

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednik Zlatko M. Knežević, potpredsjednici Mato Tadić, Mirsad Ćeman i Margarita Caca-Nikolovska i sudije Tudor Pantiru, Valerija Galić, Miodrag Simović, Seada Palavrić i Giovanni Grasso, na sjednici održanoj 31. januara 2019. godine, u predmetu broj **U 24/18**, rješavajući zahtjev 27 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a) i člana 57. stav (2) tačka a) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14) donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev 27 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti Uputstva o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18) zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

1. Podnosioci zahtjeva, i to 27 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 27. decembra 2018. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Uputstva o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i

Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18; u daljnjem tekstu: Uputstvo o izmjeni i dopunama).

2. Istovremeno, podnosioci zahtjeva su, u smislu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili donošenje privremene mjere kojom bi se zabranila primjena Uputstva do konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu.

Postupak pred Ustavnim sudom

3. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CIK) zatraženo je 28. decembra 2018. godine da dostavi odgovor na zahtjev.
4. CIK je dostavio odgovor na zahtjev 18. januara 2019. godine.

Zahtjev

Navodi iz zahtjeva

5. Podnosioci zahtjeva smatraju da je Uputstvo o izmjeni i dopunama u suprotnosti sa članovima I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Podnosioci zahtjeva, između ostalog, navode da su Opći izbori u Bosni i Hercegovini koji su održani u oktobru 2018. godine provedeni u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) čije neustavne odredbe o izboru delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) nisu bile na snazi. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su ukazali na Odluku Ustavnog suda broj U 23/14 od 1. decembra 2016. godine kojom su odredbe Poglavlja B člana 10.12 stav 2. u dijelu koji glasi: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu.“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16A stav 2. tačke a-j Izbornog zakona proglašene neustavnim jer je Ustavni sud utvrdio da one nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Kako Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine navedenu odluku nije provela i u situaciji kada su citirane odredbe Izbornog zakona stavljene van snage, CIK donosi sporno Uputstvo o izmjeni i dopunama kojim regulira strukturu i način izbora delegata u Dom naroda, iako se njegova „nadležnost“ odnosi samo na utvrđivanje broja delegata nakon svakog popisa koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog organa svakog kantona (član 10.12 Izbornog zakona).

6. Shodno tome, podnosioci zahtjeva, pozivajući se na sadržaj spornog Uputstva o izmjeni i dopunama, smatraju da postoji nadležnost Ustavnog suda jer se spornim Uputstvom o izmjeni i dopunama zapravo reguliraju pitanja koja proistječu iz Ustava Bosne i Hercegovine i Međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
7. Podnosioci zahtjeva smatraju da je notorna činjenica, koju je i predsjednik CIK-a više puta istakao u javnim istupima, da je prilikom donošenja osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama, odnosno prilikom određivanja broja delegata iz kantonalnih skupština kao osnov korišten popis stanovništva iz 2013. godine, što je suprotno odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona. Podnosioci zahtjeva tvrde da CIK, donoseći sporno Uputstvo o izmjeni i dopunama umjesto zakonodavca, nije ispoštovao ni Odluku Ustavnog suda broj U 23/14 u kojoj je Ustavni sud proglasio neustavnom apsolutnu odrednicu Izbornog zakona prema kojoj se u Dom naroda bira po jedan delegat iz svakog konstitutivnog naroda, bez obzira na to da li je izabran u kantonalnu skupštinu. Istovremeno, odredbom člana 3. osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama, suprotno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, predviđena je kao izuzetak mogućnost popunjavanja nedostajućih delegata iz reda konstitutivnih naroda primjenom principa pariteta u predstavljanju. Dakle, podnosioci zahtjeva tvrde da bi se prema citiranoj odredbi popunjavanje vršilo iz reda neizabranih kandidata u kantonalne skupštine, iako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine izričito zahtjeva izbor u Dom naroda iz reda kantonalnih zastupnika. Prema tvrdnjama podnosioca zahtjeva, CIK je postupao protivno članu IX 7, koji je izmijenjen Amandmanom LI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koji glasi: „Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke do potpune provedbe Aneksa VII.“. Podnosioci zahtjeva su se pozvali i na Izborni zakon, i to na član 20.16A stav (1) koji nedvosmisleno upućuje na neophodnost primjene popisa iz 1991. godine kod određivanja broja delegata za Dom naroda, sve dok Aneks VII u potpunosti ne bude proveden. U vezi s tim, naglašeno je da ni visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, a ni Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nisu proglasili potpuno provođenje Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.
8. Podnosioci zahtjeva su potom ukazali i da sam popis iz 2013. godine nije prihvatljiv kao osnov za donošenje spornog uputstva ukazujući u vezi s tim na mišljenje Federalnog zavoda za statistiku od 4. novembra 2018. godine u kojem se navodi, između ostalog, da je popis iz 1991. godine proveden prema metodologiji „stalnog stanovništva“, a popis iz 2013. godine

