана 11 оспореног закона због неусаглашености са одредбама члана 20.13 ст. 2 и 3 Изборног закона БиХ*

17. Подносилац захтјева наводи да је чланом 11 оспореног закона промијењен члан 39 Изборног закона БиХ, тако што је умјесто постојећих шест изборних јединица успостављено њих девет, а што директно иде на штету бошњачког и хрватског народа у Републици Српској. Ове изборне јединице су, како даље наводи, успостављене „без прецизних критеријума и уз широко и генерално дефинисан принцип“ изражен у члану 39а) оспореног закона као „принцип географског ограничења, заснован на демократским принципима, нарочито на принципу пропорционалности између броја мандата и броја регистрованих бирача“. Подносилац захтјева сматра, међутим, да принцип пропорције који је примјењен приликом дефинисања девет вишечланих изборних јединица, како је то урађено оспореним законом, знатно одудара од прокламованог.

18. У том правцу, подносилац захтјева наводи да је чланом 11.2 став 4 Изборног закона „прецизиран начин утврђивања (математички) броја мандата на основу броја регистрованих бирача“. Међутим, наводи да ово рјешење није примјењено приликом утврђивања броја мандата у изборним јединицама у Републици Српској. У вези с тим, подносилац захтјева сматра да је упитно и географско ограничење изборних јединица „које иде на штету Бошњака и неодрживо је у примјени пропорционалности броја мандата с бројем регистрованих бирача“. Даље, подносилац захтјева наводи да је Република Српска овлашћена да утврђује број мандата и границе вишечланих изборних јединица, али да није овлашћена да мијења број вишечланих изборних јединица који је прописан Изборним законом БиХ, односно да је дужна да задржи шест изборних јединица „све док се то Изборним законом БиХ не промијени“. С друге стране, Република Српска може, како је даље наведено, да мијења границе изборних јединица сваке четири године тако да једној изборној јединици умањи број општина а другој повећа, као и да мијења број посланика који се бирају из тих изборних јединица тако што ће једној вишечланој изборној јединици смањити а другој повећати број посланика „који се директно бира у Народну скупштину [РС]“.

19. Подносилац захтјева такође наводи да је девет изборних јединица за избор посланика у НС РС успостављено тако што су изборне јединице 1, 3 и 5 подијељене на пола, чиме су, како наводи, раздијељени гласови „мањих политичких странака које партиципирају на изборима, чије је сједиште претежно у Федерацији БиХ, а које су до сада освајале по један мандат у НС РС“. Подносилац захтјева сматра да је оваквом поједном Република Српска „припремила законски оквир да те

странке не добију ни један мандат, а све у корист већих странака са сједиштем у РС-у како би им се повећао број мандата“. Имајући ово у виду, подносилац захтјева наводи да се ради о вјештачком кројењу граница изборних јединица с циљем да се обезбједи пожељно гласачко тијело познато као „gerrymandering“, а које ће се у овом случају „односити искључиво на етнички принцип“. Подносилац захтјева је, као примјер за потврду својих навода, опширно и детаљно навео изборне резултате СНСД-а и СДА на изборима 2010. године (број мандата и број гласова), те симулирају резултата које би ове странке оствариле уколико би на снази остало оспорено рјешење у односу на број изборних јединица.

20. Такође, подносилац захтјева је навео да се оваквим цијепањем изборних јединица, које су утврђене Изборним законом БиХ, те стварањем нових, нарушио и принцип пропорционалности између броја бирача и мандата које има поједина изборна јединица, па је у том правцу дао врло детаљне бројчане податке о броју бирача и броју мандата у појединим изборним јединицама. Подносилац захтјева сматра да је овакво рјешење у оспореном закону усвојено „с циљем сужавања круга заступљених Бошњака, како на локалном, тако и на нивоу институција РС у законодавним и извршним органима“, те да се на овај начин „бошњачки народ доводи у позицију најмање и Уставом загарантоване квоте заступљености, умјесто јасне заступљености, сходно прецизним критеријумима који обезбјеђују равноправно учешће у формирању власти“. Даље, подносилац захтјева је, позивајући се на Информацију о провођењу члана 3 Закона о локалној самоуправи из јуна 2011. године, изнио примјере о националној структури у општинама с подручја Подриња гдје ће, како наводи, примјеном оспореног закона и успостављањем новог броја изборних јединица, бити сужена могућност учешћа Бошњака у власти на свим нивоима.

21. Подносилац захтјева такође наводи да је „додатни проблем“ и тај што „велики број грађана још није регистрован, јер процес повратка још није завршен“ због чега сматра да „не треба смањивати број одборника“. Даље, наводи да се оспореним измјенама и допунама и увођењем у функцију броја регистрованих бирача само за општински ниво смањује и број одборника нарочито у подринским општинама, „а тиме се и постојећи резултати партиципирања Бошњака у власти, посебно у наредном периоду, доводе у питање [...] с обзиром на очигледно смањење броја одборника према овом рјешењу“. Такође, подносилац захтјева сматра да би чланом 42в) који се односи на учешће припадника националних мањина у изборима за одборнике у скупштинама општина, односно града, морала да се утврди као обавезна квота „у свим општинама с циљем равноправности конститутивних народа с мањинама, као и потребна квота заступљености свих конститутивних народа сходно рјешењима из Устава РС за Народну скупштину РС-а“. У том правцу наводи да из споменуте Информације, коју је усвојила Народна скупштина РС-а, произилази да „у великом броју општина нису заступљени ни припадници националних мањина (услов је да постоје кандидати на изборним листама политичких странака“. С друге стране, чланом 13.14 Изборног закона БиХ је дефинисано учешће националних мањина у скупштинама општина/града тако да се мањинама, које у укупном броју становника у одређеној изборној јединици према посљедњем попису учествују с више од 3%, гарантује најмање једно мјесто. На основу наведеног, подносилац захтјева сматра да је „у потпуности нарушен уставни принцип колективне једнакости конститутивних народа који је потврђен III дјелимичном одлуком Уставног суда БиХ број У 5/98 (тач.

60 и 61), због чега се „може сматрати да је наведеним чланом повријеђен члан III/36) Устава БиХ јер се ради о неусаглашености ентитетског прописа с одлукама институција БиХ“.

22. С обзиром на све наведено, подносилац захтјева на крају предлаже да Уставни суд усвоји захтјев и утврди да чл. 3, 4, 5, 6 и 11 оспореног закона нису у сагласности с чл. I/2, II/2, III/36), IV/2а) и V/1а) Устава Босне и Херцеговине, те да наложи Народној скупштини РС да оспорени закон у цијелости усклади с Изборним законом БиХ.

б) Одговор на захтјев

23. У одговору на захтјев, Народна скупштина РС је навела да је захтјев „у цијели посматрано, нејасан, конфузан, заснован на нелогичним и непримјерним правним конструкцијама о уставности, те да се у њему изнесе претпоставке о евентуалним будућим и претпостављеним повредама Устава Босне и Херцеговине“. Народна скупштина РС-а је, прво, оспорила могућност испитивања усклађености одредаба оспореног закона у односу на Анекс 3, наводећи да је тај Анекс дио међународног споразума, те да су „једини који су надлежни, поред Високог представника, да дају његово тумачење“ стране потписнице међународног споразума. Осим тога, како је даље наведено, овај Анекс је у цијелости проведени испуњавањем обавезе из члана V тог документа, тј. усвајањем Изборног закона БиХ и избором ЦИК-а. Стога сматра да је позивање на Анекс 3 у захтјеву беспредметно.

24. Даље, Народна скупштина РС-а оспорава и позивање подносиоца захтјева на Одлуку ЦИК-а зато што се, како наводи, том Одлуком прописује да је „изборна комисија ентитета установљена на основу Изборног закона ентитета и Изборног закона БиХ“. Такође је прописано да „уколико Изборни закон ентитета утврди надлежност Изборне комисије ентитета која је у супротности са овом одлуком, примјењиваће се ова одлука“. Дакле, како се даље наводи у одговору, према наведеној Одлуци није упитна надлежност ентитета да донесе изборни закон, а ЦИК је тај који одлучује да ли ће се примијенити нека од одредаба Изборног закона ентитета или пак Одлука ЦИК-а. Однос ова два правна акта регулисан је чланом II наведене Одлуке с обзиром на расподјелу надлежности између ЦИК-а и Изборне комисије ентитета. Такође, Народна скупштина РС-а сматра да позивање подносиоца захтјева на мишљење ЦИК-а од 22. јуна 2011. године „не може да буде разлог за основ за позивање на неуставност“ оспореног закона.

