



даљњем тексту: Дом народа) затражено је 11. марта и 18. марта 2011. године да доставе одговор на захтјеве.

3. Секретар Представничког дома је 25. марта 2011. године доставио обавјештење поводом захтјева за изјашњење, а Дом народа у остављеном року није доставио одговор на захтјев.

4. На основу члана 26 став 2 Правила Уставног суда, обавјештење Представничког дома достављено је подносиоцима захтјева 14. априла 2011. године.

5. На основу члана 93 тачка 3 Правила Уставног суда, Уставни суд је одбио захтјев за изузеће Сеаде Палаврић, потпредседнице Уставног суда и Мирсада Ђемана, судије Уставног суда, јер нису учествовали у доношењу законских одредаби које су предмет спора.

### III. Захтјев

#### а) Наводи из захтјева

6. Подносиоци захтјева су експлицитно навели да одредбе члана 9.3. и члана 20.13.(3) Изборног закона нису у сагласности с чл. I/1, I/3, III/1 и III/3а) Устава Босне и Херцеговине.

7. Подносиоци захтјева су навели да су чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине регулисане надлежности институција Босне и Херцеговине, међу којима нема надлежности из области територијалне организације ентитета, односно одређивања назива општина и градова. Стога, како су даље навели подносиоци захтјева, у смислу члана III/3а) Устава Босне и Херцеговине, регулисање овог питања је у надлежности ентитета.

8. Подносиоци захтјева су даље истакли да је, у складу са споменутиим уставним одредбама, Народна скупштина Републике Српске донијела Закон о територијалној организацији Републике Српске, који је објављен у "Службеном гласнику Републике Српске" број 69/09. Чланом 5 наведеног закона наведене су све општине у Републици Српској. Подносиоци захтјева наводе да се у оспореним члановима Изборног закона за означавање општина у Републици Српској прописују незванични, односно двојни називи који не постоје у Закону о територијалној организацији Републике Српске. Тако се на примјер, како је даље наведено, у оспореним члановима Изборног закона умјесто назива општина Крупа на Уни прописује назив Босанска Крупа/Крупа на Уни; умјесто Нови Град назив Босански Нови/Нови Град; умјесто назива Козарска Дубица назив Босанска Дубица/Козарска Дубица, итд.

9. Како је према Уставу Босне и Херцеговине територијална организација изворна надлежност ентитета, подносиоци захтјева сматрају да у оспореним одредбама Изборног закона морају да се користе званични називи општина усвојени у Закону о територијалној организацији Републике Српске. Поред тога, подносиоци захтјева су истакли да је Народна скупштина Републике Српске приликом доношења наведеног закона испоштовала одлуке Уставног суда у предмету број У 44/01 од 27. фебруара и 22. септембра 2004. године. Такође су указали да је Уставни суд у предмету број АП 2821/09 одбацио као очигледно (*prima facie*) неосновану апелацију Клуба делегата из реда бошњачког народа у Вијећу народа Републике Српске, поднесену против Одлуке Вијећа за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске број УВ-2/09 од 8. јула 2009. године у којој се наводи да Законом о територијалној организацији Републике Српске нису повријеђени витални интереси бошњачког народа.

10. С обзиром на наведено, подносиоци захтјева су затражили да Уставни суд оспорене чланове Изборног закона прогласи неуставним. Такође су затражили изузеће потпредседнице Уставног суда Сеаде Палаврић и судије Мирсада Ђемана, јер су у периоду од 2002. године до 2006. године, када је Изборни закон више пута мијењан, били чланови Представничког дома.

#### б) Одговор на захтјев

У обавјештењу поводом захтјева за изјашњење, којег је потписао секретар Представничког дома, је наведено да, с обзиром да Представнички дом још није окончао

конститутивну сједницу, нити су изабрани чланови Уставноправне комисије Дома, није могуће провести поступак прописан Пословником Представничког дома и дати одговор о наведеном захтјеву за оцјену уставности Изборног закона.

### V. Релевантни прописи

#### 11. Устав Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

##### Члан I/1

##### Континуитет

Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада "Босна и Херцеговина", наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признаним границама. [...]

##### Члан I/2

##### Демократска начела

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

##### Члан I/3

##### Састав

Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске (у даљњем тексту "ентитети").

