

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

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

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

VIII. Zaključak

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

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

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

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

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

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

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

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

Miodrag Simović, predsjednik
Valerija Galić, dopredsjednica
Constance Grewe, dopredsjednica
Seada Palavrić, dopredsjednica
Tudor Pantiru, sudac
Mato Tadić, sudac
Mirsad Čeman, sudac
Margarita Caca Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudac
na sjednici održanoj 26. svibnja 2012. godine donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

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

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

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

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

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

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

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

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

II. Postupak pred Ustavnim sudom

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

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

Ustavnog suda, odgovor na zahtjev je dostavljen podnosiocu zahtjeva 7. svibnja 2012. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelj zahtjeva smatra da su čl. 3, 4, 5, 6, i 11. pobijanog zakona oprečni čl. I/2, II/2, III/3.(b), IV/2.(a) i V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Aneks 3 i Dejtonski sporazum).

5. U obrazloženju zahtjeva podnositelj zahtjeva navodi da su se, s ciljem promoviranja slobodnih, fer i demokratskih izbora i postavljanja temelja za zastupničku vlast u Bosni i Hercegovini, sukladno relevantnim dokumentima Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (u daljnjem tekstu: OSCE), strane Dejtonskog sporazuma suglasile da će: 1) osigurati uvjete za demokratske izbore (članak 1. Aneksa 3); 2) uspostaviti ulogu OSCE-a (članak 2. Aneksa 3); 3) uspostaviti Privremeno izorno povjerenstvo (članak 3. Aneksa 3); 4) osigurati prikladnost za izbore – kvalificiranost (članak 4. Aneksa 3) i 5) formirati Stalno izorno povjerenstvo. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi kako je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH), imajući u vidu ove obveze i sukladno svojim ustavnim ovlastima, donijela Izborni zakon Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon BiH). Na temelju ovlasti propisanih tim zakonom, Središnje izorno povjerenstvo (u daljnjem tekstu: SIP) je donijelo 2002. godine Odluku o utvrđivanju mjerodavnosti Izbornog povjerenstva entiteta (u daljnjem tekstu: Odluka o mjerodavnostima).

6. Podnositelj zahtjeva dalje navodi da je Ustav Bosne i Hercegovine „dao veliki značaj izbornom procesu“ tako što je u čl. I/2. i II/2. eksplicitno „primijenio opće norme, odnosno opća načela izbornog procesa“. Dalje, u čl. IV/2.(a) i V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine „izravno je propisao da će Parlamentarna skupština BiH, kao najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine, donijeti Izborni zakon BiH koji će se izravno primjenjivati na cijelom teritoriju BiH“. Podnositelj zahtjeva također navodi da je u članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine propisana potreba usuglašavanja pravnih akata niže razine vlasti s Ustavom Bosne i Hercegovine kao i s odlukama institucija BiH, kako bi se na adekvatan način osigurala vladavina prava. Podnositelj zahtjeva je dalje citirao odredbe članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, potom toč. 60. i 61. iz III djelomične odluke Ustavnog suda broj U/98, mišljenje SIP-a u svezi s Nacrtom Izmjena i dopuna Izbornog zakona RS broj 05-1-02-1-859-2/11 od 22. lipnja 2011. godine, te točku 52. Odluke Ustavnog suda broj U 2/11 od 25. kolovoza 2011. godine (objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

7. Imajući u vidu sve navedeno, podnositelj zahtjeva je pojedinačno obrazložio konkretne razloge za tvrdnje o neustavnosti članka 3. st. 2. i 4, članka 4. stavak 1. točka 1, članka 6. st. 1. i 3. i članka 11. pobijanog zakona s čl. I/2, II/2, III/3.(b), IV/2.(a) i V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksom 3, kako slijedi:

a) Navodi o neustavnosti odredbe članka 3. st. 2. i 4. pobijanog zakona zbog neusuglašenosti s odredbama čl. 2.5 stavak 2, 2.14 stavak 1, 2.21 i 20.11 Izbornog zakona BiH

8. Podnositelj zahtjeva u ovome dijelu navodi da je člankom 3. pobijanog zakona izmijenjen članak 12. Izbornog zakona RS tako što je propisano, između ostalog, da Republičko izorno povjerenstvo (u daljnjem tekstu: IKRS) ima predsjednika i šest članova koje bira Narodna skupština RS-a „iz reda pravnih stručnjaka s iskustvom u provođenju izbora“, te da se u sastav IKRS-a imenjuju osobe „iz sva tri konstitutivna naroda i grupe

Ostali, uz uvjet da se obezbijedi da je zastupljen najmanje po jedan predstavnik konstitutivnih naroda i grupe Ostali“. Podnositelj zahtjeva smatra da je ovaj član oprečan odredbama čl. 2.5 stavak 2, 2.14 stavak 1, 2.21 i 20.11 Izbornog zakona BiH, pa samim tim i navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine zbog neusklađenosti nižih s višim pravnim normama.

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

10. Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da je obveza koja je propisana u stavku 4. članka 3. pobijanog zakona – obvezna zastupljenost najmanje po jednog zastupnika konstitutivnih naroda i grupe Ostalih u sastavu IKRS-a, oprečna odredbi članka 2.5 stavak 1. Izbornog zakona BiH, prema kojoj u sastav SIP-a ulaze po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda i jedan iz reda Ostalih. Podnositelj zahtjeva smatra da se ovakvom odredbom pobijanog zakona ne mogu zadovoljiti interesi bošnjačkog i hrvatskog naroda, s obzirom da bi, po posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine, npr. Bošnjaci trebali biti zastupljeni s najmanje tri člana u IKRS-u. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva navodi kako ovu obvezu proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda na temelju posljednjeg popisa „[ističe] i prilikom izbora članova općinske izborne komisije“.

11. Također, podnositelj zahtjeva smatra kako je odredba članka 3. pobijanog zakona oprečna i odredbi članka 2.6 Izbornog zakona glede pozicije predsjednika izbornog povjerenstva. Naime, Izborni zakon BiH ne predviđa poziciju predsjednika kao zasebnu funkciju, već je predsjednik SIP-a jedan od članova tog povjerenstva i *primus inter pares*, koji jednom u sedam godina u trajanju od 21 mjeseca obavlja poslove predsjednika. Na taj način, kako navodi podnositelj zahtjeva, pripadnici konstitutivnih naroda i pripadnik iz grupe Ostalih imaju zakonom zagwarantirano pravo da predsjedavaju izbornim povjerenstvom jednom u sedmogodišnjem mandatu. U navedenoj odredbi pobijanog zakona takva mogućnost ne postoji, nego to pravo ima „samo jedan pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda ili iz reda Ostalih. Pripadnik kojeg će to naroda biti ovisi od političke volje većine u Narodnoj skupštini [RS] koja imenuje predsjednika i članove [IKRS-a]“. Podnositelj zahtjeva ističe da je dosadašnja praksa pokazala da je „diskrecionom političkom voljom većine u Narodnoj skupštini RS-a izabran Srbin, koji od formiranja [IKRS-a] do danas obavlja dužnost predsjednika [IKRS-a]“.

12. Podnositelj zahtjeva ponovno naglašava kako, prema članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, entitetski izborni zakon mora biti usklađen s rješenjima utvrđenim u Izbornom zakonu BiH, zbog čega je potrebno pobijana rješenja iz članka 3. pobijanog zakona uskladiti i s člankom 2.21 stavak 2. Izbornog

zakona BiH. Naime, podnositelj zahtjeva obrazlaže kako se, prema navedenoj odredbi Izbornog zakona BiH, izborna povjerenstva entiteta formiraju prema zakonu entiteta i sukladno državnom zakonu, a njihovu mjerodavnost utvrđuje SIP. Podnositelj zahtjeva navodi da se način izbora i sastav svih drugih izbornih povjerenstava uređuje zakonom entiteta, ali sukladno Izbornom zakonu BiH. Stoga, podnositelj zahtjeva smatra da se moraju osigurati „harmonizirana i uskladenja rješenja glede a) sastava i b) mjerodavnosti entitetskih izbornih povjerenstava“ kako je to propisano člankom 2.21 Izbornog zakona.