25. Такође, Народна скупштина РС-а сматра да је позивање подносиоца захтјева на Одлуку Уставног суда број У 2/11 од 25. августа 2011. године погрешно, јер је том одлуком одбијен подносилац захтјева за оцјену уставности Закона о извршењу буџета РС-а. Даље наводи да се тачка 52 одлуке на коју се подносилац захтјева позива односи на доношење закона ФБиХ „супротно процедури коју прописује закон Босне и Херцеговине који у тумачењу Суда има карактер 'одлука институција Босне и Херцеговине' из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине“. Даље, Народна скупштина РС-а наводи да се у предмету Уставног суда број У 14/04, на који се подносилац захтјева такође позвао, ради о пренесеним надлежностима на нивоу институција БиХ, те да „у том смислу позивање на аналогију овом захтјеву није примјерено“. Нарочито је битно да се запази, како се даље наводи, да је чланом I.1 Изборног закона БиХ прописано да се тим законом „уређује избор чланова и делегата Парламентарне скупштине [БиХ] и чланова Предсједништва [БиХ], те утврђују принципи који важе за изборе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини“. Такође, чланом

2.21 Изборног закона БиХ прописано је да се изборне комисије ентитета формирају према закону ентитета, а у складу с Изборним законом БиХ, те да се начин избора и састав свих других изборних комисија утврђује законом ентитета у складу с одредбама Изборног закона БиХ. Имајући ово у виду, Народна скупштина РС-а наводи да из захтјева није јасно да ли, позивајући се на наведену одлуку Уставног суда, подносилац захтјева оспорава надлежност ентитета да донесе свој изборни закон или пак приговара садржини појединих одредаба закона, будући да „предметна одлука Уставног суда [...] говори само о процедури“.

26. Даље, Народна скупштина РС-а наводи да је захтјев заснован на „натегнутим правничким конструкцијама о повреди уставности преко повреде појединих одредаба Изборног закона БиХ“, те да је такав захтјев супротан члану VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Даље, с обзиром на одредбе Изборног закона БиХ, Народна скупштина РС-а сматра да евентуална несугласност појединих одредаба закона „може да се тиче само надлежности из члана 1.1 Изборног закона [БиХ], тј. принципа који важе за изборе на свим нивоима власти у [БиХ]“. Стога сматра да подносилац захтјева „лута између двије опције: надлежности ентитета да регулише одређену материју (формални аспект) и садржаја правних норми оспореног закона (материјални аспект)“.

27. У односу на наводе о повреди чл. I/2, II/2 и III/3б) Устава БиХ, Народна скупштина сматра да захтјев не садржи ваљану аргументацију за тврдње које су изнесене, те се у односу на те наводе не може ни очитовати, будући да није јасно на који начин су одредбе оспореног закона угрозиле наведене уставне одредбе. Такође наводи да одредбе чл. IV/2а) и V/1а) Устава Босне и Херцеговине нису правилно цитиране зато што њима није прописано да ће „Парламентарна скупштина [БиХ] као највиши законодавноправни орган [БиХ] донијети Изборни закон [БиХ] који ће се директно примјењивати на цијелој територији [БиХ]“, како је то навео подносилац захтјева. Такође, наводи се и да није тачна тврдња подносиоца захтјева „да је чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине прописана потреба усаглашавања правних аката нижег нивоа власти са Уставом БиХ као и са одлукама институција БиХ како би се осигурала владавина права“, нити су тачни наводи који су изнесени о принципу правне хијерархије. У вези с тим, Народна скупштина РС-а истиче да подносилац захтјева „занемарује сложено државно уређење БиХ и расподјелу надлежности између њених институција и ентитета те однос њихових правних аката, односно правних поредака“. Наиме, Народна скупштина РС-а истиче да, с обзиром на расподјелу надлежности, тај однос није „класичан однос хијерархије, због чега је Устав Босне и Херцеговине управо тај који је стандард контроле“. Такође, у одговору се наводи и да позивање на члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију није адекватно образложен, те да је неразумљиво зашто се подносилац захтјева позива на наведену одредбу. С обзиром на све наведено, Народна скупштина РС-а сматра да захтјев треба одбацити.

28. Ипак, како се даље наводи, уколико Уставни суд одлучи да је захтјев допустив, Народна скупштина РС-а оспорава његову основаност. У том правцу, наводи се да је неоснована тврдња подносиоца захтјева у односу на повреду члана 2.5 став 2 Изборног закона БиХ, јер се у тој одредби говори само о члановима ЦИК-а, а не и о члановима ентитетских изборних комисија. Народна скупштина се у вези с овим позвала на Одлуку Уставног суда Републике Српске (у даљњем тексту: Уставни суд РС) број Ув-1/12 (објављена у „Службеном гласнику РС“ број 19/12), којом је оцијењено да оспорени закон не садржи одредбе којима се

вријеђају витални национални интереси било којег конститутивног народа, те да се ниједном одредбом оспорених чланова оспореног закона не прописује било каква забрана или немогућност Бошњака или припадника других народа „да равноправно учествују у изборном процесу“. Даље, Народна скупштина наводи да су тврдње о повреди члана 2.14 став 1 Изборног закона „бесмислене, јер се предметна одредба [...] односи на састав општинских изборних комисија, док члан 3 оспореног закона регулише састав Изборне комисије РС [...] уз поштовање мултиетничког састава Босне и Херцеговине“. Народна скупштина РС-а сматра да је „законско омогућавање јавне конкуренције приликом избора чланова Комисије у најбољем демократском интересу“, те наводи да оспорени закон прописује минимум представника конститутивних народа и Осталих који мора да буде заступљен у ИКРС-у, а не поставља горњу границу, па је „јасно да овај број може да буде и већи“. Такође, Народна скупштина наводи да тврдње које се тичу наводне повреде члана 2.6 Изборног закона БиХ у односу на члан 3 оспореног закона, а које се тичу положаја председника ИКРС-а нису основане, јер „Изборни закон не прописује никакве посебне принципе и норме у односу на ово питање“. Народна скупштина сматра да је аргументација у односу на ово питање заснована на хипотетичкој тврдњи, јер оспорени закон не прописује привилегије у односу на један народ.

29. Даље, Народна скупштина РС-а сматра и да су тврдње о неуставности члана 4 став 1 тачка 1 оспореног закона, због наводне супротности с чланом 2.9 став 1 Изборног закона БиХ, неосноване. У вези с тим, наводи се да је погрешна тврдња подносиоца захтјева да наведена одредба оспореног закона представља задирање у надлежност ЦИК-а из члана 2.9 став 1 Изборног закона БиХ, као и тврдња да нико осим ЦИК-а не може да утврђује надлежност ентитетских изборних комисија. Народна скупштина истиче да се не види „чиме је конкретно, с материјалног аспекта“ прекршен наведени члан Изборног закона БиХ. Даље, наводи се да се наведеним оспореним чланом оспореног закона установљавају надлежности ИКРС-а, „а интенција законодавца је била обједињавање свих њених надлежности, које су и од раније постојале“. Народна скупштина сматра да је „очигледно да подносилац захтјева жели да докаже да ентитети не могу да имају надлежност у области изборног система“.

30. Народна скупштина оспорава и тврдње подносиоца захтјева које се тичу неуставности члана 6 оспореног закона које се тичу Центра за бирачки списак, јер то што правилним ЦИК-а „нису предвиђене компетенције изборних комисија ентитета, не значе да оне не могу, односно не смију да постоје“. Такође се наводи да члан 2.13 став 1 тачка 8 Изборног закона БиХ прописује обавезу да се изборни резултати доставе ЦИК-у, али да се том одредбом не забрањује да се они достављају и изборним комисијама ентитета.

31. Што се тиче навода о неуставности члана 11 оспореног закона, Народна скупштина наводи да су и те тврдње хипотетичке и „резултат произвољне конструкције и претпоставки, како је то констатовало и Вијеће за заштиту виталног интереса [Уставног суда РС]“. Наиме, Народна скупштина РС-а наводи да је усвајањем овог закона, у складу са својим уставним и законским овлашћењима, „испунила своју обавезу да сваке четири године преиспитује изборне јединице и број мандата додијељених свакој изборној јединици, узимајући у обзир географска ограничења, водећи рачуна о демократским принципима којима се обезбјеђује принцип пропорционалности између броја мандата и броја

регистрованих бирача у погледу дефинисања вишечланих изборних јединица“. Наиме, Народна скупштина наводи да је према члану 11.9 Изборног закона БиХ била у обавези да преиспита изборне јединице и број мандата који су додијелени свакој од њих. Додатно, „чланом 11 (називни општина) [оспорени закон] се усклађује са одредбама Закона о територијалној организацији Републике Српске и Одлуком Уставног суда Босне и Херцеговине број У 4/11“. Нарочито се наглашава да члан 20.13 став 1 Изборног закона БиХ гласи: „Док ентитети не оснују вишечлане изборне јединице, важе следеће вишечлане изборне јединице...“, па је чланом 11 оспореног закона „испоштована управо ова одредба“ Изборног закона БиХ.