prema metodologiji „uobičajenog stanovništva“. Osim toga, kako su podnosioci zahtjeva istakli, rezultati popisa iz 1991. godine i 2013. godine nisu uporedivi zbog toga što popis iz 1991. godine uključuje i građane koji su se nalazili na privremenom radu ili boravku u inostranstvu, bez obzira na dužinu njihovog rada/boravka u inostranstvu, a prema popisu iz 2013. godine, državljani Bosne i Hercegovine koji žive u inostranstvu i imaju prebivalište u Bosni i Hercegovini i odsutni su duže od 12 mjeseci popisani su u posebnoj bazi podataka i oni ne čine dio ukupnog broja stanovnika Bosne i Hercegovine. Potom su podnosioci zahtjeva ukazali i na to da je Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini propisano da će se podaci prikupljeni popisom koristiti isključivo u statističke svrhe. Osim toga, podnosioci zahtjeva su istakli da popis iz 2013. godine nije obuhvatio izbjegla lica koja prema Izbornom zakonu imaju aktivno biračko pravo, što znači da popis iz 2013. godine i bez ustavnog principa sadržanog u članu IX 7. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ne bi bio pravno relevantan za izborni proces koji priznaje tu kategoriju stanovništva i daje joj mogućnost učešća u izbornom procesu Bosne i Hercegovine.

9. Dakle, kako je CIK osporenim Uputstvom o izmjeni i dopunama supstituirajući zakonodavca regulirao zakonsku materiju, te utvrdio broj delegata i način njihovog izbora iz svakog kantona, ne poštujući princip predviđen Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine o primjeni rezultata popisa iz 1991. godine, podnosioci zahtjeva smatraju da doneseno Uputstvo o izmjeni i dopunama nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2. i II/2. i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Podnosioci zahtjeva su predložili da se zahtjev usvoji, da se utvrdi da Uputstvo o izmjeni i dopunama nije u skladu sa čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te da se naloži CIK-u da odredbe Uputstva o izmjeni i dopunama uskladi s navedenim članovima Ustava Bosne i Hercegovine i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, odnosno da odredi broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog organa svakog kantona primjenjujući popis iz 1991. godine.
10. Zahtjev za privremenu mjeru podnosioci zahtjeva nisu posebno obrazložili.

Odgovor na zahtjev

11. U opširnom odgovoru na zahtjev CIK je, između ostalog, naveo da donošenjem Uputstva o izmjeni i dopunama ni na koji način nije povrijedio prava podnosilaca zahtjeva, niti bilo

kojeg učesnika u izbornom procesu, nego je upravo s ciljem zaštite izbornog procesa i donio Uputstvo o izmjeni i dopunama kako bi, u smislu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, osigurao slobodne i demokratske izbore, za čije je provođenje odgovoran CIK, a njegova nadležnost proizlazi iz člana 5. Aneksa III Sporazuma o izborima Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Dalje, CIK je naglasio da donošenjem osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama nijednoj kategoriji birača s pravom glasa u izborima u BiH nije uskraćeno pravo da učestvuje u izborima (pravo da bira i pravo da bude biran), niti su uspostavljena bilo kakva ograničenja pri iskazivanju volje birača. Predloženo je da se zahtjev odbaci, odnosno odbije kao neosnovan jer ne postoji povreda Ustava Bosne i Hercegovine.

Relevantni propisi

12. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član I

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

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

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

2. Međunarodni standardi

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

Član VI/3.a)

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

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

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom. Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

Član VI/5.

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

13. U **Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08) relevantne odredbe glase:

IX USVAJANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA I PRIJELAZNA RJEŠENJA

Član 7.

Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede.

Član 11a.

1. Proporcionalna zastupljenost u svim javnim organima vlasti, uključujući i sudove

Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Federaciji BiH.

Kao ustavni princip, takva proporcionalna zastupljenost će se bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Ovaj opći princip će se precizirati entitetskim zakonima. Entitetski zakoni će utvrditi konkretne rokove i reguliraće pomenuti princip, u skladu sa regionalnom etničkom strukturom entiteta i kantona.