13. Pozivajući se na odredbu članka 1/2. Ustava BiH, podnositelj zahtjeva ističe kako je za ostvarivanje vladavine prava i načela zakonitosti nužno da zakonski propisi budu usklađeni, jasni i nedvosmisleni. U konkretnom slučaju, taj princip je prema mišljenju podnosioca zahtjeva prekršen. Podnositelj zahtjeva također ističe kako se odredbom članka 3. pobijanog zakona ostavlja mogućnost „što ovisi od političke volje većine u Narodnoj skupštini [RS]“ da od ukupno sedam članova IKRS-a, jedan njezin član bude Bošnjak, jedan Hrvat, jedan iz reda Ostalih, a četiri člana Srbina. Podnositelj zahtjeva smatra da se na ovaj način izravno prejudicira rad ovog povjerenstva u korist jednog naroda i na štetu druga dva konstitutivna naroda i Ostalih.

b) Navodi o neustavnosti odredbe članka 4. stavak 1. točka (1) pobijanog zakona zbog neusuglašenosti s odredbama čl. 2.9 stavak 1. i 2.21 Izbornog zakona BiH

14. U ovom dijelu, podnositelj zahtjeva navodi da je odredba članka 4. stavak 1. točka (1) pobijanog zakona oprečna svim ranije navedenim odredbama Ustava BiH, zato što predviđa da IKRS preuzme mjerodavnosti SIP-a, što je oprečno navedenim odredbama Izbornog zakona BiH. Naime, prema odredbi članka 2.9 stavak 1. točka 1. Izbornog zakona BiH, SIP je jedini mjerodavan na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine „koordinirati, nadgledati i regulirati zakonitost rada svih izbornih povjerenstava i biračkih odbora. U tom pravcu, podnositelj zahtjeva se poziva na odredbu članka 2.21 Izbornog zakona BiH, prema kojem mjerodavnost entitetskih izbornih povjerenstava utvrđuje SIP, zbog čega je SIP donio Odluku o utvrđivanju mjerodavnosti izbornog povjerenstva entiteta. Podnositelj zahtjeva smatra da, imajući ovo u vidu, jasno proističe da „nijedan zakonodavni ni izvršni organ u Bosni i Hercegovini ne može utvrđivati mjerodavnost entitetskih izbornih povjerenstava“, te da stoga Narodna skupština RS nije mjerodavna utvrđivati mjerodavnost IKRS-a „u onom dijelu koji je izvan mjerodavnosti organa i tijela [RS]“. Podnositelj zahtjeva ističe da mjerodavnost za utvrđivanje mjerodavnosti entitetskih izbornih povjerenstava, prema višem pravnom aktu – Izbornom zakonu BiH, ali i prema članku 5. Aneksa 3, pripada isključivo SIP-u.

c) Navodi o neustavnosti odredbe članka 6. st. 1. i 3. pobijanog zakona zbog neusuglašenosti s odredbama čl. 3.8 stavak 5. i 2.13 stavak 1. točka 8. Izbornog zakona BiH

15. Podnositelj zahtjeva je dalje naveo kako je člankom 6. stavak 1. pobijanog zakona izmijenjen raniji članak 18. stavak 1. točka 2. Izbornog zakona RS-a, tako što je kao jedna od ovlasti IKRS-a da „nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak“. Ovakvu odredbu podnositelj zahtjeva smatra oprečnom svim ranije navedenim odredbama Ustava BiH, zato što je oprečna Izbornom zakonu BiH. Naime, podnositelj zahtjeva navodi da, prema Izbornom zakonu BiH, SIP svojim propisima bliže utvrđuje način, odgovornost za rad, rok za uspostavu i sva druga važna pitanja u svezi s radom centara za birački spisak. U tome pravcu, SIP je donio Pravilnik o vođenju Središnjeg biračkog spiska („Službeni glasnik BiH“ broj 37/10) kojim je detaljno propisana obveza iz članka 3.8 Izbornog zakona BiH. Ova

odredba, kako navodi podnositelj zahtjeva, ne predviđa bilo kakvu ulogu entitetskih izbornih povjerenstava u tome procesu. Podnositelj zahtjeva smatra kako su na ovaj način date nove ovlasti entitetskom izbornom povjerenstvu, što je protivno Izbornom zakonu BiH, a prema tome oprečno i svim navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Aneksu 3. Podnositelj zahtjeva je osobito naglasio da se ovakvim zakonskim rješenjem „ne bi osigurala funkcionalnost BiH kao demokratske države sukladno zakonu i na temelju slobodnih i demokratskih izbora“, kako to traže čl. 1/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

16. Dalje, podnositelj zahtjeva smatra kako je odredba članka 6. stavak 3. pobijanog zakona oprečna članku 2.13 stavak 1. točka 8. Izbornog zakona BiH, jer propisuje da će općinska povjerenstva, objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, dostaviti IKRS-u i SIP-u. Podnositelj zahtjeva navodi kako bi ovakva odredba u primjeni „proizvela nesagledive posljedice po legitimitet i legalitet izbornog procesa“ jer bi se IKRS-u „objedinjeni rezultati iz svih općina [RS] dostavljali 'na verificiranje'... Naime, kako dalje navodi, nakon što se prebroje svi glasački listići na biračkom mjestu, oni se dostavljaju u općinsko izorno povjerenstvo radi objedinjavanja i dostavljanja SIP-u na konačnu verifikaciju. Izborni zakon u tom procesu ne predviđa bilo kakvu ulogu entitetskih izbornih povjerenstava, pa je stoga uključivanje IKRS-a u taj proces oprečno Izbornom zakonu BiH i, prema tome, neustavno. Osim toga, podnositelj zahtjeva navodi da je čl. 3.2, 3.6 i 3.7 Izbornog zakona BiH posebno reguliran način vođenja Središnjeg biračkog spiska, čije je vođenje u mjerodavnosti SIP-a. Stoga podnositelj zahtjeva smatra da se rješenjem kakvo je usvojeno u članku 6. stavak 3. pobijanog zakona „pokušavaju preuzeti mjerodavnosti [SIP-a], što će dovesti do konfuzije i preplitanja, pa i sukoba mjerodavnosti između [SIP-a] i [IKRS-a]“, te da se takvim rješenjima narušava pravni poredak i načelo supsidijarnosti.

d) Navodi o neustavnosti odredbe članka 11. pobijanog zakona zbog neusuglašenosti s odredbama članka 20.13 st. 2. i 3. Izbornog zakona BiH

17. Podnositelj zahtjeva navodi da je člankom 11. pobijanog zakona promijenjen članak 39. Izbornog zakona BiH, tako što je umjesto postojećih šest izbornih jedinica uspostavljeno njih devet, a što izravno ide na štetu bošnjačkog i hrvatskog naroda u Republici Srpskoj. Ove izborne jedinice su, kako dalje navodi, uspostavljene „bez preciznih kriterija i uz široko i općenito definirani princip“ izražen u članku 39.(a) pobijanog zakona kao „princip geografskog ograničenja, utemeljen na demokratskim principima, osobito na principu proporcionalnosti između broja mandata i broja registriranih birača“. Podnositelj zahtjeva smatra, međutim, da princip proporcije koji je primijenjen prilikom definiranja devet višočlanih izbornih jedinica, kako je to urađeno pobijanim zakonom, znatno odudara od proklamiranog.

18. U tome pravcu, podnositelj zahtjeva navodi da je člankom 11.2 stavak 4. Izbornog zakona „preciziran način utvrđivanja (matematički) broja mandata na temelju broja registriranih birača“. Međutim, navodi da ovo rješenje nije primijenjeno prilikom utvrđivanja broja mandata u izbornim jedinicama u Republici Srpskoj. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva smatra da je upitno i geografsko ograničenje izbornih jedinica „koje ide na štetu Bošnjaka i neodrživo je u primjeni proporcionalnosti broja mandata s brojem registriranih birača“. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi da je Republika Srpska ovlaštena utvrđivati broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica, ali da nije ovlaštena mijenjati broj višočlanih izbornih jedinica koji je propisan Izbornim zakonom BiH, odnosno da je dužna zadržati šest izbornih jedinica „sve dok se to Izbornim zakonom BiH ne promijeni“. S druge strane, Republika Srpska može, kako je dalje navedeno, mijenjati granice izbornih jedinica

svake četiri godine tako da jednoj izbornoj jedinici umanju broj općina a drugoj poveća, kao i da mijenja broj poslanika koji se biraju iz tih izbornih jedinica tako što će jednoj višečlanoj izbornoj jedinici smanjiti a drugoj povećati broj poslanika „koji se izravno bira u Narodnu skupštinu [RS]“.

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

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

21. Podnositelj zahtjeva također navodi da je „dodatni problem“ i taj što „veliki broj građana još nije registriran, jer proces povratka još nije završen“ zbog čega smatra da „ne treba smanjivati broj odbornika“. Dalje, navodi da se pobijanim izmjenama i dopunama i uvođenjem u funkciju broja registriranih birača samo za općinsku razinu smanjuje i broj odbornika osobito u podrinjskim općinama, „a time se i postojeći rezultati participiranja Bošnjaka u vlasti, posebice u narednom razdoblju, dovode u pitanje [...] s obzirom na očigledno smanjenje broja odbornika prema ovom rješenju“. Također, podnositelj zahtjeva smatra da bi se člankom 42.v) koji se odnosi na sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u izborima za odbornike u skupštinama općina, odnosno grada, morala utvrditi kao obvezna kvota „u svim općinama s ciljem ravnopravnosti konstitutivnih naroda s manjinama, kao i potrebna kvota zastupljenosti svih konstitutivnih naroda prema rješenjima iz Ustava RS za Narodnu skupštinu RS-a“. U tom pravcu navodi da iz spomenute Informacije, koju je usvojila Narodna skupština RS-a, proizlazi da „u velikom broju općina nisu zastupljeni ni pripadnici nacionalnih manjina (uvjet je postojanje kandidata na izbornim listama političkih stranaka“. S druge strane, člankom 13.14 Izbornog zakona BiH je definiran udjel nacionalnih manjina u

skupštinama općina/gradova tako da se manjinama, koje u ukupnom broju stanovnika u određenoj izbornoj jedinici prema posljednjem popisu sudjeluju s više od 3%, garantira najmanje jedno mjesto. Na temelju navedenoga, podnositelj zahtjeva smatra kako je „u potpunosti narušen ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda koji je potvrđen III djelomičnom odlukom Ustavnog suda BiH broj U 5/98 (toč. 60. i 61), zbog čega se „može smatrati da je navedenim člankom povrijeđen članak III/3.(b) Ustava BiH jer se radi o neusuglašenosti entitetskog propisa s odlukama institucija BiH“.