32. Даље се наводи да је позивање на уставни принцип колективне једнакости конститутивних народа у предмету У 5/98 „у сфери претпоставки и спекулација“. Наиме, како се даље наводи, „пропорција броја бирача и броја мандата уоквирена је у потпуности одредбама Изборног закона БиХ који прописује минималан и максималан број директних мандата по изборној јединици и минималан и максималан број директних и компензационих мандата, што, узимајући у обзир стварни географски распоред, онемогућава боље повезивање броја бирача и броја директних мандата“. Народна скупштина наводи да би се, у случају да Уставни суд евентуално прихвати ове тврдње подносиоца захтјева, захтијевало од Уставног суда да „поништи све одредбе о свим изборним јединицама за Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине, Народну скупштину Републике Српске и Парламент Федерације БиХ, јер су оне, у основи, креиране Правилима OSCE-а која су касније преузета у Изборни закон БиХ, без уважавања пропорције, а сада су још и више диспропорционалне због демографских тенденција“. Народна скупштина РС-а истиче да би „остваривање принципа пуне пропорционалности између броја бирача и броја мандата захтијевало да се у Изборном закону БиХ промијене одредбе које говоре да се 'узимају у обзир географска ограничења', те да се укину или значајно промијене одредбе закона које прописују број директних и број компензационих мандата и горњи и доњи лимит за величину изборне јединице“. Народна скупштина РС-а сматра да су „произвољне и нетачне рачунице о броју бошњачких или било којих бирача јер је задњи попис становништва био 1991. године и не постоје поуздани подаци о националној структури било гдје у Босни и Херцеговини“. Наводе који се у захтјеву тичу одборника у појединим општинама, а које се доводе у везу с националном заступљеношћу, Народна скупштина РС сматра ирелевантним „јер се законом не може уредити изборни резултат било које партије, па ни СДА, нити ово има везе са смањењем/повећањем броја одборника“. Захтјев за утврђивање националне квоте у скупштинама општина нема уставноправно утемељење и погрешно је позивање на наведену одлуку Уставног суда.

33. На основу свега наведеног, Народна скупштина РС-а сматра да захтјев „због непримјерених правних конструкција, неутемељених на Уставу Босне и Херцеговине“ треба да се одбаци као неприхватљив. Уколико Уставни суд ипак одлучи да расправља о меритуму, онда предлаже да се захтјев одбије у цијелости као неоснован зато што „ентитети, у складу са Уставом Босне и Херцеговине, имају право да регулишу изборну материју сагласно расподјели надлежности између њих и институција [БиХ]“, те да је „вјештачка конструкција о неуставности оспореног закона путем Изборног закона БиХ потпуно непримјерена јер подносилац захтјева не износи ниједан

ваљан аргумент за своје тврдње у погледу евентуалне неуставности“.

IV. Релевантни прописи

34. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I

Босна и Херцеговина

[...]

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II

Људска права и основне слободе

[...]

2. Међународни стандарди

Права и слободе предвиђени Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и у њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима.

Члан III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета

[...]

3. Правни поредак и надлежности институција

[...]

Ентитети и све њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

Члан IV

Парламентарна скупштина

[...]

2. Представнички дом

Представнички дом има 42 члана, од којих се двије трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске.

а) Чланови Представничког дома се бирају непосредно из њихових ентитета, у складу са изборним законом који ће донијети Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума.

[...]

Члан V

Предсједништво

[...]

1. Избор и трајање мандата

а) Чланове Предсједништва ће непосредно бирати сваки ентитет (тако да сваки гласач гласа за попуњавање једног мјеста у Предсједништву), у складу са изборним законом који ће усвојити Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума. Упражњено мјесто у Предсједништву попуниће се из одговарајућег ентитета, у складу са законом који ће усвојити Парламентарна скупштина.

[...]

35. У Изборном закону Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 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 и 32/10. За потребе ове одлуке кориштена је

нелужбена пречишћена верзија објављена на www.izbori.ba) релевантне одредбе гласе:

Члан 1.1

Овим законом уређује се избор чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и

Херцеговине и чланова Предсједништва Босне и Херцеговине, те утврђују принципи који важе за изборе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини.

Члан 2.2. ст. 2. и 3.

(2) Члан изборне комисије и бирачког одбора је лице са одговарајућом стручношћу и искуством у спровођењу избора.

(3) Централна изборна комисија БиХ утврђује које су квалификације потребне за члана изборне комисије и бирачког одбора у смислу из става (2) овог члана.

Члан 2.5. став 2.

(1) Централна изборна комисија БиХ има седам чланова: два Хрвата, два Бошњака, два Србина и једног из реда осталих.

(2) Кандидате за Централну изборну комисију БиХ заједнички предлажу чланови комисије за избор и именовање. Кандидати за Централну изборну комисију БиХ биће правни стручњаци са искуством у спровођењу избора или изборни стручњаци, и не могу обављати дужност у органима партије, удружења или фондација које су организационо или финансијски повезане са партијом, нити могу бити укључени у било какву партијску активност.

Члан 2.6.

Предсједник Централне изборне комисије БиХ бира се између чланова Централне изборне комисије БиХ. По један члан Централне изборне комисије БиХ, Хрват, Бошњак, Србин и један из реда осталих вршиће функцију предсједника Централне изборне комисије БиХ по принципу ротације и то једанпут у седам година у трајању од 21 мјесец.

Члан 2.9. став 1.

Централна изборна комисија БиХ је независан орган који подноси извјештај непосредно Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и чија овлашћења из ње произлазе. Централна изборна комисија БиХ:

1. координира, надгледа и регулише законитост рада свих изборних комисија и бирачких одбора у складу са овим законом;

2. доноси административне прописе за спровођење овог закона; [...]

4. одговорна је за тачност, ажурност и укупни интегритет Централног бирачког списка за територију Босне и Херцеговине; [...]

9. утврђује и потврђује резултате свих непосредних и посредних избора обухваћених овим законом, овјерава да су ти избори спроведени у складу са овим законом и објављује резултате свих непосредних и посредних избора обухваћених овим законом; [...]

11. објављивава изборну комисију или бирачки одбор или било који други орган надлежан за спровођење избора да не поступају у складу са одредбама овог закона, или да их крше, и надлежном органу налаже предузимање одговарајућих мјера;

Члан 2.11.

(1) Административно-техничке и стручне послове за Централну изборну комисију БиХ обавља Секретаријат Централне изборне комисије БиХ који оснива Централна изборна комисија БиХ.

(2) Секретаријат Централне изборне комисије БиХ има генералног секретара којег именује Централна изборна комисија БиХ по поступку и на начин утврђен законом.

(3) Централна изборна комисија БиХ доноси Правилник о унутрашњој организацији Секретаријата Централне изборне комисије БиХ на предлог генералног секретара, уз претходну сагласност Савјета министара БиХ.

Члан 2.13. став 1. тачка 8.

Општинска изборна комисија:

8. обједињава резултате избора са свих бирачких мјеста у општини, посебно за сваки орган за који је вршен избор, и доставља их Централној изборној комисији БиХ

Члан 2.14. ст 1. и 2.

(1) Састав изборне комисије је мултиетничан, тако да одражава заступљеност конститутивних народа, укључујући и остале, у изборној јединици за коју се орган надлежан за спровођење избора оснива, водећи рачуна о посљедњем попису становништва спроведеном на државном нивоу. Састав изборне комисије ће, у правилу, одражавати равноправну заступљеност полова.

(2) Ако састав изборне комисије не буде у складу са ставом (1) овог члана, Централна изборна комисија БиХ поништиће именовање чланова и о томе обавјестити орган надлежан за именовање. Орган надлежан за именовање ће у року од 15 дана од дана доношења одлуке Централне изборне комисије БиХ извршити поновно именовање органа, у складу са критеријумом из става (1) овог члана.

Члан 2.21.

(1) Изборне комисије ентитета оснивају се према закону ентитета, а у складу са овим законом. Њихову надлежност утврђује Централна изборна комисија БиХ у складу са овим законом.

(2) Начин избора и састав свих других изборних комисија утврђује се законом ентитета, а у складу са одредбама овог закона.

Члан 3.8. ст. 1. и 5.

(1) У свакој општини надлежни општински орган успоставља центар за бирачки списак.

[...]

(5) Централна изборна комисија БиХ ће својим прописима ближе утврдити начин, одговорност за рад, рок за успостављање и сва друга питања битна за рад центара за бирачки списак.

Члан 11.2.

(1) Народна скупштина Републике Српске утврђује, на основу смјерница из овог члана, број мандата и границе вишечланих изборних јединица и број компензационих мандата.

(2) Од 83 мандата за Народну скупштину, између 23% и 27% су компензациони мандати. Преостали мандати расподељују се у вишечланим изборним јединицама.

(3) Установиће се најмање шест вишечланих изборних јединица. Вишечлана изборна јединица има најмање четири, а највише 15 посланика. Брчко Дистрикт БиХ биће укључен у једну од вишечланих изборних јединица.

