



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

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

ZASTUPNIČKI DOM
Kolegiju Doma

DOM NARODA
Kolegiju Doma

Klub zastupnika SDA

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

Klub zastupnika SDP BiH

Klub zastupnika DF

Klub zastupnika Saveza nezavisnih socijaldemokrata - SNSD

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

Klub zastupnika Naša stranka – Nezavisni blok

Klub zastupnika Srpski klub

Dom naroda – Klub bošnjačkog naroda

Dom naroda – Klub hrvatskog naroda

Dom naroda – Klub srpskog naroda

Međuresorna radna skupina za izmjenu izbornog zakonodavstva BiH

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

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

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

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

Nacrt je rađen na temelju preporuka Ureda OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR iz njihovih završnih izvješća o provedbi Općih izbora 2014. godine i 2018. godine, preporuka GRECO-a iz njihovih evaulacijskih izvješća te na temelju iskustava ove institucije stečenim prilikom pripreme izbora, provedbe izbora, implementacije izbornih rezultata te preporuka koje je ova institucija dostavljala Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine kroz svoja izvješća o provedbi izbora i izvješća o provedbi zakona iz nadležnosti Središnjeg izbornog povjerenstva BiH.

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

Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR je dana 16.08.2021. godine Središnjem izbornom povjerenstvu BiH dostavio „Neformalne komentare na nacrt Prijedloga izmjena Izbornog zakona BiH“ koji obuhvaćaju prijedloge izmjena Izbornog zakona BiH koje je Središnje izorno povjerenstvo BiH dostavilo Uredu OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na pregled.

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

Po mišljenju OSCE/ODIHR, predložene izmjene i dopune ne bave se značajnijim dugogodišnjim preporukama ODIHR-a, poput uklanjanja etničkih i boravišnih ograničenja u pogledu prava glasa i kandidiranja, što i nije bilo obuhvaćeno u amndmanima koje je predložilo Središnje izorno povjerenstvo BiH.

Po mišljenju Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava OSCE/ODIHR, predložene izmjene i dopune Izbornog zakona BiH koje je pripremiло Središnje izorno povjerenstvo BiH *„široke su i pokazuju značajan napredak u preispitivanju nekih preporuka koje su formulirale prethodne izborne promatračke misije ODIHR-a. Predložene izmjene odnose se, između ostalog, na pitanja koja se odnose na razgraničenje izbornih jedinica, način formiranja biračkih odbora (BO), zlouporabu javnih resursa u svrhu kampanje, obuku izbornih dužnosnika, sudjelovanja žena na izborima i pravovremeno objavljivanje odluka SIP-a i sudova o prigovorima vezanim za izbore. Ako se usvoje, izmjene će ojačati integritet izbornog procesa.“*

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

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

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

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

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

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

Temeljem navedenog Središnje izborno povjerenstvo BiH je na 64. sjednici održanoj 15.09.2021. godine donijela Zaključak o usvajanju Inicijative za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, koji ovim putem dostavljamo.

U vezi sa samim tekstom Inicijative Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH koje je pripremio Središnje izborno povjerenstvo BiH ističemo sljedeće:

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

Središnje izborno povjerenstvo BiH je pripremio i dva moguća rješenja vezana za imenovanje članova biračkih odbora u cilju jačanja neovisnosti i integriteta izborne administracije. Prema oba ova predložena rješenja predsjednici i zamjenici predsjednika biračkih odbora birali bi se temeljem javnog poziva. Prema prvom prijedlogu i članovi biračkih odbora i njihovi zamjenici također bi se birali putem javnog poziva, a prema drugom prijedlogu članovi bi se birali putem nominacija od strane političkih subjekata.