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

b) Odgovor na zahtjev

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

24. Dalje, Narodna skupština RS-a osporava i pozivanje podnositelja zahtjeva na Odluku SIP-a zato što se, kako navodi, tom Odlukom propisuje da je „izbornog povjerenstvo entiteta ustanovljeno na temelju Izbornog zakona entiteta i Izbornog zakona BiH“. Također je propisano da „ukoliko Izborni zakon entiteta utvrdi mjerodavnost Izbornog povjerenstva entiteta koja je oprečna ovoj odluci, primjenjivat će se ova odluka“. Dakle, kako se dalje navodi u odgovoru, prema navedenoj Odluci nije upitna mjerodavnost entiteta da donese izborni zakon, a SIP je taj koji odlučuje da li će se primijeniti neka od odredaba Izbornog zakona entiteta ili pak Odluka SIP-a. Odnos ova dva pravna akta je reguliran člankom II navedene Odluke s obzirom na raspodjelu mjerodavnosti između SIP-a i Izbornog povjerenstva entiteta. Također, Narodna skupština RS-a smatra da pozivanje podnositelja zahtjeva na mišljenje SIP-a od 22. lipnja 2011. godine „ne može biti razlog za osnovu za pozivanje na neustavnost“ pobijanog zakona.

25. Također, Narodna skupština RS-a smatra da je pozivanje podnositelja zahtjeva na Odluku Ustavnog suda broj U 2/11 od 25. kolovoza 2011. godine pogrešno, jer je tom odlukom odbijen podnositelj zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o izvršenju proračuna RS-a. Dalje navodi da se točka 52. odluke na koju se podnositelj zahtjeva poziva odnosi na donošenje zakona FBiH „oprečno proceduri koju propisuje zakon Bosne i Hercegovine koji u tumačenju Suda ima karakter 'odluka institucija Bosne i Hercegovine' iz članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine“. Dalje, Narodna skupština RS-a navodi da se u predmetu Ustavnog suda broj U 14/04, na koji se podnositelj zahtjeva također pozvao, radi o prenesenim mjerodavnostima na razinu institucija BiH, te da „u tom smislu pozivanje na analogiju ovom zahtjevu nije primjereno“. Osobito je bitno zapaziti, kako se dalje navodi, da je člankom 1.1 Izbornog zakona BiH propisano da se tim zakonom „uređuje izbor članova i delegata

Parlamentarne skupštine [BiH] i članova Predsjedništva [BiH], te utvrđuju principi koji važe za izbore na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini“. Također, člankom 2.21 Izbornog zakona BiH je propisano da se izborna povjerenstva entiteta formiraju prema zakonu entiteta, a sukladno Izbornom zakonu BiH, te da se način izbora i sastav svih drugih izbornih povjerenstava utvrđuje zakonom entiteta sukladno odredbama Izbornog zakona BiH. Imajući ovo u vidu, Narodna skupština RS-a navodi da iz zahtjeva nije jasno osporava li, pozivajući se na navedenu odluku Ustavnog suda, podnositelj zahtjeva mjerodavnost entiteta da donese svoj izborni zakon ili pak prigovara sadržini pojedinih odredaba zakona, budući da „predmetna odluka Ustavnog suda [...] govori samo o proceduri“.

26. Dalje, Narodna skupština RS-a navodi da je zahtjev utemeljen na „nategnutim pravničkim konstrukcijama o povredi ustavnosti preko povrede pojedinih odredaba Izbornog zakona BiH“, te da je takav zahtjev oprečan članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Dalje, s obzirom na odredbe Izbornog zakona BiH, Narodna skupština RS-a smatra da eventualna nesuglasnost pojedinih odredaba zakona „može da se tiče samo mjerodavnosti iz članka 1.1 Izbornog zakona [BiH], tj. principa koji važe za izbore na svim razinama vlasti u [BiH]“. Stoga smatra da podnositelj zahtjeva „luta između dvije opcije: mjerodavnosti entiteta da regulira određenu materiju (formalni aspekt) i sadržaja pravnih normi pobijanog zakona (materijalni aspekt)“.

27. U odnosu na navode o povredi čl. I/2, II/2. i III/3.(b) Ustava BiH, Narodna skupština smatra da zahtjev ne sadrži valjanu argumentaciju za tvrdnje koje su iznesene, te se u odnosu na te navode ne može ni očitovati, budući da nije jasno na koji način su odredbe pobijanog zakona ugrozile navedene ustavne odredbe. Također navodi da odredbe čl. IV/2.(a) i V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine nisu pravilno citirane zato što njima nije propisano da će „Parlamentarna skupština [BiH] kao najviši zakonodavni organ [BiH] donijeti Izborni zakon [BiH] koji će se izravno primjenjivati na cijelom teritoriju [BiH]“, kako je to naveo podnositelj zahtjeva. Također, navodi se i da nije točna tvrdnja podnositelja zahtjeva „da je člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine propisana potreba usuglašavanja pravnih akata niže razine vlasti s Ustavom BiH kao i s odlukama institucija BiH kako bi se osigurala vladavina prava“, niti su točni navodi koji su izneseni o principu pravne hijerarhije. U svezi s tim, Narodna skupština RS-a ističe da podnositelj zahtjeva „zanemaruje složeno državno uređenje BiH i raspodjelu mjerodavnosti između njenih institucija i entiteta te odnos njihovih pravnih akata, odnosno pravnih poredaka“. Naime, Narodna skupština RS-a ističe da, s obzirom na raspodjelu mjerodavnosti, taj odnos nije „klasičan odnos hijerarhije, zbog čega je Ustav Bosne i Hercegovine upravo taj koji je standard kontrole“. Također, u odgovoru se navodi i da pozivanje na članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju nije adekvatno obrazloženo, te da je nerazumljivo zašto se podnositelj zahtjeva poziva na navedenu odredbu. S obzirom na sve navedeno, Narodna skupština RS-a smatra da zahtjev treba odbaciti.

28. Ipak, kako se dalje navodi, ukoliko Ustavni sud odluči da je zahtjev dopustiv, Narodna skupština RS-a osporava njegovu utemeljenost. U tom pravcu, navodi se da je neutemeljena tvrdnja podnositelja zahtjeva u odnosu na povredu članka 2.5 stavak 2. Izbornog zakona BiH, jer se u toj odredbi govori samo o članovima SIP-a, a ne i o članovima entitetskih izbornih povjerenstava. Narodna skupština se u svezi s ovim pozvala na Odluku Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RS) broj Uv-1/12 (objavljena u „Službenom glasniku RS“ broj 19/12), kojom je ocijenjeno da pobijani zakon ne sadrži odredbe kojima se vrijedaju vitalni nacionalni interesi bilo kojeg

konstitutivnog naroda, te da se nijednom odredbom pobijanih članova pobijanog zakona ne propisuje bilo kakva zabrana ili nemogućnost Bošnjaka ili pripadnika drugih naroda „da ravnopravno sudjeluju u izbornom procesu“. Dalje, Narodna skupština navodi da su tvrdnje o povredi članka 2.14 stavak 1. Izbornog zakona „besmislene, jer se predmetna odredba [...] odnosi na sastav općinskih izbornih povjerenstava, dok članak 3. pobijanog zakona regulira sastav Izbornog povjerenstva RS [...] uz poštovanje multietničkog sastava Bosne i Hercegovine“. Narodna skupština RS-a smatra da je „zakonsko omogućavanje javne konkurencije prilikom izbora članova Povjerenstva u najboljem demokratskom interesu“, te navodi da pobijani zakon propisuje minimum predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih koji mora biti zastupljen u IKRS-u, a ne postavlja gornju granicu, pa je „jasno da ovaj broj može biti i veći“. Također, Narodna skupština navodi da tvrdnje koje se tiču navodne povrede članka 2.6 Izbornog zakona BiH u odnosu na članak 3. pobijanog zakona, a koje se tiču položaja predsjednika IKRS-a nisu utemeljene, jer „Izborni zakon ne propisuje nikakve posebne principe i norme u odnosu na ovo pitanje“. Narodna skupština smatra da je argumentacija u odnosu na ovo pitanje utemeljena na hipotetičnoj tvrdnji, jer pobijani zakon ne propisuje privilegije u odnosu na jedan narod.

29. Dalje, Narodna skupština RS-a smatra i da su tvrdnje o neustavnosti članka 4. stavak 1. točka I. pobijanog zakona, zbog navodne oprečnosti s člankom 2.9 stavak 1. Izbornog zakona BiH, neutemeljene. U svezi s tim, navodi se da je pogrešna tvrdnja podnositelja zahtjeva da navedena odredba pobijanog zakona predstavlja zadiranje u mjerodavnost SIP-a iz članka 2.9 stavak 1. Izbornog zakona BiH, kao i tvrdnja da niko osim SIP-a ne može utvrđivati mjerodavnost entitetskih izbornih povjerenstava. Narodna skupština ističe da se ne vidi „čime je konkretno, s materijalnog aspekta“ prekršen navedeni članak Izbornog zakona BiH. Dalje, navodi se da se navedenim pobijanim člankom pobijanog zakona ustanovljavaju mjerodavnosti IKRS-a, „a intencija zakonodavca je bila objedinjavanje svih njenih mjerodavnosti, koje su i od ranije postojale“. Narodna skupština smatra da je „očigledno da podnositelj zahtjeva želi dokazati da entiteti ne mogu imati mjerodavnost u oblasti izbornog sustava“.