(4) Број мандата за изборну јединицу утврђује се на следећи начин: број бирача уписаних у Централни бирачки списак за Републику Српску, који је утврдила Централна изборна комисија БиХ, дијели се са укупним бројем мандата који се додељују у изборним јединицама. Како би се утврдио број мандата који припада једној изборној јединици, дијели се број бирача уписаних у Централни бирачки списак за ту изборну јединицу са количником који је добијен у претходној подјели. Мандати који се не могу расподељити на основу цијелих бројева расподељују се изборним јединицама на основу највећег децималног остатка.

Члан 11.9

Народна скупштина Републике Српске сваке четири године преиспитује изборне јединице и број мандата додијељених свакој изборној јединици који су утврђени овим Поглављем, како би се обезбједило да су утврђени узимајући у обзир географска ограничења, у складу са демократским принципима, а нарочито пропорционалношћу између броја мандата и броја бирача уписаних у Централни бирачки списак.

Члан 20.11

Ентитети усклађују своје законе и прописе са овим законом у року од 45 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 20.13 ст. 2. и 3.

(1) Док ентитети не оснују вишечлане изборне јединице, важе следеће вишечлане изборне јединице:

а) од 98 чланова Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине, које непосредно бирају бирачи уписани у Централни бирачки списак за гласање за територију Федерације Босне и Херцеговине, 73 се бира из 12 вишечланих изборних

јединица, а 25 су компензациони мандати изабрани са територије Федерације Босне и Херцеговине у цјелини. Ови мандати се расподјељују у складу са члановима од 9.5 до 9.8 овог закона;

б) 73 мандата из вишечланих изборних јединица за Представнички дом Парламента Федерације Босне и Херцеговине расподјељује се на следећи начин:

1) Изборна јединица 1 састоји се од Кантона 1 и бира девет чланова.

2) Изборна јединица 2 састоји се од Кантона 2, дијела Кантона 3 (Градачац,

Грачаница, Добој-Исток), те бирача из Брчко Дистрикта БиХ уписаних у Централни бирачки списак за гласање у Федерацији Босне и Херцеговине, и бира пет чланова.

3) Изборна јединица 3 састоји се од дијела Кантона 3 (Лукавац, Сребреник, Тузла, Челић) и бира седам чланова.

4) Изборна јединица 4 састоји се од дијела Кантона 3 (Теочак, Бановићи, Живинице, Калесија, Сапна и Кладањ) и бира четири члана.

5) Изборна јединица 5 састоји се од дијела Кантона 4 (Добој-Југ, Тешањ, Маглај, Жепче, Завидовићи, Зеница и Усора) и бира осам чланова.

6) Изборна јединица 6 састоји се од дијела Кантона 4 (Какањ, Вареш, Олово, Високо и Бреза) и бира четири члана.

7) Изборна јединица 7 састоји се од Кантона 5 и дијела Кантона 9 (Нови Град-Сарајево, Илиџа, Хаџићи и Трново) и бира шест чланова.

8) Изборна јединица 8 састоји се од Кантона 6 и бира девет чланова.

9) Изборна јединица 9 састоји се од Кантона 7 и бира осам чланова.

10) Изборна јединица 10 састоји се од Кантона 8 и бира три члана.

11) Изборна јединица 11 састоји се од дијела Кантона 9 (Илиџа, Водошића, Центар-Сарајево, Стари Град-Сарајево, Ново Сарајево) и бира седам чланова.

12) Изборна јединица 12 састоји се од Кантона 10 и бира три члана.

(2) Од 83 члана Народне скупштине Републике Српске, које непосредно бирају бирачи уписани у Централни бирачки

списак за гласање у Републици Српској, 62 бира се из шест вишечланих изборних јединица, а 21 су компензациони мандати изабрани са територије Републике Српске у цјелини. Ови мандати расподјељују се у складу са члановима од 9.5 до 9.8 овог закона.

(3) 62 мандата из вишечланих изборних јединица Народне скупштине Републике Српске расподјељују се на следећи начин:

а) Изборна јединица 1 састоји се од општина: Босанска Крупа/Крупа на Уни, Босански Нови/Нови Град, Босанска Дубица/Козарска Дубица, Приједор, Босанска Градишка/Градишка, Лакташи, Србац, Прњавор, Сански Мост/Оштра Лука и Костајница и бира 13 чланова.

б) Изборна јединица 2 састоји се од општина: Босански Петровац/Петровац, Бања Лука, Челинац, Дрвар/Источни Дрвар, Кључ/Рибник, Мркоњић Град, Јајце/Језеро, Скендер Вакуф /Кнежево, Котор Варош, Шитово и Куррес/ Куррес и бира 12 чланова.

ц) Изборна јединица 3 састоји се од општина: Дервента, Босански Брод/Брод, Ошак/Вукосавље, Модрича, Добој, Грачаница/Петрово и Теслић и бира 10 чланова.

д) Изборна јединица 4 састоји се од општина: Босански Шамац/Шамац, Орашје/Доњи Жабар, Градачац/Пелагићево, Бијељина, Лопаре, Угљевик, те бирача из Брчко Дистрикта БиХ који су уписани у Централни бирачки списак за гласање у Републици Српској, и бира девет чланова.

е) Изборна јединица 5 састоји се од општина: Калесија /Осмаџи, Зворник, Шековићи, Власеница, Братунац, Сребреница, Соколац, Хан Пијесак, Илиџа/Источна Илиџа,

Стари Град/Источни Стари Град, Ново Сарајево/Источно Ново Сарајево, Трново (РС), Пале (РС), Рогатица и Милићи и бира 11 чланова.

ф) Изборна јединица 6 састоји се од општина: Вишеград, Мостар/Источни Мостар, Невесиње, Калиновик, Гацко, Фоча/Фоча, Горажде/Ново Горажде, Чајничке, Рудо, Столац/Берковићи, Љубиње, Билећа и Требиње и бира седам чланова.

36. У Одлуци о утврђивању надлежности Изборне комисије ентитета („Службени гласник БиХ“ број 3/02) релевантне одредбе гласе:

I

Изборна комисија ентитета, установљена на основу Изборног закона ентитета, надлежна је да обавља следеће послове:

1. Стара се о правилној примјени Изборног закона ентитета и Изборног закона Босне и Херцеговине

2. Обезбјеђује да сви захтјеви за ојеру учешћа за избор председника и потпредседника Републике Српске, посланика Народне скупштине Републике Српске, Представничког дома Парламента Федерације БиХ и кантоналних скупштина, буду састављени у складу с Изборним законом Босне и Херцеговине и доставља их на одобрење Изборној комисији Босне и Херцеговине

3. Предлаже буџет за провођење избора за ниво за који је надлежан ентитет, у складу са чланом 1.2. Изборног закона Босне и Херцеговине

4. Акредитује ојерену политичку странку, коалицију, листу независних кандидата или независног кандидата, као посматраче у изборној јединици у којој се та политичка странка, коалиција, листа независних кандидата или независни кандидати, кандидују

5. Издаје акредитације за посматраче који надгледају рад изборних комисија ентитета

6. Утврђује висину накнаде члановима изборних комисија и члановима бирачких одбора

7. Обавља и друге послове по захтјеву Изборне комисије Босне и Херцеговине.

II

Уколико Изборни закон ентитета утврди надлежност Изборне комисије ентитета која је у супротности с овом одлуком, примјењиваће се ова одлука.

37. У Закону о измјенама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ бр. 24/12) релевантне одредбе гласе:

Члан 3.

Члан 12. мијења се и гласи:

„Републичка изборна комисија је независан орган, који има предсједника и шест чланова.

Предсједника и чланове Републичке изборне комисије именује Народна скупштина Републике Српске, на приједлог Комисије за избор и именовање, у складу са Изборним законом Босне и Херцеговине, након спроведеног поступка јавне конкуренције, из реда правних стручњака са искуством у спровођењу избора.

За члана Републичке изборне комисије не може бити изабрано лице које обавља дужност у органима политичке странке, удружењу грађана или фондацији који су организовано или финансијски повезани са политичком странком.

У састав Републичке изборне комисије именују се лица из сва три конститутивна народа и групе Остали, уз услов да се обезбиједи да је заступљен најмање по један представник конститутивних народа и групе Остали.

Чланови Републичке изборне комисије именују се на период од седам година.

Републичка изборна комисија подноси једном годишње извјештај о свом раду Народној скупштини Републике Српске.“

Члан 4.

Члан 13. мијења се и гласи:

„Републичка изборна комисија:

1. надзире рад градске, односно општинске изборне комисије и бирачког одбора и указује тим органима на кршење изборних прописа, даје одговарајућа упутства и тражи предузимање мјера у складу са законом у сарадњи и по овлашћењу Централне изборне комисије Босне и Херцеговине, [...]“

Члан 5.

Члан 17. мијења се и гласи:

„Општинска изборна комисија има три, пет или седам чланова, зависно од броја бирача уписаних у Централни бирачки списак и величине општине.