##### Члан III/1

##### Надлежности институција Босне и Херцеговине

Сљедећа питања спадају у надлежности институција Босне и Херцеговине:

- а) Спољна политика.
- б) Спољностранична политика.
- в) Царинска политика.
- г) Монетарна политика, како је одређена чланом VII.
- д) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине.
- е) Политика и регулатива за уселиње, избјеглице и азил.
- ж) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних процеса, укључујући и односе са Интерполом.
- з) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација.
- и) Регулације саобраћаја између ентитета.
- ј) Контрола ваздушног саобраћаја.

##### Члан III/3а)

Све владине функције и овлашћења која нису овим Уставом изричито повјерена институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима.

**Изборни закон Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 и 32/10) у релевантном дијелу гласи:

##### Члан 1.1

Овим законом уређује се избор чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланова Председништва Босне и Херцеговине, те утврђују принципи који важе за изборе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини.

##### Члан 9.3

Девет (9) мандата из три (3) вишечлане изборне јединице за Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, са територије Републике Српске, расподјељује се на сљедећи начин:

- а) Изборна јединица 1 састоји се од општина: Босанска Крупа / Крупа на Уни, Босански Нови / Нови Град, Босанска Дубица / Козарска Дубица, Приједор, Босанска Градишка / Градишка, Лактиши, Србац, Пријавор, Босански Петровац / Петровац, Сански Мост / Оштра Лука, Бања Лука, Челинац, Дрвар / Источни Дрвар, Кључ / Рибник, Мркоњић Град, Јајце /

Језеро, Скендер Вакуф / Кнежево, Коџор Варош, Шипово, Кујрес / Кујрес и Костијаница и бира три члана,

б) Изборна јединица 2 састоји се од општина: Дервенџа, Босански Брод / Брод, Оџак / Вукосавље, Босански Шамац / Шамац, Орашје / Доњи Жабар, Модрича, Градачац / Пелаџићево, Бијељина, Добој, Грачаница / Пејирово, Лојаре, Угљевик и Теслић, и Брчко Дисциплина БиХ и бира три члана и

в) Изборна јединица 3 састоји се од општина: Калесија / Осмаци, Зворник, Шековићи, Власеница, Брајунца, Сребреница, Соколац, Хан Пијесак, Илица / Источна Илица, Сјари Град Сарајево / Источни Сјари Град, Ново Сарајево / Источно Ново Сарајево, Трново (РС), Пале (РС), Рођајица, Вишеград, Мосићар / Источни Мосићар, Невесиње, Калиновик, Гацко, Фоча / Фоча, Горажде / Ново Горажде, Чајничке, Рудо, Сјолац / Берковићи, Љубиње, Билећа, Требиње и Милићи и бира три члана.

Члан 20. 13. (3)

62 мандата из вишечланих изборних јединица Народне скупштине Републике Српске расподељују се на следећи начин:

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

б) Изборна јединица 2 састоји се од општина: Босански Пејровац / Пејровац, Бања Лука, Челинац, Дрвар / Источни Дрвар, Кључ / Рибињак, Мркоњић Град, Јајце / Језеро, Скендер Вакуф / Кнежево, Коџор Варош, Шипово и Кујрес / Кујрес и бира 12 чланова.

в) Изборна јединица 3 састоји се од општина: Дервенџа, Босански Брод / Брод, Оџак / Вукосавље, Модрича, Добој, Грачаница / Пејирово и Теслић и бира 10 чланова.

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

е) Изборна јединица 5 састоји се од општина: Калесија / Осмаци, Зворник, Шековићи, Власеница, Брајунца, Сребреница, Соколац, Хан Пијесак, Илица / Источна Илица, Сјари Град / Источни Сјари Град, Ново Сарајево / Источно Ново Сарајево, Трново (РС), Пале (РС), Рођајица и Милићи и бира 11 чланова.

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

Закон о територијалној организацији Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 69/09) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом уређује се територијална организација Републике Српске (у даљем тексту: Република), као и услови и поступак за територијалну промјену.

Члан 5.

Општинске у Републици Српској су: Бијељина, Билећа, Берковићи, Брајунца, Брод, Вишеград, Власеница, Вукосавље, Гацко, Градишка, Дервенџа, Добој, Доњи Жабар, Зворник, Источни Мосићар, Источни Дрвар, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Сјари Град, Језеро, Калиновик, Кнежево, Козарска Дубица, Костијаница,

Коџор Варош, Крупа на Уни, Кујрес, Лактиши, Лојаре, Љубиње, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука, Пале, Пелаџићево, Пејровац, Пејирово, Приједор, Прњавор, Рођајица, Рудо, Рибињак, Србац, Сребреница, Соколац, Теслић, Требиње, Трново, Угљевик, Фоча, Хан Пијесак, Чајничке, Челинац, Шамац, Шековићи и Шипово.