30. Narodna skupština osporava i tvrdnje podnositelja zahtjeva koje se tiču neustavnosti članka 6. pobijanog zakona koje se tiču Centra za birački spisak, jer to što pravilima SIP-a „nisu predviđene kompetencije izbornih povjerenstava entiteta, ne znače da one ne mogu, odnosno ne smiju postojati“. Također se navodi da članak 2.13 stavak 1. točka 8. Izbornog zakona BiH propisuje obvezu dostavljanja izbornih rezultata SIP-u, ali da se tom odredbom ne zabranjuje da se oni dostavljaju i izbornim povjerenstvima entiteta.

31. Što se tiče navoda o neustavnosti članka 11. pobijanog zakona, Narodna skupština navodi kako su i te tvrdnje hipotetične i „rezultat proizvoljne konstrukcije i pretpostavki, kako je to konstatairalo i Vijeće za zaštitu vitalnog interesa [Ustavnog suda RS]“. Naime, Narodna skupština RS-a navodi da je usvajanjem ovog zakona, sukladno svojim ustavnim i zakonskim ovlastima, „ispunila svoju obvezu da svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izbornoj jedinici, uzimajući u obzir geografska ograničenja, vodeći računa o demokratskim principima kojima se obezbjeđuje princip proporcionalnosti između broja mandata i broja registriranih birača glede definiranja višočlanih izbornih jedinica“. Naime, Narodna skupština navodi da je prema članku 11.9 Izbornog zakona BiH bila u obvezi preispitati izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj od njih. Dodatno, „člankom 11. (nazivi općina) [pobijani zakon] se usklađuje s odredbama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske i Odlukom

Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 4/11“. Osobito se naglašava da članak 20.13 stavak 1. Izbornog zakona BiH glasi: „Dok entiteti ne osnuju višečlane izborne jedinice, važe sljedeće višečlane izborne jedinice...“, pa je člankom 11. pobijanog zakona „ispoštovana upravo ova odredba“ Izbornog zakona BiH.

32. Dalje se navodi da je pozivanje na ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda u predmetu U 5/98 „u sferi pretpostavki i špekulacija“. Naime, kako se dalje navodi, „proporcija zahtjeva, zahtijevalo da se u obzir svamir geografski raspored, onemogućuje bolje povezivanje broja birača i broja izbornih mandata“. Narodna skupština navodi kako bi se, u slučaju da Ustavni sud eventualno prihvati ove tvrdnje podnositelja zahtjeva, zahtijevalo da se u Izbornom zakonu BiH promijene odredbe koje govore da se „uzimaju u obzir geografska ograničenja“, te da se ukinu ili značajno promijene odredbe istog zakona koje propisuju broj izbornih i broj kompenzacijskih mandata i gornji i donji limit za veličinu izborne jedinice“. Narodna skupština RS-a smatra da su „proizvoljne i netočne računice o broju bošnjačkih ili bilo kojih birača jer je zadnji popis stanovništva bio 1991. godine i ne postoje pouzdani podaci o nacionalnoj strukturi bilo gdje u Bosni i Hercegovini“. Navode koji se u zahtjevu tiču odbornika u pojedinim općinama, a koje se dovode u vezu s nacionalnom zastupljenošću, Narodna skupština RS smatra irelevantnim „jer se zakonom ne može urediti izborni rezultat bilo koje partije, pa ni SDA, niti ovo ima veze sa smanjenjem/povećanjem broja odbornika“. Zahtjev za utvrđivanje nacionalne kvote u skupštinama općina nema ustavnopravno utemeljenje i pogrešno je pozivanje na navedenu odluku Ustavnog suda.

33. Na temelju svega navedenoga, Narodna skupština RS-a smatra kako zahtjev „zbog neprimjerenih pravnih konstrukcija, neutemeljenih na Ustavu Bosne i Hercegovine“ treba odbaciti kao neprihvatljiv. Ukoliko Ustavni sud ipak odluči raspravljati o meritumu, onda predlaže da se zahtjev odbije u cijelosti kao neutemeljen zato što „entiteti, sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine, imaju pravo regulirati izbornu materiju suglasno raspodjeli mjerodavnosti između njih i institucija [BiH]“, te da je „umjetna konstrukcija o neustavnosti pobijanog zakona putem Izbornog zakona BiH potpuno neprimjerena jer podnositelj zahtjeva ne iznosi nijedan valjan argument za svoje tvrdnje u pogledu eventualne neustavnosti“.

IV. Relevantni propisi

34. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Članak 1

Bosna i Hercegovina

[...]

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak 11

Ljudska prava i temeljne slobode

[...]

2. Međunarodni standardi

U Bosni i Hercegovini izravno se primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i njezinim protokolima. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima.

Članak 111

Nadležnost i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

[...]

3. Pravni sustav i nadležnost entiteta i institucija

[...]

(b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Članak 114

Parlamentarna skupština

[...]

2. Zastupnički dom

Zastupnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih su dvije trećine izabrane s teritorija Federacije, a jedna trećina s teritorija Republike Srpske.

a) Članovi Zastupničkog doma biraju se izravno iz njihovih entiteta, sukladno izbornom zakonu kojeg treba donijeti Parlamentarna skupština. Prvi izbori će se, protivno tome, održati sukladno Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma.

[...]

Članak 115

Predsjedništvo

[...]

1. Izbor i trajanje mandata

(a) Članovi Predsjedništva biraju se izravno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasuje za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), sukladno izbornom zakonu kojeg donosi Parlamentarna skupština. Prvi će se izbori, protivno tome, održati sukladno Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma. Svako upražnjeno mjesto u Predsjedništvu popunjavat će se iz dotičnog entiteta, sukladno zakonu kojeg će usvojiti Parlamentarna skupština.

[...]

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

Članak 1.1

Ovim se Zakonom uređuje izbor članova i izaslanika Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuju načela koja vrijede za izbore na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini.

Članak 2.2. st. 2. i 3.

(2) Član izbornoga povjerenstva i biračkog odbora je osoba s odgovarajućom stručnošću i iskustvom u provedbi izbora.

(3) Središnje izorno povjerenstvo BiH utvrđuje koje su kvalifikacije potrebne za člana izbornoga povjerenstva i biračkog odbora u smislu iz stavka (2) ovoga članka.

Članak 2.5

(1) Središnje izorno povjerenstvo BiH ima sedam članova: dva Hrvata, dva Bošnjaka, dva Srbina i jednog iz reda ostalih.

(2) Kandidate za Središnje izorno povjerenstvo BiH zajedno predlažu članovi povjerenstva za izbor i imenovanje. Kandidati za Središnje izorno povjerenstvo BiH bit će pravni stručnjaci s iskustvom u provedbi izbora ili izborni stručnjaci, i

ne mogu obnašati dužnost u tijelima stranke, udruge ili zaklade koja je organizacijski ili financijski povezana sa strankom niti mogu biti uključeni u bilo kakvu stranačku aktivnost.

Članak 2.6

Predsjednik Središnjeg izbornog povjerenstva BiH bira se između članova Središnjega izbornog povjerenstva BiH. Po jedan član Središnjeg izbornog povjerenstva BiH iz hrvatskog, bošnjačkog i srpskog naroda i član iz reda ostalih obnašat će dužnost predsjednika Središnjega izbornog povjerenstva BiH po sustavu rotacije, i to jedanput u sedam godina u trajanju od 21 mjeseca.

Članak 2.9

Središnje izorno povjerenstvo BiH neovisno je tijelo koje podnosi izvješće neposredno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i čije ovlasti iz nje proizlaze. Središnje izorno povjerenstvo BiH:

1. koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih povjerenstava i biračkih odbora sukladno ovome Zakonu;

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

4. odgovorno je za točnost, ažurnost i ukupni integritet Središnjeg biračkog popisa za teritoriju Bosne i Hercegovine; [...]

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

11. izvješćuje izorno povjerenstvo ili birački odbor ili bilo koje drugo tijelo nadležno za provedbu izbora o tome da ne postupi sukladno odredbama ovoga Zakona ili ih krši i nadležnome tijelu nalaže poduzimanje odgovarajućih mjera;

Članak 2.11

(1) Administrativno-tehničke i stručne poslove za Središnje izorno povjerenstvo BiH obavlja Tajništvo Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, koje osniva Središnje izorno povjerenstvo BiH.

(2) Tajništvo Središnjeg izbornog povjerenstva BiH ima glavnog tajnika, kojega imenuje Središnje izorno povjerenstvo BiH po postupku i na način utvrđen zakonom.

(3) Središnje izorno povjerenstvo BiH donosi Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Tajništva Središnjeg izbornog povjerenstva BiH na prijedlog glavnog tajnika, uz prethodnu suglasnost Vijeća ministara BiH.

Članak 2.13 stavak 1. točka 8.

Općinsko izorno povjerenstvo:

8. objedinjuje rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, zasebno za svako tijelo za koje su provedeni izbori, i dostavlja ih Središnjem izbornom povjerenstvu BiH.

Članak 2.14

(1) Sastav izbornoga povjerenstva je multietničan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i ostale, u izornoj jedinici za koju se tijelo nadležno za provedbu izbora osniva, vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva provedenom na državnoj razini. Sastav izbornoga povjerenstva u pravilu će odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova.

(2) Ako sastav izbornoga povjerenstva ne bude sukladan stavku (1) ovog članka, Središnje izorno povjerenstvo BiH poništiti će imenovanje članova i o tome obavijestiti tijelo nadležno za imenovanje. Tijelo nadležno za imenovanje će, u roku od 15 dana od dana donošenja odluke Središnjega izbornog povjerenstva BiH, provesti ponovno imenovanje tijela sukladno kriteriju iz stavka (1) ovoga članka.