Члан општинске изборне комисије може бити предсједник или судија редовног суда, секретар скупштине општине, лице професионално запослено у општинском органу

управе и друга лица која испуњавају услове одређене Изборним законом Босне и Херцеговине.

Чланове општинске изборне комисије и њеног предсједника именује скупштина општине, уз сагласност Централне изборне комисије Босне и Херцеговине.

Општинска изборна комисија која има седам чланова може имати секретара за обављање административно-техничких послова.“

Члан 6.

У члану 18. у ставу 1. тачка 2. мијења се и гласи:

„надгледа и контролише рад Центра за бирачки списак“.

[...]

Тачка 10. мијења се и гласи:

„обједињује резултате избора са свих бирачких мјеста у општини, посебно за сваки орган за који је вршен избор, и доставља их Републичкој изборној комисији и Централној изборној комисији Босне и Херцеговине.

Члан 11.

Члан 39. мијења се и гласи:

„За избор 63 посланичка мандата у вишечланим изборним јединицама утврђује се девет (9) вишечланих изборних јединица:

1. Изборна јединица 1 састоји се од општина: Крупа на Уни, Нови Град, Козарска Дубица, Приједор, Оштра Лука и Костајница.

Ова изборна јединица бира седам (7) посланика.

2. Изборна јединица 2 састоји се од општина: Градишка, Лакташи, Србац и Прњавор.

Ова изборна јединица бира седам (7) посланика.

3. Изборна јединица 3 састоји се од града Бања Лука и општина: Петровац, Челинац, Источни Дрвар, Рибник, Мркоњић Град, Језеро, Кнежево, Котор Варош, Шипово и Купрес.

Ова изборна јединица бира дванаест (12) посланика.

4. Изборна јединица 4 састоји се од општина: Дервента, Брод, Вукосавље и Модрича.

Ова изборна јединица бира четири (4) посланика.

5. Изборна јединица 5 састоји се од општина: Добој, Петрово и Теслић.

Ова изборна јединица бира шест (6) посланика.

6. Изборна јединица 6 састоји се од општина: Шамац, Доњи Жабар, Пелагићево, Бијељина, Лопаре, Угљевик, те бирача из Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине који су регистровани за гласање у Републици Српској.

Ова изборна јединица бира девет (9) посланика.

7. Изборна јединица 7 састоји се од општина: Осмац, Зворник, Шековићи, Власеница, Братунац, Сребреница и Милићи.

Ова изборна јединица бира седам (7) посланика.

8. Изборна јединица 8 састоји се од општина: Соколац, Хан Пијесак, Источна Илиџа, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Трново, Пале и Розатица.

Ова изборна јединица бира четири (4) посланика.

9. Изборна јединица 9 састоји се од општина: Вишеград, Источни Мостар, Невесиње, Калиновик, Гацко, Фоча, Ново Горажде, Чајниче, Рудо, Берковићи, Љубиње, Билећа и Требиње.

Ова изборна јединица бира седам (7) посланика.

Преосталих 20 посланичких мандата су компензациони мандати, који се додјељују у складу с овим законом и Изборним законом Босне и Херцеговине.“

Члан 12.

Послије члана 39. додаје се нови члан 39а., који гласи:

„Члан 39а.

Народна скупштина Републике Српске на приједлог надлежног скупштинског радног тијела сваке четири године преиспитује изборне јединице и број мандата додијељених свакој изборној јединици утврђених изборним законима, да би се обезбиједио принцип географског ограничења, заснован на демократским принципима, а нарочито на принципу пропорционалности између броја мандата и броја регистрованих бирача.“

V. Допустивост

38. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд полази од одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између два ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући на то:

- *Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.*

- *Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.*

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којега вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког дома законодавног вијећа једног ентитета.

39. Захтјев за оцјену уставности оспореног закона поднио је предсједавајући Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, што значи да је захтјев поднио овлашћени субјекат у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

40. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 17 став 1 Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је предметни захтјев допустив, зато што га је поднио овлашћени субјекат, као и да не постоји ниједан формални разлог из члана 17 став 1 Правила Уставног суда због којег захтјев није допустив. Предметни захтјев је допустив у дијелу који се односи на оцјену уставности оспореног закона у вези с чл. I/2 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

VI. Меритум

41. Подносилац захтјева сматра да одредбе чл. 3, 4, 5, 6 и 11 оспореног закона нису у складу с чл. I/2, II/2, III/3б), IV/2а) и V/1а) Устава Босне и Херцеговине. Суштина навода о неуставности наведених одредаба оспореног закона односи се на наводе о томе да су те одредбе у директној супротности с одредбама Изборног закона БиХ што, како образлаже, крши не само одредбу члана III/3б), већ нарушава и принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

42. У вези с овако постављеним захтјевом, Уставни суд истиче да је Изборни закон БиХ усвојен 2001. године од када је у више наврата претрпио измјене и допуне, чему је разлог, између осталог, био и сложен уставни, институционални и политички концепт у Босни и Херцеговини. Изборни закон БиХ, како је то прописано одредбом члана 1.1, прописује изборе на државном нивоу и „утврђује принципе за провођење избора на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини“. Према оцјенама различитих међународних организација и институција (нпр. OSCE и Венецијанска комисија), Изборни закон БиХ је свеобухватан и, генерално, прописује чврсту основу за провођење демократских избора. С друге стране, с обзиром на број и природу закона који се примјењују у вези с изборима, те имајући на уму комплексно правно уређење у Босни и Херцеговини, правни оквир за провођење избора у Босни и Херцеговини такође може да се сматра комплексним. Наиме, осим Изборног закона БиХ, постоје и Изборни закон РС-а и Изборни закон Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник

БДБиХ“ бр. 17/08 и 43/08), док је у Федерацији БиХ донесен Закон о оснивању органа за провођење избора у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ број 26/02). Због тога постоји нарочита потреба да, с циљем да се проведу фер и демократски избори, комплексни изборни легислативни оквир буде хармонизиран и да сви закони у тој области слиједу основне принципе и стандарде утврђене Изборним законом БиХ.

43. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Изборни закон БиХ темељни закон којим се утврђују, како је већ речено, не само избори за државне органе власти, већ и принципи на којима морају да буду засновани изборни закони и прописи на осталим нивоима власти. Прво питање које се поставља пред Уставни суд, а на ком подносилац захтјева и заснива свој захтјев за оцјену уставности оспореног закона, јесте да ли неусклађеност одредаба, у конкретном случају оспореног закона који је донијела Народна скупштина РС-а, води инкомпатибилности с Уставом Босне и Херцеговине, у првом реду с чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине, а сходно томе и с принципом владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

44. У вези с овим, Уставни суд указује да је на слично питање дао одговор у својој пракси. Наиме, у својој Одлуци број У 14/04 Уставни суд је усвојио принципијелан став да „доношење ентитетских закона супротно процедури која је прописана државним законима покреће питање уставности таквих закона у смислу одредаба члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, те да се обавезе које намећу државни закони морају поштовати“ (види, *mutatis mutandis*, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 14/04 од 29. октобра 2010. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 23/05). Овај став Уставни суд је реafirмирао и у Одлуци број У 2/11 у којој је поново истакао да се „закони Босне и Херцеговине које је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине сматрају [...] 'одлукама институција Босне и Херцеговине' из члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине, те доношење закона од ентитета или других административних јединица у Босни и Херцеговини супротно процедури коју прописују државни закони може да доведе у питање поштовање одредаба члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине, сходно којима су ентитети и друге административне јединице у Босни и Херцеговини дужни да се придржавају, између осталог, (и) одлука институција Босне и Херцеговине. Када би се сматрало супротно, осим што би се у потпуности довео у питање ауторитет институција Босне и Херцеговине, довео би се у питање и принцип из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине према којем ће 'Босна и Херцеговина бити демократска држава која ће функционирати према слову закона...' У том случају с правом би могло да се постави питање сврхе државних закона (нпр., закона у области приватизације, затим, рада осигуравајућих друштава, индиректног опорезивања и сл.) ако би ентитети или друге административне јединице Босне и Херцеговине могли да доносе законе којима се крше или избјегавају обавезе које се ентитетима или другим административним јединицама Босне и Херцеговине налажу одредбама државних закона, тј. закона донесених на нивоу институција Босне и Херцеговине. Дакле, ентитети (или друге административне јединице Босне и Херцеговине) морају да поштују обавезе које им се налажу законима које су донијеле институције Босне и Херцеговине. Чињеница да те обавезе нису испоштоване може да доведе до кршења одредаба Устава Босне и Херцеговине.“ (Види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 2/11 од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11.)