Javne institucije u smislu ovog člana su ministarstva u Vladi Federacije BiH i vladama kantona, općinski organi vlasti, kantonalni i općinski sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

14. 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, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) relevantne odredbe glase:

Član 2.9

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

- 1. koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu s ovim zakonom;*
- 2. donosi administrativne propise za provedbu ovog zakona;*
 - 2.a donosi odluku o održavanju neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini, propisanih ovim zakonom;*
- 3. predlaže budžet za Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine i podnosi izvještaj o izvršenju budžeta;*
- 4. odgovorna je za tačnost, ažurnost i ukupni integritet Centralnog biračkog spiska za teritoriju Bosne i Hercegovine;*
 - 4.a. osigurava statističke evidencije razvrstane po spolu, starosti, razvrstani po izbornim jedinicama za svaki dio izbornog procesa;*
- 5. ovjerava političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisne kandidate za učešće na svim nivoima neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini;*
- 6. potvrđuje i ovjerava kandidatske liste i kandidate za sve nivoe neposrednih i posrednih izbora u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih ovim zakonom;*
- 7. odgovorna je za pravovremeno štampanje, distribuciju i sigurnost glasačkih listića i obrazaca za neposredne izbore na svim nivoima u Bosni i Hercegovini;*
- 8. utvrđuje sadržaj i formu glasačkih listića za sve nivoe neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini;*

9. utvrđuje i potvrđuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim zakonom, ovjerava da su ti izbori provedeni u skladu s ovim zakonom i objavljuje rezultate svih neposrednih i posrednih izbora obuhvaćenih ovim zakonom;

10. izdaje uvjerenje osobama koje su dobile mandat na svim nivoima neposrednih i posrednih izbora u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih ovim zakonom;

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

12. objavljuje u službenim glasilima i sredstvima javnog informiranja u Bosni i Hercegovini i van nje, poslovnike, propise i izborne rezultate neposrednih i posrednih izbora u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih ovim zakonom, informacije za birače, te ostale informacije neophodne za provedbu ovog zakona i svih izbornih zakona;

13. obavlja sve izborne aktivnosti za izbor članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine i članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine;

14. donosi odluku o prestanku mandata izabranog zvaničnika na svim nivoima neposrednih i posrednih izbora u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih ovim Zakonom, a vodi i prethodni postupak, gdje je potrebno, o utvrđivanju činjeničnog stanja (u slučaju kada je izabrani zvaničnik podnio ostavku, da je to učinio svojom voljom);

15. provjerava odluku nadležnog organa o prestanku mandata izabranog zvaničnika opozivom, kako bi se osiguralo da je mandat izabranog zvaničnika prestao u skladu s ovim Zakonom;

16. podnosi godišnji izvještaj Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o provođenju izbora u Bosni i Hercegovini, provedbi ovog zakona i inicira izmjene ovog zakona; i

17. obavlja sve druge poslove utvrđene zakonom.

Član 10.12

Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Izborna komisija određuje, nakon svakog popisa,

broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se ređaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.

Član 20.16 A

Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu koja je obično uređena Poglavljem 10., Potpoglavlje B ovog zakona odvija se u skladu s ovim članom.

Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj delegata:

15. **U Uputstvu o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 38/14, 90/16 i 8/17) relevantne odredbe glase:**

Član 1.

(Predmet)

- (1) Ovim uputstvom uređuje se način i postupak nominiranja, provjere kandidata, ovjera kandidatskih listi, izbor, utvrđivanje rezultata glasanja, potvrđivanje rezultata glasanja i izdavanje uvjerenja licima koja su dobili mandat:*
- a) U Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH),*
 - b) U Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda Parlamenta Federacije BiH),*
 - c) U Vijeću naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vijeće naroda RS) i*
 - d) U Gradskom vijeću Grada Sarajeva i Skupštini Grada Istočno Sarajevo.*

- (2) Ovim uputstvom uređuje se način i postupak provjere kandidata, ovjera kandidatskih listi i izdavanje uvjerenja licima koja su dobila mandat predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH) i gradonačelnika Grada Sarajeva, Grada Istočno Sarajevo, Grada Mostara (u daljnjem tekstu: gradonačelnik grada) i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

**Poglavlje III. Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine
Odjeljak A. Nominiranje kandidata i izbor delegata**

Član 21. stav (3)

- (3) Broj delegata koji se bira iz skupštine kantona je propisan članom 20.16A Izbornog zakona BiH.

16. U Uputstvu o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18) relevantne odredbe glase:

Član 1.