Članak 2.21

(1) Entitetska izborna povjerenstva osnivaju se prema entitetskom zakonu, a sukladno ovome Zakonu. Njihovu

nadležnost utvrđuje Središnje izorno povjerenstvo BiH sukladno ovome Zakonu.

(2) Način izbora i sastav svih drugih izbornih povjerenstava utvrđuje se entitetskim zakonom, a sukladno odredbama ovoga Zakona.

Članak 3.8 st. 1. i 5.

(1) U svakoj općini nadležno općinsko tijelo uspostavlja Centar za birački popis.

(5) Središnje izorno povjerenstvo BiH svojim će propisima pobliže utvrditi način, odgovornost za rad, rok za uspostavu i sva druga pitanja bitna za rad Centra za birački popis.

Članak 11.2

(1) Narodna skupština Republike Srpske utvrđuje, slijedeći smjernice iz ovoga članka, broj mandata i granice višečlanih izbornih jedinica te broj kompenzacijskih mandata.

(2) Od 83 mandata za Narodnu skupštinu, između 23% i 27% su kompenzacijski mandati. Preostali se mandati raspodjeljuju u višečlanim izbornim jedinicama.

(3) Ustanovit će se najmanje šest višečlanih izbornih jedinica. Višečlana izborna jedinica ima najmanje četiri, a najviše 15 zastupnika. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine bit će uključen u jednu od višečlanih izbornih jedinica.

(4) Broj mandata za izornu jedinicu utvrđuje se na sljedeći način: broj birača upisanih u Središnji birački popis za Republiku Srpsku, koji je utvrdilo Središnje izorno povjerenstvo BiH, dijeli se s ukupnim brojem mandata koji se dodjeljuju u izbornim jedinicama. Kako bi se utvrdio broj mandata koji pripada jednoj izornoj jedinici, broj birača upisanih u Središnji birački popis za tu izornu jedinicu dijeli se s količnikom dobivenim u prethodnoj podjeli. Mandati koji se ne mogu raspodijeliti na temelju cijelih brojeva raspodjeljuju se izbornim jedinicama na temelju najvećeg decimalnog ostatka.

Članak 11.9

Narodna skupština Republike Srpske svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata koji se dodjeljuju svakoj izornoj jedinici i koji su utvrđeni ovim Poglavljem, kako bi se osiguralo da su utvrđeni, uzimajući u obzir zemljopisna ograničenja, sukladno demokratskim načelima, a naročito proporcionalnost broja mandata i broja birača upisanih u Središnji birački popis.

Članak 20.11

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

Članak 20.13 st. 2. i 3.

(1) Dok entiteti ne osnuju višečlane izborne jedinice, vrijede sljedeće višečlane izborne jedinice:

a) Od 98 članova Zastupničkoga doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koje neposredno biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasanje na teritoriju

Federacije Bosne i Hercegovine, 73 se bira iz 12 višečlanih izbornih jedinica, a 25 su

kompenzacijski mandati izabrani s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine u cijelosti. Ti

se mandati raspodjeljuju sukladno čl. od 9.5 do 9.8 ovoga Zakona.

b) 73 mandata iz višečlanih izbornih jedinica za Zastupnički dom Parlamenta Federacije

Bosne i Hercegovine raspodjeljuje se na sljedeći način:

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

2) Izborna jedinica 2 sastoji se od Kantona 2, dijela Kantona 3 (Gradačac, Gračanica,

Doboj-Istok), te birača iz Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine upisanih u Središnji

birački popis za glasanje u Federaciji Bosne i Hercegovine i bira pet članova.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Od 83 člana Narodne skupštine Republike Srpske koje neposredno biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasanje na teritoriju Republike Srpske, 62 se bira iz 6 višičlanih izbornih jedinica, a 21 su kompenzacijski mandati izabrani s teritorija Republike Srpske u cijelosti. Ovi mandati raspodjeljuju se sukladno čl. od 9.5 do 9.8 ovoga Zakona.

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

a) Izborna jedinica 1 sastoji se od općina: Bosanska Krupa/Krupa na Uni, Bosanski Novi/Novi Grad, Bosanska Dubica/Kozarska Dubica, Prijedor, Bosanska

Gradiška/Gradiška, Laktaši, Srbac, Prnjavor, Sanski Most/Oštra Luka i Kostajnica i bira 13 članova.

b) Izborna jedinica 2 sastoji se od općina: Bosanski Petrovac/Petrovac, Banja Luka,

Čelinac, Drvar/Istočni Drvar, Ključ/Ribnik, Mrkonjić Grad, Jajce/Jezero, Skender Vakuf

/Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo i Kupres/ Kupres i bira 12 članova.

c) Izborna jedinica 3 sastoji se od općina: Derventa, Bosanski Brod/Brod,

Odžak/Vukosavlje, Modriča, Doboj, Gračanica/Petrovo i Testi i bira 10 članova.

d) Izborna jedinica 4 sastoji se od općina: Bosanski Šamac/Šamac, Orašje/Donji Žabar,

Gradačac/Pelagićevo, Bijeljina, Lopare, Ugljevik, te birača iz Brčko Distrikta Bosne i

Hercegovine koji su upisani u Središnji birački popis za glasanje u Republici Srpskoj i bira devet članova.

e) Izborna jedinica 5 sastoji se od općina: Kalesija /Osmaci, Zvornik, Sekovići, Vlasenica,

Bratunac, Srebrenica, Sokolac, Han Pijesak, Ilidža/Istočna Ilidža, Stari grad/Istočni Stari

grad, Novo Sarajevo/Istočno Novo Sarajevo, Trnovo (RS), Pale (RS), Rogatica i Milići i

bira 11 članova.

f) Izborna jedinica 6 sastoji se od općina: Višegrad, Mostar/Istočni Mostar, Nevesinje,

Kalinovik, Gacko, Foča/Foča, Goražde/Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Stolac/Berkovići,

Ljubinje, Bileća i Trebinje i bira sedam članova.

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

Izborno povjerenstvo entiteta, ustanovljeno na temelju Izbornoga zakona entiteta, nadležno je obavljati sljedeće poslove:

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

2. Osigurati da svi zahtjevi za ovjeru sudjelovanja u izboru predsjednika i dopredsjednika Republike Srpske, zastupnika Narodne skupštine Republike Srpske, Zastupničkoga doma Parlamenta Federacije BiH i kantonalnih skupština, budu sastavljeni sukladno Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine i dostavljeni na odobrenje Izbornom povjerenstvu Bosne i Hercegovine;

3. Predlagati proračun za provedbu izbora za razinu, za koju je nadležan entitet, sukladno članku 1.2. Izbornoga zakona Bosne i Hercegovine;

4. Akreditirati ovjerenu političku stranku, koaliciju, listu neovisnih kandidata ili neovisnoga kandidata, kao promatrače u izbornoj jedinici u kojoj se ta politička stranka, koalicija, lista neovisnih kandidata ili neovisni kandidat, kandidiraju;

5. Izdati akreditacije za promatrače koji nadgledaju rad izbornih povjerenstava entiteta;

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

7. Obavljati i druge poslove po zahtjevu Izbornoga povjerenstva Bosne i Hercegovine.

II

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

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

Članak 3.

Članak 12. mijenja se i glasi:

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

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

Za člana republičke izborne komisije ne može bi ti izabra na osoba koja obavlja dužnost u organima političke stranke, udruzi građana ili zakladi koji su organizaciono ili financijski povezani sa političkom strankom.

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

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

Republička izborna komisija podnosi jednom godišnje izvješće o svojem radu Narodnoj skupštini Republike Srpske.“

Članak 4.

Članak 13. mijenja se i glasi:

„Republička izborna komisija:

1. nadzire rad gradske, odnosno općinske izborne komisije i biračkog odbora i ukazu je tim organima na kršenje izbornih

propisa, da je odgovarajuće naputke i traži poduzimanje mjera sukladno zakonu u suradnji i po ovlasti Središnjega izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine,

Članak 5.

Članak 17. mijenja se i glasi:

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

Član općinske izborne komisije može bi ti predsjednik ilisudac redovitoga su da, tajnik skupštine općine, osoba profesionalno zaposlena u općinskom organu uprave i druge osobe koje ispunjavaju uvjete određene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

Članove općinskoga izbornoga povjerenstva i njegovoga predsjednika imenuje skupština općine, uz suglasnost Središnjega izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine.

Općinsko izorno povjerenstvo koje ima sedam članova može imati tajnika za obavljanje administrativno-tehničkih poslova.“

Članak 6.

U članku 18. u stavku 1. točka 2. mijenja se i glasi:

„nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak“;

[...]

Točka 10. mijenja se i glasi:

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

Članak 11.

Članak 39. mijenja se i glasi:

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

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

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira dvanaest (12) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira četiri (4) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira šest (6) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira devet (9) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira četiri (4) poslanika.

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

Ova izborna jedinica bira sedam (7) poslanika.

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

Članak 12.

Poslije članka 39. dodaje se novi članak 39a., koji glasi:

„Članak 39a.