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

Kao što je ranije navedeno Središnje izborno povjerenstvo BiH se prilikom pripreme Inicijative rukovodilo tehničkim aspektima Izbornog zakona BiH, međutim, ovim putem skrećemo pažnju na

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

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

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

- Člankom 10.7 stavak (3) propisano je da ako politička stranka ili koalicija nema na listi dovoljno kandidata da popuni mjesta koja su joj dodijeljena, mandati se prenose na kandidatske liste te političke stranke ili koalicije u drugoj izbornoj jedinici, u skladu sa postupkom iz člana 9.7 ovog Zakona.
Skrećemo pažnju na referiranje na pogrešnu odredbu s obzirom da članak 9.7 ne riješava ovu situaciju s obzirom da propisuje samo postupak dodjele mandata unutar liste stranke ili koalicije koja je osvojila mandat.
- Tokom 2007. godine raspisani su i provedeni prijevremeni izbori za predsjednika Republike Srpske obzirom da je tadašnji predsjednik Republike Srpske preminuo. Nakon dostavljene obavijesti o činjenici smrti predsjednika Republike Srpske otvorene su dileme da li prestankom mandata predsjedniku Republike Srpske prestaje mandat i potpredsjednicima. Prilikom donošenja odluke Središnje izborno povjerenstvo BiH je zauzelo stav da potrebno raspisati izbore samo za predsjednika Republike Srpske a što je svojom odlukom broj IŽ-49/07 od 26.12.2007. godine potvrdio i Sud Bosne i Hercegovine.
Uzimajući u obzir da ova situacija nije propisana u Poglavlju 12. Izbornog zakona BiH koja se odnosi na predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske predlažemo da Parlamentarna skupština BiH regulira i ovu situaciju.
- Člankom 83. Ustava Republike Srpske propisano je da ista osoba za predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske može biti izabrana najviše dva puta uzastopno. U cilju usklađivanja odredbi Izbornog zakona BiH sa Ustavom Republike Srpske potrebno je ovo ograničenje ugraditi i u Poglavlje 12. Izbornog zakona BiH.
- Skrećemo pažnju na potrebu brisanja članka 13.13 Izbornog zakona BiH jer navedena odredba propisuje obveze vođenja računa o sastavu stanovništva općine, kantona, odnosno grada prilikom imenovanja službenika koji rukovode ovim organima uprave a što nije relevanto za Izborni zakon BiH.
- Ukazujemo na problem teškoća utvrđivanja tačnog broja pripadnika nacionalnih manjina po općinama/gradovima jer ne postoje egzaktni podaci niti Središnje izborno povjerenstvo BiH ima mehanizam za kontrolu osiguranja garantiranih mjesta za nacionalne manjine u vijećima odnosno skućtinama gradova/općina. Središnje izborno povjerenstvo BiH u procesima organizacije lokalnih izbora zapaža tendenciju smanjenja broja gradova/općina koji osiguravaju garantirana mjesta za nacionalne manjine. Napominjemo da je Kanton Sarajevo izmjenio Ustav Kantona kojim se garantira najmanje jedan mandat pripadnicima nacionalnih manjina, međutim zbog nedostatka provedbenih propisa ovu odredbu Ustava Kantona Sarajevo nije moguće provesti.

Napominjemo da je sve izmjene i dopune Izbornog zakona BiH nužno donijeti pravovremeno kako bi Središnje izborno povjerenstvo BiH usvojilo neophodni set podzakonskih propisa, provelo javne nabavke u cilju pripreme odgovarajućih softverskih rješenja radi usklađivanja Jedinstvenog izbornog informacijskog sustava – JIIS sa usvojenim izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, testirala aplikacije i provela obuku izborne administracije u Bosni i Hercegovini zbog čega bi sve izmjene i dopune trebale biti u neizbornoj godini.

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

Također, želimo napomenuti da je u cilju osiguranja potrebnih ljudskih resursa radi izvršenja svih poslova i zadataka koji se propišu Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH kao i u cilju ispunjavanja preporuka GRECO-a potrebno pripremiti novi Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta u Tajništvu Središnjeg izbornog povjerenstva. Želimo podsjetiti da Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta u Tajništvu Središnjeg izbornog povjerenstva usvaja Središnje izborno povjerenstvo BiH nakon pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH.

S poštovanjem,

Prilog: kao u tekstu

Dostavljeno:

- Naslovu
- a/a

Dostavljeno na znanje:

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



Predsjednik

Željko Bakalar