U Uputstvu o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 38/14, 90/16 i 8/17) u članu 21. stav (3) se mijenja i glasi:

"(3) Utvrđuje se preliminarni broj delegata koji se bira iz skupština kantona, kako slijedi:

a) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unskosanski kanton, bira se šest delegata, uključujući dva iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i jedan iz reda ostalih;

b) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, bira se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;

c) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, dva iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih;

d) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničkodobojski kanton, bira se šest delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jedan iz reda hrvatskog, jedan iz reda srpskog naroda i jedan iz reda ostalih;

e) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosanskopodrinjski kanton - Goražde biraju se tri delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog i jednog iz reda srpskog naroda;

f) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog, jednog iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih;

g) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog i dva iz reda srpskog naroda;

h) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, bira se pet uključujući jednog iz reda bošnjačkog, tri iz reda hrvatskog i jedan iz reda srpskog naroda;

i) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se devet delegata, uključujući tri iz reda bošnjačkog, jedan iz reda hrvatskog, tri iz reda srpskog naroda i dva iz reda ostalih i

j) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, bira se šest delegata, uključujući jednog iz reda bošnjačkog, dva iz reda hrvatskog i tri iz reda srpskog naroda.

Član 3.

U členu 37. iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

"(3) Izuzetno, ukoliko nakon procedure utvrđene u stavu (1) i (2) ovog člana, nedostaje određeni broj delegata iz reda jednog od konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih (član 10.10 Zakona), Centralna izborna komisija BiH će primjenom ustavnog načela pariteta u predstavljanju konstitutivnih naroda i odgovarajućeg predstavljanja Ostalih (Amandman XXXIII, stav 1. tačka 1. na Ustav Federacije BiH), posebnim aktom propisati način popune i izvršiti popunu nedostajućeg broja delegata iz reda konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih, primjenom člana 10.16 Izbornog zakona BiH."

17. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. tačka c) Pravila Ustavnog suda.

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

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

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

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom. Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

18. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je 27 od ukupno 98 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.
19. U konkretnom slučaju podnosioci zahtjeva smatraju da osporeno Uputstvo o izmjeni i dopunama, koje je donio CIK, nije u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornim zakonom, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2. i II/2, te članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Iako to nisu eksplicitno naveli, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva suštinski problematiziraju odredbe člana 1. Uputstva o izmjeni i dopunama kojima je CIK izmijenio član 21. stav (3) izvornog teksta Uputstva, te utvrdio preliminaran broj delegata za Dom naroda koji se biraju iz skupština kantona.

20. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ne propisuje eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost akata niže pravne snage od zakona.
21. S obzirom na to da je predmet osporavanja akt niže pravne snage od zakona, proizlazi da je u konkretnom slučaju potrebno, prije svega, utvrditi da li Ustavni sud može zasnovati nadležnost za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.
22. U pogledu osporavanog akta, Ustavni sud ukazuje na to da je u svojoj dosadašnjoj praksi, u situacijama kada je pokretano pitanje usaglašenosti nekog općeg akta koji nije izričito naveden u odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, u svakom pojedinačnom predmetu ocijenio okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na nadležnost koja mu je dodijeljena na osnovu navedenog člana, te shodno tome izražavao stav da li će konkretni zahtjev za ispitivanje tih akata ocijeniti dopustivim. Također, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 6/06* od 29. marta 2006. godine, tačka 21, „Službeni glasnik BiH“ broj 40/08), kao i da je konačni autoritet u pogledu tumačenja i primjene Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 9/09* od 26. novembra 2010. godine, stav 70, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 48/11).
23. Shodno navedenom, Ustavni sud će prezentirati dosadašnju praksu u predmetima koji su se bavili pitanjem ocjene ustavnosti akata nižeg pravnog ranga od zakona.
24. Dakle, u Odluci broj *U 7/16* predmet osporavanja bili su akti niže pravne snage od zakona, i to Odluka o usvajanju Jedinstvenog programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine i Jedinstvenog programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine koje je donio direktor Agencije za statistiku. Podnosilac zahtjeva je tvrdio da osporeni akti krše Ustav Bosne i Hercegovine jer nisu u skladu sa Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH i Zakonom o statistici BiH koje je donijela Parlamentarna skupština BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/16* od 19. januara 2017. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba). Ustavni sud je zaključio da ne može zasnovati nadležnost za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH jer osporeni akti ne pokreću pitanje kršenja ljudskih prava, kao i da spor ne može proizlaziti iz važećih propisa. Najzad, Ustavni sud je istakao da nema nadležnost da ispituje zakonitost uopćeno, a da iz

argumentacije podnosioca zahtjeva proizlazi da se suštinski pokreće pitanje usklađenosti osporenih akata sa Zakonom o popisu i Zakonom o statistici (vidi tačke 33. i 34).

25. Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj U 28/14 predmet ocjene ustavnosti bila odredba podzakonskog akta, Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o kriterijima, postupku i načinu raspodjele stranih dozvola za prijevoz tereta domaćim prijevoznicima, koji je donio ministar komunikacija i prometa. S obzirom na to da se zahtjev za ocjenu ustavnosti odnosio na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te ostvarivanje ustavnih principa, kao što je princip tržišne privrede, pravo na imovinu i pravo na zabranu diskriminacije, Ustavni sud je zaključio da je nadležan da vrši kontrolu ustavnosti konkretnog podzakonskog akta (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 28/14* od 26. novembra 2015. godine, tačka 15, dostupna na www.ustavnisud.ba).
26. Ustavni sud ukazuje da je u dosadašnjoj praksi izgradio i stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u odnosu na ustavnu nadležnost za donošenje (i) podzakonskih akata može dovesti do pokretanja ustavnog spora u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Upravo imajući u vidu odredbe iz člana VI/3. prema kojima će „Ustavni sud podržati ovaj Ustav...“, kao i odredbe iz istog člana koje u relevantnom dijelu glase „...uključujući ali ne ograničavajući se...“ u vezi s kojim Ustavni sud posmatra i odredbe o podjeli nadležnosti iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine, te imajući u vidu (i) ustavni princip pravne države iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da može zasnovati nadležnost i odlučiti o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je nenadležni organ donio podzakonski akt za čije donošenje nije imao nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 10/14* od 4. jula 2014. godine, tačka 79). Pri tome, Ustavni sud je u svojoj praksi protumačio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 12/08* od 30. januara 2009. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 62/09, tačka 7).
27. Dalje, u predmetu broj U 1/09 podnosilac zahtjeva je tvrdio da je osporenim aktima Vlade FBiH kojim je omogućeno provođenje Zakona o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje, a kojim je država BiH preuzela i obaveze i odgovornost za staru deviznu štednju, prekršeno, između ostalog, i ustavno pravo na imovinu, kao i princip nediskriminacije (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 1/09* od 20.

maja 2009. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavisud.ba).

Ustavni sud je zaključio da nije nadležan da ocjenjuje ustavnosti u smislu člana VI/3.a)

Ustava BiH jer osporeni akti ne predstavljaju opće akte za čiju je ocjenu ustavnosti nadležan u smislu navedene odredbe, kao i da ne vidi nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni akti pokretali pitanja kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

28. Nadalje, u predmetima br. U 4/05 i U 7/05 Ustavni sud je, polazeći od teksta iz člana VI/3.a) Ustava BiH „uključujući ali ne ograničavajući se na to“, zaključio da može vršiti kontrolu ustavnosti i pravnih akata nižeg ranga od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 4/05* od 22. aprila 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 7/05* od 2. decembra 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05). U navedenim odlukama predmet osporavanja bili su statuti jedinica lokalne samouprave (Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo, Grad Banja Luka). U oba predmeta Ustavni sud je zaključio da se zahtjevi za ocjenu ustavnosti odnose na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te da se tiču ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, tj. principa konstitutivnosti naroda i prava na zabranu diskriminacije, te da je nadležan za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.
29. Ustavni sud podsjeća i na to da je u predmetu broj U 3/04 podnosilac zahtjeva, između ostalog, zatražio ocjenu ustavnosti pojedinačno označenih rješenja nadležnih općinskih organa na području grada Sarajeva o izmjeni naziva ulica, parkova, trgova i mostova u pojedinim gradskim općinama, pri tom se pozivajući na princip zabrane diskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 3/04* od 27. maja 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 58/05). Odlučujući o zahtjevu u tom dijelu, Ustavni sud je zaključio da nije nadležan za odlučivanje, s obzirom na prirodu osporenih akata, odnosno konkretnih rješenja za koja je zaključio da kao akti izvršne vlasti ne predstavljaju vrstu općih normativnih akata, odnosno propisa za koje je Ustavni sud, u skladu sa članom VI/3.a) Ustava BiH, nadležan ocjenjivati ustavnost.
30. Shodno navedenom, proizlazi da sama činjenica da su osporene odredbe sadržane u pravnim aktima koji nisu izričito pobrojani u članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine nije bez izuzetka prepreka za odlučivanje Ustavnog suda. Međutim, to u isto vrijeme ne znači i da svaki takav pravni akt može biti predmet ocjene ustavnosti u smislu nadležnosti iz citirane ustavne odredbe, kao i da će svako pozivanje na principe sadržane u Ustavu Bosne i

Hercegovine nužno rezultirati postojanjem spora za koji je jedino nadležan za odlučivanje Ustavni sud BiH (vidi, *mutatis mutandis*, između ostalih, U 28/13, tačka 17).