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

V. Dopustivost

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

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

Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedatelj Vijeća ministara, predsjedatelj ili dopredsjedatelj jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

39. Zahtjev za ocjenu ustavnosti pobijanog zakona podnio je predsjedatelj Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnio ovlašten subjekt u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

VI. Meritum

41. Podnositelj zahtjeva smatra da odredbe čl. 3, 4, 5, 6. i 11. pobijanog zakona nisu sukladne čl. I/2, II/2, III/3.(b), IV/2.(a) i V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Suština navoda o neustavnosti navedenih odredaba pobijanog zakona odnosi se na navode o tome da su te odredbe izravno oprečne odredbama Izbornog zakona BiH što, kako obrazlaže, krši ne samo odredbu članka III/3.(b), već narušava i princip vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

42. U svezi s ovako postavljenim zahtjevom, Ustavni sud ističe da je Izborni zakon BiH usvojen 2001. godine od kada je u više navrata pretrpio izmjene i dopune, čemu je razlog, između ostalog, bio i složen ustavni, institucionalni i politički koncept u Bosni i Hercegovini. Izborni zakon BiH, kako je to propisano odredbom članka 1.1, propisuje izbore na državnoj razini i „utvrđuje principe za provedbu izbora na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini“. Prema ocjenama različitih međunarodnih organizacija i institucija (npr. OSCE i Venecijansko povjerenstvo), Izborni zakon BiH je sveobuhvatan i, općenito,

propisuje čvrstu osnovu za provedbu demokratskih izbora. S druge strane, s obzirom na broj i prirodu zakona koji se primjenjuju u svezi s izborima, te imajući na umu kompleksno pravno uređenje u Bosni i Hercegovini, pravni okvir za provedbu izbora u Bosni i Hercegovini može se također smatrati kompleksnim. Naime, osim Izbornog zakona BiH, postoje i Izborni zakon RS-a i Izborni zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BDBiH“ br. 17/08 i 43/08), dok je u Federaciji BiH donesen Zakon o osnivanju organa za provedbu izbora u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj 26/02). Zbog toga postoji osobita potreba da, s ciljem provedbe fer i demokratskih izbora, kompleksni izborni legislativni okvir bude harmoniziran i da svi zakoni u toj oblasti slijede temeljne principe i standarde utvrđene Izbornim zakonom BiH.

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

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

2011. godine, točka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11.)

45. U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je neprieporno da Izborni zakon BiH predstavlja „odluku institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se tim zakonom, između ostalog, utvrđuju principi na kojima moraju biti utemeljeni izborni zakoni i propisi na ostalim razinama vlasti. Dakako, Ustavni sud je u potpunosti svjestan da je Ustavom BiH njegova mjerodavnost ograničena na ispitivanje ustavnosti zakona, odnosno da Ustav BiH ne propisuje mogućnost da Ustavni sud ispituje zakonitost entitetskih zakona u odnosu na zakone koje donosi Bosna i Hercegovina. Stoga će, u konkretnom slučaju, vodeći se svojim već zauzetim stavovima o nužnosti poštivanja „obveza koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona“ (*ibid.*), Ustavni sud ustavnost pobijanog zakona u konkretnom slučaju ispitati isključivo u svjetlu poštivanja obveza i principa utvrđenih Izbornim zakonom BiH, kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“ s ciljem provedbe fer i demokratskih izbora na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.

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

a) Navodi o neustavnosti članka 3. st. 2. i 4. pobijanog zakona

47. U svezi s člankom 3. stavak 2. pobijanog zakona (pitanje stručne spreme članova IKRS-a), Ustavni sud opaža da je, prema članku 2.21 stavak 2. Izbornog zakona BiH, neprieporno da se „način izbora i sastav svih drugih izbornih povjerenstava“ utvrđuje entitetskim zakonima „sukladno odredbama [Izbornog zakona BiH]“. Dakle, nesumnjivo postoji mjerodavnost entitetskog zakonodavca da ovo pitanje uredi entitetskim zakonom, ali i obveza da entitetski zakoni budu, u svezi s ovim pitanjem, usklađeni s Izbornim zakonom BiH. S tim u svezi, Ustavni sud opaža da je člankom 2.2 stavak 1. Izbornog zakona BiH propisano da član izbornoga povjerenstva i biračkog odbora može biti osoba „s odgovarajućom stručnošću i iskustvom u provedbi izbora“, dok je stavkom 3. istog članka propisano da SIP „utvrđuje koje su kvalifikacije potrebne za člana izbornoga povjerenstva i biračkog odbora u smislu iz stavka (2) ovoga članka“. Dalje, Ustavni sud opaža da su člankom 2.5 stavak 2. Izbornog zakona BiH propisane kvalifikacije za članove SIP-a koji mogu biti „pravni stručnjaci s iskustvom u provedbi izbora i/ili izborni stručnjaci“. Međutim, Ustavni sud opaža da u Izbornom zakonu BiH nema eksplicitne odredbe o konkretnoj kvalifikaciji potrebnoj za članove entitetskog izbornog povjerenstva.

48. Dovodeći u vezu navedene odredbe Izbornog zakona BiH s odredbom članka 3. stavak 2. pobijanog zakona, Ustavni sud opaža da se entitetski zakonodavac odlučio da za člana IKRS-a može biti izabrana samo osoba koja je „pravni stručnjak s iskustvom u provedbi izbora“. Imajući u vidu odredbu članka 1.1

Izbornog zakona BiH prema kojemu se tim zakonom, između ostalog, „utvrđuju principi koji važe za izbore na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini“, Ustavni sud smatra da se odredbom članka 3. stavak 2. pobijanog zakona i ograničavanjem kvalifikacija članova IKRS-a na pravne stručnjake s iskustvom u provedbi izbora, ne krše principi utvrđeni Izbornim zakonom BiH koji je u članku 2.2 stavak 2. kao princip propisao „odgovarajuću stručnost i iskustvo u provedbi izbora“, a ne eksplicitne profesije - kvalifikacije članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora. Osim toga, podnositelj zahtjeva se nije pozvao ni na kakvu odluku ili drugi propis koji je SIP eventualno donio u smislu članka 2.2 stavak 3. Izbornog zakona BiH o eksplicitnim kvalifikacijama za člana izbornog povjerenstva i biračkog odbora. Umjesto toga, argument o neusuglašenosti odredbe članka 3. stavak 2. pobijanog zakona, podnositelj zahtjeva nalazi u članku 2.5 stavak 2. Izbornog zakona koji propisuje kvalifikacije za članove SIP-a. Međutim, čak i kad bi se prihvatila ovakva usporedba, Ustavni sud opaža kako odredba članka 2.5 stavak 2. Izbornog zakona BiH propisuje da članovi SIP-a mogu biti „pravni stručnjaci [...] i/ili izborni stručnjaci“, pri čemu odrednica „i/ili“ ostavlja mogućnost da i osobe drugih kvalifikacija mogu postati članovi SIP-a, ali ne propisuje eksplicitnu obvezu da to mora tako i biti.

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

50. Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da je odredba članka 3. stavak 2. neustavna i zbog toga što propisuje da će predsjednika IKRS-a birati Narodna skupština RS-a. Podnositelj zahtjeva navodi kako je to oprečno rješenju iz Izbornog zakona BiH, prema kojemu se članovi SIP-a rotiraju na mjestu predsjednika. Ustavni sud smatra kako su ovi navodi također neutemeljeni i kako ne pokreću pitanje ustavnosti navedene odredbe zbog njezine neusuglašenosti s principima Izbornog zakona BiH. Naime, člankom 2.6 Izbornog zakona eksplicitno se uređuje način izbora predsjednika SIP-a i rotacija članova u određenom vremenskom razdoblju, što znači da je samo na toj razini zagwarantirano pravo svim konstitutivnim narodima i Ostalima da se smjenjuju u funkciji predsjednika SIP-a. Ovakvo rješenje, prema mišljenju Ustavnog suda, ima opravdanje u širokim mjerodavnostima i ovlastima SIP-a koje ova institucija ima prema Izbornom zakonu BiH za cijeli teritorij države, te obvezi entitetskih zakonodavaca da njihova zakonska rješenja budu usklađena s principima Izbornog zakona BiH. Međutim, Ustavni sud smatra kako ta obveza entitetskih zakonodavaca ne podrazumijeva doslovno kopiranje modela SIP-a u entitetskim izbornim zakonima, sve dok ti zakoni poštuju i slijede principe Izbornog zakona BiH. U svezi s tim, Ustavni sud opaža kako podnositelj zahtjeva nije naveo bilo koju odredbu u Izbornom zakonu BiH koja nalaže da isti model koji je usvojen za SIP bude na isti način prenesen i u entitetske zakone, već se njegovi argumenti temelje na tome da će odluka Narodne skupštine RS-a o tome tko će biti izabran za predsjednika IKRS-a ovisiti o

političkoj volji većine u tome organu. Međutim, Ustavni sud smatra kako je pitanje tko ima većinu u zakonodavnom organu entiteta prvenstveno političko pitanje koje, *per se*, ne dovodi u pitanje usuglašenost odredbe članka 3. stavak 2. pobijanog zakona s principima utvrđenim Izbornim zakonom BiH.

51. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra kako članak 3. stavak 2. pobijanog zakona nije oprečan principima utvrđenim Izbornim zakonom BiH, te kako se na taj način ne pokreće pitanje ustavnosti te odredbe u odnosu na članak III/3.(b), a samim tim ni u odnosu na članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

52. Dalje, podnositelj zahtjeva je osporio i odredbu članka 3. stavak 4. pobijanog zakona kojom je propisano da je sastav IKRS-a multietničan, te da će se u sastav toga povjerenstva imenovati osobe iz sva tri konstitutivna naroda i grupe Ostali tako da se osigura zastupljenost „najmanje po jednog zastupnika konstitutivnih naroda i grupe Ostali“. Ustavni sud, međutim, smatra da se ova odredba pobijanog zakona ne može smatrati oprečnom principima iz odredbe članka 2.14 stavak 1. Izbornog zakona BiH. Naime, navedena odredba propisuje, kao princip, da je sastav izbornoga povjerenstva „multietničan, tako da odražava zastupljenost konstitutivnih naroda, uključujući i Ostale [...] vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva provedenom na državnoj razini“. Ustavni sud smatra da se odredbom članka 3. stavak 4. pobijanog zakona navedeni princip ne dovodi u pitanje samo zato što se utvrđuje minimalan, a ne konačan broj zastupnika svakog konstitutivnog naroda i grupe Ostali. Prejudiciranje podnositelja zahtjeva da Narodna skupština RS-a neće voditi računa o posljednjem popisu stanovništva ne može biti osnova za utvrđivanje neustavnosti navedene odredbe, tim prije što ničim nije dovedena u pitanje primjena članka 2.21 Izbornog zakona BiH, prema kojemu se „izborna povjerenstva entiteta formiraju [...] prema zakonu entiteta, a sukladno [Izbornom zakonu BiH]“. Osim toga, etnički sastav Narodne skupštine RS, na koji aludira podnositelj zahtjeva, rezultat je političkog djelovanja i, prema tome, uspjeha u izborima političkih stranaka, pa taj argument podnositelja zahtjeva ne može dovesti u pitanje ustavnost pobijane odredbe.

53. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra kako odredba članka 3. stavak 4. pobijanog zakona u svezi s određivanjem minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u sastavu IKRS-a nije oprečna principima utvrđenim odredbama čl. 2.14 stavak 1. i 2.21 Izbornog zakona BiH, te da se tom odredbom ne pokreće pitanje njezine ustavnosti u odnosu na članak III/3.(b), a samim tim ni u odnosu na članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

b) Navodi o neustavnosti članka 4. stavak 1. točka 1. pobijanog zakona

54. Podnositelj zahtjeva smatra da je odredba članka 4. stavak 1. točka 1. pobijanog zakona oprečna članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine zato što, oprečno članku 2.9 stavak 1. točka 1. i članku 2.21 Izbornog zakona BiH, daje ovlasti IKRS-u da nadzire rad gradskih i općinskih izbornih povjerenstava i biračkog odbora, ukazuje im na kršenje propisa, daje odgovarajuće upute i traži poduzimanje mjera u suradnji i po ovlastima SIP-a.

55. U svezi s tim, Ustavni sud opaža kako je člankom 2.9 Izbornog zakona BiH propisana, između ostalog, isključiva mjerodavnost SIP-a da „koordinira, nadzire i regulira zakonitost rada svih izbornih povjerenstava i biračkih odbora sukladno ovom Zakonu“ i da „obavještava izbornu povjerenstvo ili birački odbor ili bilo koje drugo tijelo mjerodavno za provedbu izbora da ne postupaju sukladno odredbama ovoga Zakona, ili da ih krše, i mjerodavnom organu nalaže poduzimanje odgovarajućih mjera“. Dalje, Ustavni sud opaža kako Izbornim zakonom BiH nije

predviđena bilo kakva uloga drugih izbornih povjerenstava u provedbi ovih ovlasti SIP-a, niti mogućnost SIP-a da ove ovlasti prenese na bilo koje drugo izborno povjerenstvo. Dalje, Ustavni sud ukazuje kako je člankom 2.21 Izbornog zakona BiH propisana isključiva mjerodavnost SIP-a da utvrdi mjerodavnost izbornih povjerenstava entiteta, a da su entiteti, na temelju članka 20.11 Izbornog zakona BiH, bili dužni svoje zakone i propise uskladiti s Izbornim zakonom BiH. Dalje, Ustavni sud ukazuje kako je na temelju odredbe 2.21 Izbornog zakona BiH, SIP donijela Odluku o utvrđivanju mjerodavnosti izbornog povjerenstva entiteta, kojom je decidirano propisano koje mjerodavnosti imaju entitetska izborna povjerenstva. Također, navedenom odlukom je propisano da će se, u slučaju da izborni zakoni entiteta „utvrde mjerodavnost Izbornoga povjerenstva entiteta koja je oprečna ovoj odluci“, primjenjivati navedenu Odluku.

56. Imajući u vidu navedeno, kao i principe koje je Ustavni sud u svojoj ranijoj praksi utvrdio i naveo u točki 44. ove odluke, da entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštivati obveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine (*op. cit., U 14/04 i U 2/11*), Ustavni sud smatra kako se pobijanim zakonom ne može propisati mogućnost preuzimanja bilo kojih ovlasti SIP-a, niti se entitetskim zakonom može propisati mogućnost SIP-a da određene svoje ovlasti prenese na druga izborna povjerenstva, zato što takva mogućnost nije eksplicitno propisana Izbornim zakonom BiH, jedinim aktom koji može propisivati mjerodavnosti i ovlasti SIP-a, niti je propisana Odlukom o utvrđivanju mjerodavnosti izbornoga povjerenstva entiteta koju je SIP donijela na temelju ovlasti koje su joj date člankom 2.21 Izbornog zakona BiH.

57. Uzimajući u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra kako je odredba članka 4. stavak 1. točka 1. pobijanog zakona oprečna članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine zbog nepoštivanja obveza i ograničenja koja su utvrđena u svezi s pitanjem mjerodavnosti entitetskih izbornih povjerenstava u Izbornom zakonu BiH kao „odluci institucija Bosne i Hercegovine“. Prema tome, navedena odredba krši i princip vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

c) Navodi o neustavnosti članka 6. st. 1. i 3. pobijanog zakona

58. Podnositelj zahtjeva je slične navode iznio i u odnosu na odredbu članka 6. pobijanog zakona u dijelu koji se tiče propisivanja ovlasti IKRS-a da nadgleda i kontrolira rad Centra za birački spisak (članak 6. stavak 1. točka 1. pobijanog zakona), te propisivanja da će općinska povjerenstva objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostaviti IKRS-u i SIP-u (članak 6. stavak 1. točka 3. pobijanog zakona). U svezi s ovim navodima, Ustavni sud ukazuje da je nedvojbeno da je člankom 2.9 stavak 1. točka 4. Izbornog zakona BiH propisana isključiva odgovornost SIP-a za „točnost, ažurnost i ukupni integritet Središnjeg biračkog popisa za teritorij Bosne i Hercegovine“. Dalje, člankom 3.8 stavak 5. Izbornog zakona BiH propisana je mjerodavnost SIP-a da „svojim propisima bliže utvrdi način odgovornosti za rad, rok za uspostavu i sva druga pitanja bitna za rad Centra za birački po“. Dakle, nesumnjivo se može zaključiti da je SIP jedina mjerodavna da uređuje sva pitanja u svezi s Centrom za birački spisak. *Ratio* ovakvog rješenja nesumnjivo je u tome da se osigura pravna sigurnost u odnosu na točnost podataka i pravilnost rada Centra za birački popis na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine, a sve s ciljem da se osigura provedba fer i demokratskih izbora. Ustavni sud, slično kao i u analizi prethodnoga pitanja, primjećuje da Izbornim zakonom BiH, kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“ nije predviđena bilo

kakva uloga entitetskih izbornih povjerenstava u nadgledanju i kontroliranju rada Centra za birački popis.

59. Također, Izborni zakon BiH, u članku 2.13 stavak 1. točka 8, eksplicitno propisuje da će se objedinjeni rezultati izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostavljati isključivo SIP-u, koji nakon toga, sukladno člankom 2.9 stavak 1. točka 9. Izbornog zakona BiH „utvrđuje i potvrđuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom, ovjerava da su ti izbori provedeni sukladno ovom Zakonu i objavljuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim Zakonom“. Dakle, nedvojbeno je da Izbornim zakonom BiH, a niti Odlukom o mjerodavnosti izbornog povjerenstva entiteta, nije predviđena bilo kakva uloga entitetskih izbornih povjerenstava u postupku dostavljanja objedinjenih rezultata izbora, niti obveza općinskih/opštinskih izbornih povjerenstava da te rezultate dostavljaju entitetskim izbornim povjerenstvima. Ustavni sud smatra da takvo normiranje predstavlja i nepoštivanje eksplicitne obveze entiteta iz članka 20.11 Izbornog zakona BiH da izborni zakoni entiteta budu sukladni Izbornom zakonu BiH kao „odlukom institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

60. Stoga, primjenjujući iste principe i stavove koji su navedeni u analizi prethodnog pitanja, Ustavni sud smatra da je odredba članka 6. st. 1. i 3. pobijanog zakona, kojima se propisuje mjerodavnost IKRS-a da nadgleda i kontrolira rad Centra za birački popis i obveza općinskog povjerenstva da objedinjene rezultate izbora sa svih biračkih mjesta u općini, posebno za svaki organ za koji je vršen izbor, dostavi i IKRS-u i SIP-u, predstavlja normiranje oprečno principima Izbornog zakona BiH kao „odluci institucija Bosne i Hercegovine“. Iz toga razloga, Ustavni sud smatra kako je odredba članka 6. st. 1. i 3. pobijanog zakona oprečna članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, te kako samim tim narušava i princip vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

d) Navodi o neustavnosti članka 11. pobijanog zakona

61. Podnositelj zahtjeva je osporio ustavnost članka 11. pobijanog zakona zato što je, kako je naveo, uspostavljanje devet višočlanih izbornih jedinica, oprečno odredbi članka 20.13 st. 2. i 3. Izbornog zakona, iako je u obrazloženju odluke argumente usmjerio na odredbe članka 11.2 stavak 3. Izbornog zakona BiH koji propisuje uspostavu šest višočlanih izbornih jedinica. Ustavni sud opaža kako je prema članku 1.1a. točka 3. višočlana izborna jedinica ona izborna jedinica „u kojoj se bira više od jednog a manje od ukupnog broja zastupnika za određeni razinu vlasti“. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje kako je člankom 11.1 Izbornog zakona BiH propisano, između ostalog, da se „određeni broj poslanika bira iz višočlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti iz članka 9.5 [Izbornog zakona BiH]“ kao i da Narodna skupština RS-a „utvrđuje, na temelju snjernica iz članka 11.2 [Izbornog zakona BiH], broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica, te broj kompenzacijskih mandata“.