45. У конкретном случају, Уставни суд сматра да је неспорно да Изборни закон БиХ представља „одлуку институција Босне и Херцеговине“ у смислу члана III/36) Устава Босне и Херцеговине, те да се тим законом, између осталог, утврђују принципи на којима морају да буду засновани изборни закони и прописи на осталим нивоима власти. Наравно, Уставни суд је у потпуности свјестан да је Уставом БиХ његова надлежност ограничена на испитивање уставности закона, односно да Устав БиХ не прописује могућност да Уставни суд испитује законитост ентитетских закона у односу на законе које доноси Босна и Херцеговина. Стога ће, у конкретном случају, водећи се својим већ заузетим ставовима о неопходности да се поштују „обавезе које се ентитетима или другим административним јединицама Босне и Херцеговине налажу одредбама државних закона“ (*ibid.*), Уставни суд уставност оспореног закона у конкретном случају испитати искључиво у свјетлу поштивања обавеза и принципа утврђених Изборним законом БиХ, као „одлуком институције Босне и Херцеговине“ с циљем спровођења фер и демократских избора на цијелој територији Босне и Херцеговине.

46. Подносилац захтјева је оспорио више одредаба оспореног закона наводећи да су све оне инкомпатибилне с чланом III/36) Устава Босне и Херцеговине зато што су супротне одговарајућим члановима Изборног закона БиХ, те да се стога тим одредбама оспореног закона крши и принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине. Та питања се, укратко, тичу: а) састава и стручне спреме чланова, те позиције председника ИКРС-а; б) надлежности ИКРС-а да надзире рад градских и општинских изборних комисија и бирачког одбора; с) овласти ИКРС-а да контролише рад Центра за бирачки списак, те обавезивања општинских комисија да обједињене резултате избора са свих бирачких мјеста доставља и ИКРС-у и ЦИК-у; и д) повећању броја изборних јединица што за посљедицу има нарушавање принципа пропорционалности између броја бирача и броја мандата које има поједина изборна јединица.

а) Наводи о неуставности члана 3 ст. 2 и 4 оспореног закона

47. У вези с чланом 3 став 2 оспореног закона (питање стручне спреме чланова ИКРС-а), Уставни суд запажа да је, сходно члану 2.21 став 2 Изборног закона БиХ, неспорно да се „начин избора и састав свих других изборних комисија“ утврђује ентитетским законима „у складу са одредбама [Изборног закона БиХ]“. Дакле, несумњиво постоји надлежност ентитетског законодавца да ово питање уреди ентитетским законом, али и обавеза да ентитетски закони буду, у вези с овим питањем, усклађени с Изборним законом БиХ. С тим у вези, Уставни суд запажа да је чланом 2.2 став 1 Изборног закона БиХ прописано да члан изборне комисије и бирачког одбора може да буде лице „са одговарајућом стручношћу и искуством у провођењу избора“, док је ставом 3 истог члана прописано да ЦИК „утврђује које су квалификације потребне за члана изборне комисије и бирачког одбора у смислу из става (2) овог члана“. Даље, Уставни суд запажа да су чланом 2.5 став 2 Изборног закона БиХ прописане квалификације за чланове ЦИК-а који могу да буду „правни стручњаци са искуством у провођењу избора и/или изборни стручњаци“. Међутим, Уставни суд запажа да у Изборном закону БиХ нема експлицитне одредбе о конкретной квалификацији која је потребна члановима ентитетске изборне комисије.

48. Доводећи у везу наведене одредбе Изборног закона БиХ с одредбом члана 3 став 2 оспореног закона, Уставни суд запажа да се ентитетски законодавац одлучно да за члана

ИКРС-а може да буде изабрано само лице које је „правни стручњак са искуством у провођењу избора“. Имајући у виду одредбу члана 1.1 Изборног закона БиХ према ком се тим законом, између осталог, „утврђују принципи који важе за изборе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини“, Уставни суд сматра да се одредбом члана 3 став 2 оспореног закона и ограничавањем квалификација чланова ИКРС-а на правне стручњаке с искуством у провођењу избора, не крше принципи утврђени Изборним законом БиХ који је у члану 2.2 став 2 као принцип прописао „одговарајућу стручност и искуство у провођењу избора“, а не експлицитне професије - квалификације чланова изборних комисија и бирачких одбора. Осим тога, подносилац захтјева се није позвао ни на какву одлуку или други пропис који је ЦИК евентуално донио у смислу члана 2.2 став 3 Изборног закона БиХ о експлицитним квалификацијама за члана изборне комисије и бирачког одбора. Умјесто тога, аргумент о неусаглашености одредбе члана 3 став 2 оспореног закона, подносилац захтјева налази у члану 2.5 став 2 Изборног закона који прописује квалификације за чланове ЦИК-а. Међутим, чак и кад би се прихватило овакво поређење, Уставни суд запажа да одредба члана 2.5 став 2 Изборног закона БиХ прописује да чланови ЦИК-а могу да буду „правни стручњаци [...] и/или изборни стручњаци“, при чему одредница „и/или“ оставља могућност да и лица других квалификација могу да постану чланови ЦИК-а, али не прописује експлицитну обавезу да то мора тако и да буде.

49. Такође, Уставни суд сматра да се нормирањем у члану 3 став 2 оспореног закона ни на који начин не покреће питање дискриминације, како је то подносилац захтјева навео, „изборних стручњака који нису правници“, из разлога који су већ наведени у претходној тачки ове одлуке. Осим тога, Уставни суд сматра да се не покреће ни питање дискриминације Бошњака, Хрвата и Осталих „који нису правне струке“, јер се оспорена одредба једнако односи на све без обзира којој етничкој групи припадају односно како се изјашњавају, укључујући и Србе. Стога у односу на ово питање не могу да се прихвате ни наводи о кршењу уставног принципа колективне једнакости из III дјелмичне одлуке Уставног суда број У/5/98 на коју се подносилац позвао, зато што се оспореном одредбом не дају било какве привилегије било ком конститутивном народу нити групи Осталих, нити се на такав начин успоставља било каква доминација или етничка хомогенизација.

50. Даље, подносилац захтјева сматра да је одредба члана 3 став 2 неуставна и због тога што прописује да ће председника ИКРС-а бирати Народна скупштина РС. Подносилац захтјева наводи да је то супротно рјешењу из Изборног закона БиХ, сходно ком се чланови ЦИК-а ротирају на мјесту председника. Уставни суд сматра да су ови наводи такође неосновани и да не покрећу питање уставности наведене одредбе због њене неусаглашености с принципима Изборног закона БиХ. Наиме, чланом 2.6 Изборног закона експлицитно се уређује начин избора председника ЦИК-а и ротација чланова у одређеном временском периоду, што значи да је само на том нивоу загарантовано право свим конститутивним народима и Осталима да се смјењују у функцији председника ЦИК-а. Овакво рјешење, сходно мишљењу Уставног суда, има оправдање у широким надлежностима и овлашћењима ЦИК-а које ова институција има према Изборном закону БиХ за цијелу територију државе, те обавези ентитетских законодаваца да њихова законска рјешења буду усклађена с принципима Изборног закона БиХ. Међутим, Уставни суд сматра да та обавеза ентитетских законодаваца не подразумева дословно копирање модела ЦИК-а у

ентитетским изборним законима, све док ти закони поштују и слиједе принципе Изборног закона БиХ. У вези с тим, Уставни суд запажа да подносилац захтјева није навео било коју одредбу у Изборном закону БиХ која налаже да исти модел који је усвојен за ЦИК буде на исти начин пренесен и у ентитетске законе, већ се његови аргументи заснивају на томе да ће одлука Народне скупштине РС о томе ко ће бити изабран за предсједника ИКРС-а зависити од политичке воље већине у том органу. Међутим, Уставни суд сматра да је питање ко има већину у законодавном органу ентитета преваходно политичко питање које, *per se*, не доводи у питање усаглашеност одредбе члана 3 став 2 оспореног закона с принципима утврђеним Изборним законом БиХ.

51. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да члан 3 став 2 оспореног закона није супротан принципима утврђеним Изборним законом БиХ, те да се на тај начин не покреће питање уставности те одредбе у односу на члан III/36), а самим тим ни у односу на члан I/2 Устава Босне и Херцеговине.

52. Даље, подносилац захтјева је оспорио и одредбу члана 3 став 4 оспореног закона којом је прописано да је састав ИКРС-а мултиетничан, те да ће се у састав те комисије именовати лица из сва три конститутивна народа и групе. Остали тако да се обезбиједи заступљеност „најмање по једног представника конститутивних народа и групе Остали“. Уставни суд, међутим, сматра да ова одредба оспореног закона не може да се сматра супротном принципима из одредбе члана 2.14 став 1 Изборног закона БиХ. Наиме, наведена одредба прописује, као принцип, да је састав изборне комисије „мултиетничан, тако да одражава заступљеност конститутивних народа, укључујући и Остале [...] водећи рачуна о посљедњем попису становништва проведеном на државном нивоу“. Уставни суд сматра да се одредбом члана 3 став 4 оспореног закона наведени принцип не доводи у питање само зато што се утврђује минималан, а не коначан број представника сваког конститутивног народа и групе Остали. Прејудуцирање подносиоца захтјева да Народна скупштина РС-а неће водити рачуна о посљедњем попису становништва не може да буде основ за утврђивање неуставности наведене одредбе, тим прије што ничим није доведена у питање примјена члана 2.21 Изборног закона БиХ, сходно којем се „изборне комисије ентитета формирају [...] према закону ентитета, а у складу са [Изборним законом БиХ]“. Осим тога, етнички састав Народне скупштине РС, на који алудира подносилац захтјева, резултат је политичког дјеловања и, сходно томе, успеха на изборима политичких странака, па тај аргуменат подносиоца захтјева не може да доведе у питање уставност оспорене одредбе.

53. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да одредба члана 3 став 4 оспореног закона у вези с одређивањем минималне заступљености конститутивних народа и Осталих у саставу ИКРС-а није супротна принципима утврђеним одредбама чл. 2.14 став 1. и 2.21 Изборног закона БиХ, те да се том одредбом не покреће питање њене уставности у односу на члан III/36), а самим тим ни у односу на члан I/2 Устава Босне и Херцеговине.

б) Наводи о неуставности члана 4 став 1 тачка 1 оспореног закона

54. Подносилац захтјева сматра да је одредба члана 4 став 1 тачка 1 оспореног закона супротна члану III/36) Устава Босне и Херцеговине зато што, супротно члану 2.9 став 1 тачка 1 и члану 2.21 Изборног закона БиХ, даје овлашћења ИКРС-у да надзире рад градских и општинских изборних комисија и бирачког одбора, указује им на кршење

прописа, даје одговарајућа упутства и тражи да се предузму мјере у сарадњи и по овлашћењу ЦИК-а.

55. У вези с тим, Уставни суд запажа да је чланом 2.9 Изборног закона БиХ прописана, између осталог, искључива надлежност ЦИК-а да „координира, надгледа и регулира законитост рада свих изборних комисија и бирачких одбора у складу с овим Законом“ и да „обавјештава изборну комисију или бирачки одбор или било које друго тијело надлежно за провођење избора да не поступају у складу с одредбама овог Закона, или да их крше, и надлежном органу налаже подузимање одговарајућих мјера“. Даље, Уставни суд запажа да Изборним законом БиХ није предвиђена било каква улога других изборних комисија у провођењу ових овлашћења ЦИК-а, нити могућност ЦИК-а да ова овлашћења пренесе на било коју другу изборну комисију. Даље, Уставни суд указује да је чланом 2.21 Изборног закона БиХ прописана искључива надлежност ЦИК-а да утврди надлежност изборних комисија ентитета, а да су ентитети, на основу члана 20.11 Изборног закона БиХ, били дужни да своје законе и прописе ускладе с Изборним законом БиХ. Даље, Уставни суд указује да је на основу одредбе 2.21 Изборног закона БиХ, ЦИК донијела Одлуку о утврђивању надлежности изборне комисије ентитета, којом је децидирано прописано које надлежности имају ентитетске изборне комисије. Такође, наведеном одлуком је прописано да ће се, у случају да изборни закони ентитета „утврде надлежност Изборне комисије ентитета која је у супротности с овом одлуком“, примјенљивати наведена Одлука.

56. Имајући у виду наведено, као и принципе које је Уставни суд у својој ранијој пракси утврдио и навео у тачки 44 ове одлуке, да ентитети (или друге административне јединице Босне и Херцеговине) морају да поштују обавезе које им се налажу законима које су донијеле институције Босне и Херцеговине (*оп. цит.*, У 14/04 и У 2/11), Уставни суд сматра да оспореним законом не може да се прописује могућност преузимања било којих овлашћења ЦИК-а, нити ентитетским законом може да се прописује могућност ЦИК-а да одређена своја овлашћења пренесе на друге изборне комисије, зато што таква могућност није експлицитно прописана Изборним законом БиХ, јединим актом који може да прописује надлежности и овлашћења ЦИК-а, нити је прописана Одлуком о утврђивању надлежности изборне комисије ентитета коју је ЦИК донијела на основу овлашћења која су јој дата чланом 2.21 Изборног закона БиХ.

57. Узимајући у обзир све наведено, Уставни суд сматра да је одредба члана 4 став 1 тачка 1 оспореног закона супротна члану III/36) Устава Босне и Херцеговине због непоштовања обавеза и ограничења која су утврђена у вези с питањем надлежности ентитетских изборних комисија у Изборном закону БиХ као „одлучи институција Босне и Херцеговине“. Сходно томе, наведена одредба крши и принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

е) Наводи о неуставности члана 6 ст. 1 и 3 оспореног закона

58. Подносилац захтјева је сличне наводе изнио и у односу на одредбу члана 6 оспореног закона у дијелу који се тиче прописивања овлашћења ИКРС-а да надгледа и контролише рад Центра за бирачки списак (члан 6 став 1 тачка 1 оспореног закона), те прописивања да ће општинске комисије обједињене резултате избора са свих бирачких мјеста у општини, посебно за сваки орган за који је вршен избор, доставити ИКРС-у и ЦИК-у (члан 6 став 1 тачка 3 оспореног закона). У вези с овим наводима, Уставни суд

указује да је несумњиво да је чланом 2.9 став 1 тачка 4 Изборног закона БиХ прописана искључива одговорност ЦИК-а за „тачност, ажурност и укупни интегритет Централног бирачког списка за територију Босне и Херцеговине“. Даље, чланом 3.8 став 5 Изборног закона БиХ прописана је надлежност ЦИК-а да „својим прописима ближе утврди начин одговорности за рад, рок за успостављање и сва друга питања битна за рад Центра за бирачки списак“. Дакле, несумњиво може да се закључи да је ЦИК једина надлежна да уређује сва питања у вези с Центром за бирачки списак. *Ratio* оваквог рјешења несумњиво је у томе да се обезбједи правна сигурност у односу на тачност података и правилност рада Центра за бирачки списак на цијелој територији Босне и Херцеговине, а све с циљем да се обезбједи провођење фер и демократских избора. Уставни суд, слично као и у анализи претходног питања, примјећује да Изборним законом БиХ, као „одлуком институције Босне и Херцеговине“ није предвиђена било каква улога ентитетских изборних комисија у надгледању и контролисању рада Центра за бирачки списак.

59. Такође, Изборни закон БиХ, у члану 2.13 став 1 тачка 8, експлицитно прописује да ће се обједињени резултати избора са свих бирачких мјеста у општини, посебно за сваки орган за који је вршен избор, достављати искључиво ЦИК-у, који након тога, у складу с чланом 2.9 став 1 тачка 9 Изборног закона БиХ „утврђује и потврђује резултате свих непосредних и посредних избора обухваћених овим Законом, овјерава да су ти избори проведени у складу са овим Законом и објављује резултате свих непосредних и посредних избора обухваћених овим Законом“. Дакле, несумњиво је да Изборним законом БиХ, а нити Одлуком о надлежности изборне комисије ентитета, није предвиђена било каква улога ентитетских изборних комисија у поступку достављања обједињених резултата избора, нити обавеза општинских/општинских изборних комисија да те резултате достављају ентитетским изборним комисијама. Уставни суд сматра да такво нормирање представља и непоштовање експлицитне обавезе ентитета из члана 20.11 Изборног закона БиХ да изборни закони ентитета буду у складу с Изборним законом БиХ као „одлуком институција Босне и Херцеговине“ у смислу члана III/36) Устава Босне и Херцеговине.

60. Стога, примјењујући исте принципе и ставове који су наведени у анализи претходног питања, Уставни суд сматра да је одредба члана 6. ст. 1. и 3. оспореног закона, којима се прописује надлежност ИКРС-а да надгледа и контролише рад Центра за бирачки списак и обавеза општинске комисије да обједињене резултате избора са свих бирачких мјеста у општини, посебно за сваки орган за који је вршен избор, достави и ИКРС-у и ЦИК-у, представља нормирање супротно принципима Изборног закона БиХ као „одлуке институција Босне и Херцеговине“. Из тог разлога, Уставни суд сматра да је одредба члана 6 ст. 1 и 3 оспореног закона супротна члану III/36) Устава Босне и Херцеговине, те да самим тим нарушава и принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

д) Наводи о неуставности члана 11 оспореног закона

61. Подносилац захтјева је оспорио уставност члана 11 оспореног закона зато што је, како је навео, успостављање девет вишечланих изборних јединица, супротно одредби члана 20.13 ст. 2 и 3 Изборног закона, иако је у образложењу одлуке аргументе усмјерно на одредбе члана 11.2 став 3 Изборног закона БиХ који прописује успостављање шест вишечланих изборних јединица. Уставни суд запажа да је

сходно члану 1.1а. тачка 3 вишечлана изборна јединица она изборна јединица „у којој се бира више од једног а мање од укупног броја представника за одређени ниво власти“. У вези с тим, Уставни суд указује да је чланом 11.1 Изборног закона БиХ прописано, између осталог, да се „одређени број посланика бира из вишечланих изборних јединица према формули пропорционалне заступљености из члана 9.5 [Изборног закона БиХ]“ као и да Народна скупштина РС-а „утврђује, на основу смјерница из члана 11.2 [Изборног закона БиХ], број мандата и границе вишечланих изборних јединица, те број компензацијских мандата“.