31. U odnosu na konkretan slučaj, Ustavni sud kao prvo podsjeća da u svojoj dosadašnjoj praksi nije ocjenjivao ustavnost pravnih akata koje je donosio CIK u skladu s ovlaštenjima iz člana 2.9 Izbornog zakona. Prema članu 2.9 Izbornog zakona, CIK je nezavisan organ koji podnosi izvještaj Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i čija ovlaštenja iz nje proizlaze, a tačkama od 1. do 17. člana 2.9 Izbornog zakona taksativno su propisana ovlaštenja CIK-a (vidi relevantne propise). Tako je, između ostalih, tačkom 2. stava 1. člana 2.9 Izbornog zakona CIK nadležan da donosi administrativne propise za provođenje Izbornog zakona. Shodno tome, Ustavni sud smatra da osporeno Uputstvo o izmjeni i dopunama po svom karakteru zapravo i jeste administrativni propis koji je CIK donio s ciljem provođenja Izbornog zakona i posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini. U tom smislu, Ustavni sud zapaža da je članom 1. izvornog teksta Uputstva („Službeni glasnik BiH“ broj 38/14) propisano šta je predmet tog pravnog akta. Tako je stavom 1. člana 1. Uputstva propisano da se navedenim pravnim aktom uređuju način i postupak nominiranja, provjere kandidata, ovjera kandidatskih listi, izbor, utvrđivanje rezultata glasanja, provođenje rezultata glasanja i izdavanje uvjerenja licima koja su dobila mandat u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, Domu naroda (Parlamenta Federacije BiH), Vijeću naroda Republike Srpske i Gradskom vijeću Grada Sarajeva i Skupštini grada Istočno Sarajevo, dok je stavom 2. istog člana propisano da se Uputstvom uređuju način i postupak provjere kandidata, ovjera kandidatskih listi i izdavanje uvjerenja licima koja su dobila mandat predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i gradonačelnika Grada Sarajeva, Grada Istočno Sarajevo, Grada Mostara i Distrikta Brčko BiH. Ostale odredbe Uputstva zapravo detaljnije razrađuju predmet Uputstva. Ustavni sud potom zapaža da je CIK u članu 1. osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama utvrdio broj delegata koji se biraju iz skupštine kantona (vidi relevantne propise), tako što je u tačkama od a) do j) citiranog člana odredio preliminaran broj delegata iz konstitutivnih naroda i reda Ostalih za Dom naroda koji se biraju iz zakonodavnih organa 10 kantona Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud posebno naglašava da je CIK utvrdio preliminaran broj delegata, što upućuje na zaključak da se radi o odredbi koja je privremenog karaktera, što svakako treba uzeti u obzir prilikom razmatranja nadležnosti Ustavnog suda.
32. Ustavni sud zapaža da se podnosioci zahtjeva u svom zahtjevu pozivaju na odredbe čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku

konvenciju, a da u suštini nisu obrazložili u čemu se sastoji neusaglašenost navedenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno Evropske konvencije u kontekstu osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama. Naime, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva zapravo suštinski tvrde da osporeno Uputstvo o izmjeni i dopunama nije doneseno u skladu s principima Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona, pri čemu od Ustavnog suda zahtijevaju da utvrdi da Uputstvo o izmjeni i dopunama nije u saglasnosti s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i protokolom uz Evropsku konvenciju, te da se CIK-u naloži da broj delegata koji se biraju iz skupština kantona utvrdi prema popisu iz 1991. godine, pozivajući se na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (član IX 7).

33. Iz navedenog, prije svega, slijedi da podnosioci zahtjeva zapravo ne dovode u pitanje legitimitet CIK-a, pa imajući u vidu odredbu člana 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ima obavezu da se prilikom odlučanja kreće unutar postavljenog zahtjeva. S druge strane, Ustavni sud zapaža da iz osporenog uputstva *explicite* ne proizlazi koji je popis stanovništva CIK koristio prilikom utvrđivanja preliminarnog broja delegata, što upućuje na zaključak da bi Ustavni sud trebao da se bavi demografskom strukturom stanovništva u Bosni i Hercegovini kako bi, eventualno, ispitao taj prigovor, što je pitanje koje ne proizlazi direktno iz Ustava Bosne i Hercegovine.
34. U vezi s prigovorom podnosioca zahtjeva da CIK donošenjem osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama zapravo nije ispoštovao ni Odluku Ustavnog suda broj U 23/14 od 1. decembra 2016. godine, Ustavni sud podsjeća da je citiranom odlukom, između ostalog, utvrđeno da odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tačke a-j nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, što je bio razlog da se naloži Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja odluke uskladi citirane odredbe sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, također, podsjeća da je navedena odluka Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dostavljena 1. decembra 2016. godine, a da je rok za izvršenje te odluke istekao 30. juna 2017. godine. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća na odredbe člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojima su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće. Upravo je neprovođenje odluke Ustavnog suda kao konačne i obavezujuće bio razlog da Ustavni sud 6. jula 2017. godine donese rješenje kojim je utvrdio da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u datom roku nije izvršila Odluku Ustavnog suda broj U 23/14, te je, shodno tome, predmetna odluka, u smislu člana 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda, dostavljena Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