## V. Допустивост

12. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредаба члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине Правила Уставног суда Уставног суда.

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

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

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

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

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

13. У односу на оспорене одредбе Изборног закона, Уставни суд истиче да, иако одредба члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине не предвиђа експлицитну надлежност Уставног суда да оцјенује уставност закона или одредбе закона Босне и Херцеговине, супстанционални појам овлашћења одређених самим Уставом Босне и Херцеговине садржи у себи титулус Уставног суда за такву надлежност, а посебно улогом Уставног суда као тијела које подржава Устав Босне и Херцеговине. Наведено становиште Уставног суда у оваквим случајевима, кроз његову досадашњу праксу, јасно указује да је Уставни суд надлежан да оцјенује уставност закона, односно појединих одредаба закона Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука број У 14/02 од 30. јануара 2004. године, "Службени гласник Босне и Херцеговине" број 18/04).

14. Даље, предметни захтјев за оцјену уставности оспорених одредаба Изборног закона поднијело је 76 посланика Народне скупштине Републике Српске, што у односу на 83, што је укупан број народних посланика одређен Уставом Републике Српске, представља више од једне четвртине чланова законодавног тијела Републике Српске. Из наведеног произилази да је захтјев поднио овлашћени подносилац из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

15. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 17 Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је захтјев за оцјену уставности одредби Изборног закона допустив, јер га је поднио овлашћени подносилац и не постоји ниједан формални разлог из члана 17 став 1 Правила Уставног суда у погледу недопустивости.

## VI. Меритум

16. Подносиоци захтјева су експлицитно навели да одредбе члана 9.3. и члана 20.13.(3) Изборног закона нису у складу с чл. I/1, I/3, III/1 и III/3а) Устава Босне и Херцеговине. Међутим, из суштине захтјева произилази да захтјев покреће и уставна питања правне сигурности према члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. Оспорени чланови Изборног закона, по мишљењу подносилаца захтјева, нису у складу с наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине јер за означавање општина у Републици Српској прописују незваничне, односно двојне називе, па чак и погрешне називе који не постоје у Закону о територијалној организацији Републике Српске.

17. Уставни суд запажа да је Изборни закон Парламентарна скупштина БиХ донијела у складу с чланом III/1, чланом IV/1, 2. и 4а) и чланом V/1а) Устава Босне и Херцеговине, као и чланом V Анекса 3 (Споразум о изборима) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, с циљем да се промовишу слободни, фер и демократски избори. Изборни закон уређује

питања избора чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланова Председништва Босне и Херцеговине, те утврђује принципе који важе за изборе на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини. Наведени закон је ступио на снагу 27. септембра 2001. године. Изборни закон је више пута мијењан и допуњаван. Међутим, само Закон о измјенама и допунама Изборног закона који је објављен у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 24/06 од 3. априла 2006. године, између осталог односи се и на измјену назива општина у Републици Српској. Ове измјене назива појединих општина услиједиле су у поступку имплементације одлука Уставног суда број У 44/01 од 27. фебруара и 22. септембра 2004. године, којима су неуставним проглашени ранији називи који су садржавали атрибуцку одредницу "српски".

18. Уставни суд даље истиче да је Република Српска донијела Закон о територијалној организацији Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 69/09), који је ступио на снагу 7. августа 2009. године. Чланом 5 наведеног закона поименично је наведена 61 општина, које као основне територијалне јединице чине територију Републике Српске. У овом закону утврђени су називи општина као садашњи званични називи општина у Републици Српској.

19. Уставни суд закључује да се оспореним законом уређују питања избора чланова и делегата Парламентарне скупштине БиХ и чланова Председништва БиХ, као и принципи који важе за изборе. Дакле, питања из уставне надлежности Босне и Херцеговине. Из овога произилази закључак да се оспореним законом не уређују питања из ентитетске уставне надлежности као што је територијална организација ентитета, нити утврђују називи градова и општина у ентитетима. Наиме, Уставни суд сматра да су у оспореном закону преузети називи општина у Републици Српској из тада важећег ентитетског закона, уз које су у неким случајевима наведени и ранији називи (нпр. Кључ/Рибник), како би се технички прецизирале изборне јединице у Изборном закону. Оспорени закон је донесен прије новог Закона о територијалној организацији Републике Српске из августа 2009. године и због тога садржи претходне називе који нису у складу с називима утврђеним овим ентитетским законом. Дакле, законодавац на државном нивоу у оспореним члановима закона није утврђивао називе градова и општина, нити су то материјално-правна питања која се уређују тим законом. Уставни суд закључује да се у конкретном случају законодавац на државном нивоу није упулео у уставно овлашћење Републике Српске, које као ентитет има према члану III/3а) Устава Босне и Херцеговине.