62. Даље, чланом 11.2 став 3 Изборног закона БиХ прописано је да ће се „установити најмање шест вишечланих изборних јединица“, док је ставом 1 истог члана прописано да је Народна скупштина РС-а овлашћена да утврди, „на основу смјерница из овог члана“ број мандата и границе вишечланих изборних јединица као и број компензационих мандата, што представља реафирмацију ових овлашћења Републике Српске које су на исти начин већ наведене у члану 11.1 Изборног закона БиХ. Даље, чланом 11.9 Изборног закона БиХ прописано је да Народна скупштина РС-а „сваке четири године преиспитује изборне јединице и број мандата додијељених свакој изборној јединици [...] како би се осигурало да су утврђени узимајући у обзир географска ограничења, у складу са демократским принципима, а нарочито пропорционалношћу између броја мандата и броја бирача уписаних у Централни бирачки списак“. Даље, чланом 20.13 став 1 прописано је да док ентитети „не оснују вишечлане изборне јединице, важе сљедеће вишечлане изборне јединице [...]“, док се у ставу 2 поново прописује да ће се 62 члана Народне скупштине РС бирати „из шест вишечланих изборних јединица“, које су затим ставом 3 истог члана расподијељене на начин како је то том одредбом детаљно прописано.

63. Уставни суд запажа да је Изборни закон БиХ експлицитно прописао минимум шест вишечланих изборних јединица, те да је утврдио које су то вишечлане изборне јединице, али само док ентитети својим законима не оснују вишечлане изборне јединице. На бази овако утврђених принципа у Изборном закону БиХ, Уставни суд сматра да ентитетски законодавац има обавезу да сваке четири године преиспитује изборне јединице и број мандата који су додијељени свакој изборној јединици, у складу с принципима прописаним Изборним законом БиХ, али да нема било каквог ограничења у односу на прописивање већег броја вишечланих изборних јединица од минимума који прописује Изборни закон БиХ. Наравно, ентитетски законодавац мора да води рачуна да ово буде у складу с „демократским принципима, а нарочито пропорционалношћу између броја мандата и броја бирача уписаних у Централни бирачки списак“. У вези с овим, Уставни суд запажа да је Народна скупштина РС-а, чланом 12 оспореног закона, директно уградила у свој Изборни закон принципе из члана 11.9 Изборног закона БиХ, односно да је преузела принципе географског ограничења и пропорционалности тако што их је уградила у оспорени закон. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да чињеница да је чланом 11 оспореног закона прописан већи број вишечланих изборних јединица од минимума који је прописао Изборни закон БиХ, не може да води закључку да је том одредбом оспореног закона прекршен неки од релевантних принципа из Изборног закона БиХ, тим прије што су ти принципи директно преузети у оспорени закон.

64. Имајући у виду овај закључак, Уставни суд Босне и Херцеговине сматра да нема ваљаних разлога да се упушта у разматрање опширних навода подносиоца захтјева који се

тичу прогноза о броју мандата који би, како је подносилац захтјева навео, „мање политичке странке чије је сједиште претежно у Федерацији БиХ“ освојиле, односно изгубиле, у случају да се задржи рјешење какво је прописано чланом 11 оспореног закона. Наиме, Уставни суд истиче да је његов задатак да обезбиједи, у конкретном случају, да се нормирањем изборних правила на нивоу ентитета поштују Устав Босне и Херцеговине и „одлуке институција БиХ“, односно Изборни закон БиХ, како би се очували услови за провођење фер и демократских избора на цијелој територији Босне и Херцеговине који су тим законом успостављени, а да питање колико ће која политичка странка у демократској политичкој утакмици освојити гласова није уставно питање, већ питање политичког дјеловања политичких странака. Такође, Уставни суд неће разматрати ни аргументе које је у овом дијелу подносилац захтјева изнио у вези с учешћем припадника националних мањина, што је регулисано чланом 15 оспореног закона, јер ту одредбу подносилац захтјева није оспорио.

65. С обзиром на све наведено, Уставни суд сматра да члан 11 оспореног закона није супротан принципима утврђеним Изборним законом БиХ, те да се на тај начин не покреће питање уставности те одредбе у односу на члан III/36) Устава Босне и Херцеговине, а самим тим ни у односу на члан I/2 Устава Босне и Херцеговине.

е) Остали наводи

66. Уставни суд запажа да је подносилац захтјева међу одредбама које оспорава навео и одредбу члана 5 оспореног закона. Међутим, у вези с том одредбом, која регулише питање избора и састава општинске изборне комисије, подносилац захтјева није изнио било какве аргументе или разлоге због којих сматра да је та одредба неуставна, због чега тражи да Уставни суд ту одредбу посебно испита. С обзиром на то, Уставни суд није сматрао потребним да улази у испитивање уставности одредбе члана 5 оспореног закона, јер је она само паушално наведена међу другим одредбама чије је испитивање подносилац захтјева тражио и у односу на које је дао исцрпне аргументе.

67. Даље, имајући у виду закључке до којих је дошао, Уставни суд сматра да није потребно испитивати уставност оспорених одредаба оспореног закона ни у односу на Анекс 3 Дејтонског споразума. Наиме, овај Анекс је регулисао питање организовања и одржавања првих послеријатних избора, а принципи и стандарди фер и демократских избора који су садржани у том анексу били су основ на ком је донесен Изборни закон БиХ, а с којим морају да буду усклађени ентитетски изборни закони.

68. Такође, Уставни суд запажа да је подносилац захтјева оспорио уставност анализираних одредаба оспореног закона и у односу на чл. II/2 (Људска права и основне слободе) и у вези с тим на члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, затим члан IV/2a) Устава Босне и Херцеговине који регулише питање избора и састава Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, те у односу на члан V/1a) Устава Босне и Херцеговине који регулише питање избора чланова Предсједништва Босне и Херцеговине. Што се тиче захтјева у односу на члан II/2 и члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд сматра да, с обзиром на већ усвојене закључке, нема потребе да ове наводе посебно испитује.

69. Што се тиче позивања на чл. IV/2a) и V/1a) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд запажа да подносилац захтјева ни на који начин није образложио у чему види везу између оспорених одредаба оспореног закона с наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине, нити је Уставни суд могао да закључи у чему би се таква веза огледала, нарочито ако се има у виду садржај оспорених одредаба оспореног закона, осим што је навео да је надлежност Парламентарне скупштине БиХ да донесе Изборни закон БиХ. Стога, Уставни суд сматра да је позивање подносиоца захтјева на одредбе чл. IV/2a) и V/1a) паушално, због чега је испитивање оспорених одредаба оспореног закона у односу на наведене чланове непотребно.

70. С обзиром на све наведено, те имајући у виду потребу да се обезбиједи да се предстојећи локални избори одрже несметано и у складу с Уставом Босне и Херцеговине и Изборним законом БиХ, Уставни суд је одлучио да примјеном одредбе члана 63 став 2 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине укине одредбе члана 4 став 1 тачка 1 и члана 6 ст. 1 и 3 оспореног закона. Уставни суд нарочито истиче да оваква одлука неће бити на штету предстојећег изборног процеса, будући да ће након укидања наведених одредаба на снази остати одредбе ранијег Изборног закона РС-а.

VIII. Закључак

71. Уставни суд закључује да одредбе члана 4 став 1 тачка 1 и члана 6 ст. 1 и 3 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12) нису у складу с чл. I/2 и III/36) Устава Босне и Херцеговине, зато што се наведеним одредбама крши уставни принцип да су ентитети и друге административне јединице у Босни и Херцеговини дужни да се придржавају, између осталог, и „одлука институција Босне и Херцеговине“, у конкретном случају принципа из одговарајућих одредаба Изборног закона Босне и Херцеговине, чиме се крши и принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

72. Међутим, Уставни суд закључује да су одредбе члана 3 ст. 2 и 4 и члана 11 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Републике Српске („Службени гласник РС“ број 24/12) у складу с чл. I/2 и III/36) Устава Босне и Херцеговине, будући да садржај тих одредаба слиједи опште принципе утврђене Изборним законом Босне и Херцеговине као „одлуком институција Босне и Херцеговине“, чиме се не доводи у питање поштовање принципа владавине права.

73. На основу члана 61 ст. 1 и 3 и члана 63 став 2 Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

74. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно да се посебно разматра подносиоцев приједлог захтјева за доношење привремене мјере.

75. Сходно члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић, с. р.