35. Iz navedenog jasno slijedi da je Ustavni sud nalog za usklađivanje neustavnih odredaba Izbornog zakona uputio nadležnom zakonodavnom organu Bosne i Hercegovine, a ne CIK-u, tako da se u takvim okolnostima ne može govoriti o tome da CIK nije izvršio odluku Ustavnog suda jer CIK u konkretnom slučaju nije ni ovlašten da provodi citiranu odluku Ustavnog suda.
36. Shodno svemu navedenom, Ustavni sud smatra da osporeno Uputstvo o izmjeni i dopunama predstavlja provedbeni akt koji je CIK donio s ciljem provođenja Izbornog zakona u postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini, kojim je utvrđen preliminarni broj delegata za Dom naroda koji se biraju iz skupština kantona. Shodno tome, ali i činjenici da se radi o odredbi privremenog karaktera, Ustavni sud zaključuje da se u konkretnom slučaju ne radi o općem aktu za čiju je ocjenu ustavnosti nadležan u skladu sa članom VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, u ovom slučaju, imajući u vidu sadržaj podnesenog zahtjeva, u svjetlu člana 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni provedbeni akt CIK-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stoga je Ustavni sud, uzimajući u obzir sve navedene okolnosti, a posebno imajući u vidu svoju dosadašnju jurisprudenciju prilikom tumačenja svoje nadležnosti, zaključio da nije nadležan da odlučuje o ocjeni ustavnosti osporenog akta CIK-a, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.
37. Imajući u vidu odredbu člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.
38. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedlog podnosioca zahtjeva za donošenje privremene mjere.
39. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke je izdvojeno mišljenje potpredsjednika Mirsada Ćemana protivno odluci većine.
40. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine


Zlatko M. Knežević

Izdvojeno mišljenje potpredsjednika Mirsada Ćemana o neslaganju

Iako je zahtjevom za ocjenu ustavnosti Uputstva o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 91/18) ovlašteni podnosilac *predložio donošenje odluke o dopustivosti i meritumu*, Ustavni sud je predmet riješio (samo) odlukom o dopustivosti, dakle *isključivo s proceduralnog aspekta*.

Ustavni sud je, naime, zahtjev 27 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine *odbacio kao nedopušten zbog nenadležnosti*.

Ključne argumente za takvu odluku Sud je (većinom glasova) našao uglavnom u tome što:

- osporeno Uputstvo Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (CIK) podzakonski je „provedbeni akt“;
- nije uočen nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni akt pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- u svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud nije ispitivao ustavnost pravnih akata koje je CIK donosio u skladu s ovlaštenjima iz člana 2.9 Izbornog zakona BiH, a ni u konkretnom slučaju se ne radi o općem aktu za čiju bi ocjenu ustavnosti Ustavni sud bio nadležan u skladu sa članom VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine;
- radi se, kako to zaključuje Ustavni sud, *o odredbi „privremenog karaktera“*, s obzirom na to da je Uputstvom utvrđen tek *preliminaran broj delegata* za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH koji se biraju iz skupština kantona.

Iz sljedećih razloga se nisam mogao složiti sa stavom većine o tome da je zahtjev nedopušten:

- Ustavni sud je već ranije zauzeo eksplicitan stav da, kad god je to moguće, svoju jurisdikciju mora interpretirati tako da dopusti *najširu mogućnost otklanjanja* posljedica kršenja Ustavom garantiranih prava. S obzirom na to da se sporne odredbe *u suštini* odnose na mogućnost i obim pojedinačne i kolektivne zastupljenosti u zakonodavnom organu, prema mom mišljenju, standard „najšira mogućnost“ u konkretnom slučaju ne samo da omogućava nego i zahtijeva *najširu interpretaciju* odredaba Ustava i Pravila Ustavnog suda kada je riječ o uspostavljanju nadležnosti. Naime, nasuprot stavu većine da Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni *provedbeni akt* CIK-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, prema mom

mišljenju, sporne odredbe bitno utječu na ostvarivanje ljudskih prava, osnovnih sloboda i principa navedenih u Ustavu BiH, Evropskoj konvenciji, kao i Međunarodnim sporazumima sadržanim u Aneksu I Ustava BiH (npr. princip konstitutivnosti naroda, zabrana diskriminacije itd.) u izbornom procesu.