62. Dalje, člankom 11.2 stavak 3. Izbornog zakona BiH propisano je da će se „ustanoviti najmanje šest višočlanih izbornih jedinica“, dok je stavkom 1. istog članka propisano da je Narodna skupština RS-a ovlaštena utvrditi, „na temelju snjernica iz ovoga članka“ broj mandata i granice višočlanih izbornih jedinica kao i broj kompenzacijskih mandata, što predstavlja reaffirmaciju ovih ovlasti Republike Srpske koje su na isti način već navedene u članku 11.1 Izbornog zakona BiH. Dalje, člankom 11.9 Izbornog zakona BiH je propisano da Narodna skupština RS-a „svake četiri godine preispituje izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izbornoj jedinici [...] kako bi se osiguralo da su utvrđeni uzimajući u obzir geografska

ograničenja, sukladno demokratskim principima, a osobito proporcionalnošću između broja mandata i broja birača upisanih u Središnji birački popis". Dalje, člankom 20.13 stavak 1. propisano je da dok entiteti „ne osnuju višeećlane izborne jedinice, važe sljedeće višeećlane izborne jedinice [...]“, dok se u stavku 2. ponovno propisuje da će se 62 člana Narodne skupštine RS birati „iz šest višeećlanih izbornih jedinica“, koje su potom stavkom 3. istog članka raspodijeljene na način kako je to tom odredbom detaljno propisano.

63. Ustavni sud opaža kako je Izborni zakon BiH eksplicitno propisao minimum šest višeećlanih izbornih jedinica, te kako je ustvrdio koje su to višeećlane izborne jedinice, ali samo dok entiteti svojim zakonima ne osnuju višeećlane izborne jedinice. Na bazi ovako utvrđenih principa u Izbornom zakonu BiH, Ustavni sud smatra kako entitetski zakonodavac ima obvezu svake četiri godine preispitivati izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici, sukladno principima propisanim Izbornim zakonom BiH, ali da nema bilo kakvog ograničenja u odnosu na propisivanje većeg broja višeećlanih izbornih jedinica od minimuma koji propisuje Izborni zakon BiH. Dakako, entitetski zakonodavac mora voditi računa da ovo bude sukladno „demokratskim principima, a osobito proporcionalnošću između broja mandata i broja birača upisanih u Središnji birački popis“. U svezi s ovim, Ustavni sud opaža kako je Narodna skupština RS-a, člankom 12. pobijanog zakona, izravno ugradila u svoj Izborni zakon principe iz članka 11.9 Izbornog zakona BiH, odnosno kako je preuzela principe geografskog ograničenja i proporcionalnosti tako što ih je ugradila u pobijani zakon. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra kako činjenica da je člankom 11. pobijanog zakona propisan veći broj višeećlanih izbornih jedinica od minimuma koji je propisao Izborni zakon BiH, ne može voditi zaključku da je tom odredbom pobijanog zakona prekršen neki od relevantnih principa iz Izbornog zakona BiH, tim prije što su ti principi izravno preuzeti u pobijani zakon.

64. Imajući u vidu ovaj zaključak, Ustavni sud Bosne i Hercegovine smatra kako nema valjanih razloga upuštati se u razmatranje opširnih navoda podnositelja zahtjeva koji se tiču prognoza o broju mandata koji bi, kako je podnositelj zahtjeva naveo, „manje političke stranke čije je sjedište pretežito u Federaciji BiH“ osvojile, odnosno izgubile, u slučaju da se zadrži rješenje kakvo je propisano člankom 11. pobijanog zakona. Naime, Ustavni sud ističe da je njegova zadaća osigurati, u konkretnom slučaju, da se normiranjem izbornih pravila na razini entiteta poštuju Ustav Bosne i Hercegovine i „odluke institucija BiH“, odnosno Izborni zakon BiH, kako bi se očuvali uvjeti za provedbu fer i demokratskih izbora na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine koji su tim zakonom uspostavljeni, a da pitanje koliko će koja politička stranka u demokratskoj političkoj utakmici osvojiti glasova nije ustavno pitanje, već pitanje političkog djelovanja političkih stranaka. Također, Ustavni sud neće razmatrati ni argumente koje je u ovome dijelu podnositelj zahtjeva iznio u svezi sa sudjelovanjem pripadnika nacionalnih manjina, što je regulirano člankom 15. pobijanog zakona, jer tu odredbu podnositelj zahtjeva nije osporio.

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

e) Ostali navodi

66. Ustavni sud opaža kako je podnositelj zahtjeva među odredbama koje osporava naveo i odredbu članka 5. pobijanog zakona. Međutim, u svezi s tom odredbom, koja regulira pitanje

izbora i sastava općinskog izbornog povjerenstva, podnositelj zahtjeva nije iznio bilo kakve argumente ili razloge zbog kojih smatra da je ta odredba neustavna, zbog čega traži da Ustavni sud tu odredbu posebno ispita. S obzirom na to, Ustavni sud nije smatrao potrebnim ulaziti u ispitivanje ustavnosti odredbe članka 5. pobijanog zakona, jer je ona samo paušalno navedena među drugim odredbama čije je ispitivanje podnositelj zahtjeva tražio i u odnosu na koje je dao iscrpne argumente.

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

68. Također, Ustavni sud opaža da je podnositelj zahtjeva osporio ustavnost analiziranih odredaba pobijanog zakona i u odnosu na čl. II/2. (Ljudska prava i temeljne slobode) i u svezi s tim na članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, potom članak IV/2.(a) Ustava Bosne i Hercegovine koji regulira pitanje izbora i sastava Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, te u odnosu na članak V/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine koji regulira pitanje izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Što se tiče zahtjeva u odnosu na članak II/2. i članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe ove navode posebno ispitivati.

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

70. S obzirom na sve navedeno, te imajući u vidu potrebu da se osigura da se predstojeći lokalni izbori održe nesmetano i sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine i Izbornom zakonu BiH, Ustavni sud je odlučio primjenom odredbe članka 63. stavak 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ukinuti odredbe članka 4. stavak 1. točka 1. i članka 6. st. 1. i 3. pobijanog zakona. Ustavni sud osobito ističe kako ovakva odluka neće biti na štetu predstojećeg izbornog procesa, budući da će nakon ukidanja navedenih odredaba na snazi ostati odredbe ranijeg Izbornog zakona RS-a.

VIII. Zaključak

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

72. Međutim, Ustavni sud zaključuje da su odredbe članka 3. st. 2. i 4. i članka 11. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj

24/12) sukladni čl. 1/2. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, budući da sadržaj tih odredaba slijedi opće principe utvrđene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine kao „odlukom institucija Bosne i Hercegovine“, čime se ne dovodi u pitanje poštivanje principa vladavine prava.

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

74. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije nužno posebno razmatrati podnositeljev prijedlog zahtjeva za donošenjem privremene mjere.

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

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

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom zasjedanju, u predmetu broj У 4/12, rješavajući zahtjev Сулејмана Тихића, председавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 59 став 2 алинеја 2 и члана 61 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 Симовић, председник
Валерија Галић, потпредседница
Constance Grewе, потпредседница
Сеада Палаврић, потпредседница
Tudor Pantiru, судија
Маго Тадић, судија
Мирсад Ђеман, судија
Маргарита Цаца Николовска, суткиња
Златко М. Кнежевић, судија
на сједници одржаној 26. маја 2012. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Дјелимично се усваја заhtjev Сулејмана Тихића, председавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Утврђује се 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. 1/2 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

Укидају се у 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 се као неоснован заhtjev Сулејмана Тихића, председавајућег 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. 1/2 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, председавајући Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац заhtjeва), поднио је 22. марта 2012. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) заhtjev 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 заhtjeва 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 заhtjeву.

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 заhtjev.

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

III. Заhtjev

а) Наводи из заhtjeва

4. Подносилац заhtjeва сматра да су чл. 3, 4, 5, 6 и 11 оспореног закона у супротности с чл. 1/2, 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 заhtjeва подносилац заhtjeва 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 обезбијеле 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) обезбијеле прикладност за изборе – квалификованост (члан 4 Анекса 3) и 5) да се формира Стална изборна комисија. Даље, подносилац заhtjeва 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 заhtjeва даље наводи да је Устав Босне и Херцеговине „дао велики значај изборном процесу“ тако што је у чл. 1/2 и II/2 експлицитно „примијенио опште норме, односно општа начела изборног процеса“. Даље, у чл. IV/2а)