20. Имајући у виду наведено, као и да се одредбе Устава Босне и Херцеговине садржане у чл. I/1, I/3, III/1 и III/3а), за које подносиоци захтјева сматрају да су у конкретном случају повријеђене, односе на континуитет и састав Босне и Херцеговине, те надлежности институција БиХ и надлежности ентитета, Уставни суд закључује да оспореним члановима Закона о јединственом матичном броју и Изборног закона нису повријеђене одредбе чл. I/1, I/3, III/1 и III/3а) Устава Босне и Херцеговине.

21. Међутим, Уставни суд запажа да из суштине захтјева којим се тражи оцјена уставности наведеног закона произилази да захтјев покреће и уставна питања правне сигурности према члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. Наведеном одредбом Устава Босне и Херцеговине држава Босна и Херцеговина је одређена као "демократиска држава која функционише у складу са законом". Уставни суд је надлежан и обавезан да у свакој прилици дјелује као заштитник Устава Босне и Херцеговине (члан VI/3), што укључује један од његових основних принципа - владавину права из наведене уставне одредбе. Стога ће наводе подносиоца захтјева да су оспорене одредбе закона неуставне Уставни суд испитати у односу на принцип владавине права из наведеног члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

22. Уставни суд је већ истакао да је Република Српска важећим законом утврдила званичне називе свих општина на

својој територији. Подносиоци захтјева су нагласили да су при утврђивању назива испоштоване одлуке Уставног суда у предмету број У 44/01 од 27. фебруара и 22. септембра 2004. године. С друге стране, а имајући у виду оспорене законске одредбе, Уставни суд је мишљења да законодавац на државном нивоу није слиједио нову законску регулативу у Републици Српској у односу на нове називе градова и општина. На овај начин законодавац на државном нивоу је, у односу на оспорене законске одредбе, по мишљењу Уставног суда, нарушио принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд истиче да правна сигурност, што је инхерентан елемент принципа владавине права, захтијева да изборне јединице у оспореном закону буду одређене искључиво актуелним законским називима општина и градова, који су у конкретном случају утврђени релевантним одредбама Закона о територијалној организацији Републике Српске из 2009. године. Из наведеног Уставни суд закључује да је у конкретном случају повријеђен принцип владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, који подразумева поштовање важећих закона и поступање у складу с њима.

#### Закључак

23. Уставни суд закључује да члан 9.3. и члан 20.13.(3) Изборног закона нису у складу с чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине, због тога што садрже називе општина у Републици Српској који нису у складу с њиховим називима утврђеним позитивним ентитетским Законом о територијалној организацији Републике Српске, који је донесен у оквиру уставне надлежности ентитета.

24. Уставни суд, међутим, закључује да су одредбе члана 9.3. и члана 20.13.(3) Изборног закона у складу с чл. I/1, I/3, III/1 и III/3а) Устава Босне и Херцеговине, јер овим одредбама нису утврђивани већ само преузети називи појединих општина из ентитетских закона који су били на снази у вријеме доношења оспорених закона. Дакле, није дошло до уплитања у уставну надлежност ентитета да утврђује називе општина на својој територији.

25. На основу члана 61 ст. 1 и 2 и члана 63 став 4 Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучно као у диспозитиву ове одлуке.

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

Председник  
Уставног суда  
Босне и Херцеговине  
Проф. др Миодраг Симовић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 4/11, rješavajući zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2, člana 61. st. 1, 2. i 3. i člana 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik  
Valerija Galić, potpredsjednica  
Constance Grewe, potpredsjednica  
Seada Palavrić, potpredsjednica  
Tudor Pantiru, sudija  
Mato Tadić, sudija  
Mirsad Jeman, sudija  
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja  
na sjednici održanoj 27. maja 2011. godine, donio je

#### ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelimično se usvaja zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske.

Utvrđuje se da član 9.3. i član 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01,