- Iz referentne jurisprudencije Ustavnog suda BiH (vidjeti, npr. tačke 24-30. obrazloženja odluke) očigledno je da je Ustavni sud *u više sličnih slučajeva*, kada su predmet ocjene bili *podzakonski akti*, zasnovao nadležnost cijeneći pri tome svaki predmet „za sebe“ i uzimajući u obzir „okolnosti konkretnog slučaja“ (statuti jedinica lokalne samouprave: Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo, Grad Banja Luka, Grad Mostar, te Pravilnik o CEMT dozvolama, Odluka o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske itd.). U ovom kontekstu neizbježno se postavlja pitanje po čemu je predmet broj U 24/18 drugačiji od onih u kojima je Sud prihvatio nadležnost i upustio se u meritum odlučivanja. Prema mom mišljenju, u vezi s pitanjem nadležnosti, *suštinska razlika* ne postoji.

- Važno je podsjetiti da je Ustavni sud (npr. u Odluci broj U 19/14) dao svoju *definiciju zakona i podzakonskih akata* prema kojoj je „zakon opći pravni akt države koji u unaprijed utvrđenom zakonodavnom postupku donosi njen zakonodavni organ, dok su *podzakonski akti* akti niže pravne snage od zakona i njima se razrađuju određena zakonska pitanja“. Međutim, očigledno je da se u konkretnom slučaju osporenom normom iz Uputstva ne „razrađuju određena zakonska pitanja“, nego je za kompletnu i konkretnu normu već sadržanu u zakonu prepušteno da je *kao „zakonsku materiju“ u jednom bitnom segmentu s vremena na vrijeme samo konkretizira* CIK, tj. da izračuna i odredi broj mandata/delegata *na bazi promjenljivih statističkih podataka*. To, međutim, ne umanjuje karakter te norme u standardnoj hijerarhiji propisa. *Ratio legis* ovakvog pristupa zakonodavca je, prema tome, i sasvim očigledno njegovo pragmatično opredjeljenje da se ne bavi time kao (navodno) „tehničkim pitanjem“ u inače veoma formalnom i složenom zakonodavnom postupku.

- S obzirom na to da je Parlamentarna skupština BiH kao zakonodavac ovlastila CIK da svojim aktom (ne precizirajući vrstu akta) „određuje nakon svakog popisa stanovništva (*samo – moja napomena*) broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih...“, po mom mišljenju ta materija je bila i ostaje „zakonska materija“. Uostalom, u Odluci broj U 10/14, u kojoj je prihvatio da je nadležan, Ustavni sud primjećuje da se „osporenom odlukom ne razrađuje već postojeći državni zakon, već se navedeni zakon dopunjuje putem propisivanja dodatnih uvjeta za...“. Konsekventno, Uputstvo koje je donio CIK, iako po formi provedbeni akt („administrativni propis za provedbu Izbornog zakona“, kako je to okvalificirao Ustavni sud), u ovom kontekstu i

prema svojoj suštini je „zakon“, barem u dijelu koji se odnosi na sporne odredbe. Ustavni sud je, stoga, kao institucija koja podržava Ustav, nadležan ispitivati ustavnost svih akata, pa i ovog uputstva, bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

I konačno,

činjenica da se (i ako se) u konkretnom slučaju radi o odredbama „privremenog karaktera“ ne može biti od bilo kakvog utjecaja na dopustivost jer zakoni ili pojedine njihove odredbe, opće je poznato i u teoriji i u praksi, mogu imati, i nerijetko imaju, „temporalni karakter“, što, uz druge preduvjete, samo po sebi nije smetnja da se preispituje njihova usklađenost s Ustavom.

Smatram na kraju potrebnim *posebno naglasiti* da u principu nisam protiv *opreza i suzdržanosti* koju je u ovakvim odnosno sličnim slučajevima Ustavni sud do sada, očigledno, ispoljio (nekada prihvatajući a nekada ne prihvatajući nadležnost), ali sam uvijek za to da se ova institucija hrabro suočava s izazovima svoje uloge, nadležnosti i misije. Između ostalog, i zato što je, bez obzira na povremena osporavanja, Ustavni sud Bosne i Hercegovine kao zaštitnik Ustava jedina „adresa“ koja *u konačnici* treba da osigura ustavnu zaštitu i funkcionalnost ustavnopravnog poretka i sistema u cjelini.