

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 28. marta 2019. godine, u predmetu broj **U 3/19**, rješavajući zahtjev Borjane Krišto, predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine 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 Borjane Krišto, predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Uputstva 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) 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 u „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I. Uvod**

1. Borjana Krišto, predsjedavajuća Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva), podnijela je 29. januara 2019. 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

tijela 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).

## **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CIK) zatraženo je 1. februara 2019. godine da dostavi odgovor na zahtjev.
3. CIK je odgovor dostavio 19. februara 2019. godine.

## **III. Zahtjev**

### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. Podnositeljica zahtjeva smatra da je Uputstvo o izmjeni i dopunama u suprotnosti sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), te članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) i opcionim protokolima (1966. i 1989).
5. Podnositeljica zahtjeva, između ostalog, navodi da CIK nije bio nadležan za donošenje Uputstva o izmjeni i dopunama jer Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) CIK-u nije data mogućnost niti ovlaštenje da to učini, tvrdeći da sadržaj osporenog akta supstituira zakonsku materiju, iz čega slijedi da je CIK preuzeo ulogu zakonodavca. Prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, CIK nije imao uporište za donošenje Uputstva o izmjeni i dopunama ni na osnovu člana IV.A.10.12. stav (1) Izbornog zakona, u vezi sa članom 20.16.A Izbornog zakona jer Aneks VII Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum) nije u potpunosti proveden. Podnositeljica zahtjeva tvrdi da čak i u slučaju da je Aneks VII Okvirnog sporazuma proveden samo je zakonodavac taj koji je bio dužan propisati jasne kriterije na osnovu kojih će se vršiti popunjavanje Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) kako bi se postiglo što potpunije predstavljanje svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih u tom domu, te kako bi CIK bio u mogućnosti odrediti broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih koji se biraju iz zakonodavnog tijela. U tom pravcu se podnositeljica zahtjeva poziva na Odluku Ustavnog suda broj U 23/14, te ukazuje da je član 1. Uputstva o izmjeni i dopunama („svakom konstitutivnom narodu daje se jedno mjesto u svakom kantonu“) u suprotnosti s odlučanjem iz

citirane odluke. Naime, kako podnositeljica zahtjeva naglašava, citiranom odlukom su odredbe Poglavlja B člana 10.12 stav 2. u dijelu: „Svaki konstitutivni narod se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16A stav 2. tač. a-j Izbornog zakona proglašene neustavnim jer je Ustavni sud utvrdio da one nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

6. Podnositeljica zahtjeva stoga smatra da je Ustavni sud na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine nadležan po ovom pitanju budući da se radi o sporu koji se javlja između institucija Bosne i Hercegovine jer je donošenjem osporenog akta otvoreno jedno vrlo ozbiljno ustavno pitanje koje je direktno vezano za Odluku Ustavnog suda broj U 23/14, koju je dužan poštovati i CIK. Podnositeljica zahtjeva smatra da je Ustavni sud, kao čuvar i zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine, nadležan postupati po ovom pitanju kako se ne bi otvorio prostor za zloupotrebu i kršenje Ustava Bosne i Hercegovine i nepoštovanje odluka tog suda.
7. U vezi s kršenjem člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositeljica zahtjeva navodi da sporno Uputstvo o izmjeni i dopunama nije u skladu s načelima koja proizlaze iz citiranog člana, i to iz istih razloga koje je Ustavni sud obrazložio u svojoj Odluci broj U 23/14. Iako se CIK u Uputstvu o izmjeni i dopunama nije pozvao na relevantne odredbe Izbornog zakona niti na odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav FBiH), općepoznata je činjenica da je za donošenje člana 1. Uputstva o izmjeni i dopunama korišten popis iz 2013. godine, kao i odredba člana IV.A.2.8. stav (3) Ustava FBiH koja, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, nije u skladu s načelima iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, te u tom pravcu podnositeljica zahtjeva citira relevantne odredbe iz Ustava FBiH, te relevantne dijelove iz Odluke broj U 23/14 koje smatra bitnim kako bi dodatno potkrijepila navode o neustavnosti citirane odredbe Ustava FBiH, odnosno njene neusklađenosti s osnovnim načelima iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.
8. U odnosu na povredu člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, podnositeljica zahtjeva kršenje tog prava dovodi u vezu s odredbom člana 8. stav (3) Ustava FBiH kojom se, prema mišljenju podnositeljice zahtjeva, odstupa od načela proporcionalnosti kod izbora delegata u Dom naroda, a takvom odredbom Ustava FBiH se „otvara mogućnost da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti utemeljeno na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa“. Zbog navedenog se, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, spornom odredbom krše i umanjuju prava iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

9. U odnosu na povredu člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, podnositeljica zahtjeva smatra da sporna odredba člana 8. stav (3) Ustava FBiH nije u skladu s citiranim odredbama iz istih razloga i uz obrazloženje koje je dato u vezi s kršenjem člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.
10. U odnosu na popis stanovništva koji je CIK koristio prilikom izrade spornog akta, podnositeljica zahtjeva iscrpno elaborira matematičku analizu stanovništva u Bosni i Hercegovini, iznoseći demografske podatke koji potvrđuju stav da je popis stanovništva iz 2013. godine neupitan jer je, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, samo na taj način moguće osigurati „načelo legitimnog predstavljanja svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih“ u Domu naroda. Navedeno, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, potvrđuju i relevantne odredbe Ustava FBiH, i to član IX 7. i član IX 11a. koje su citirane. Prema shvaćanju podnositeljice zahtjeva, član IX 7. Ustava FBiH ne odnosi se na zastupljenost konstitutivnih naroda ili Ostalih u izvršnoj vlasti, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti nego samo na izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke, dok član IX 11a. Ustava FBiH propisuje proporcionalnu zastupljenost u javnim institucijama, i to ministarstvima u Vladi FBiH, vladama kantona, općinskim organima vlasti, te kantonalnim i općinskim sudovima po popisu iz 1991. godine dok se Aneks VII u potpunosti ne provede. Shodno tome, podnositeljica zahtjeva tvrdi da je iz citiranih odredaba jasno da se one odnose na izvršnu i sudsku vlast, a nikako na zakonodavnu. U vezi s tim, podnositeljica zahtjeva je citirala i relevantne odredbe iz Izbornog zakona (čl. 10.9, 10.12 i 20.16a) koje, prema njenom shvaćanju, potvrđuju te tvrdnje, te je ponovo citirala Odluku broj U 23/14, ali i Odluku broj U 3/17 od 6. jula 2017. godine (tač. 49. i 50) kojim dodatno afirmira stav da je relevantan samo popis iz 2013. godine.
11. Konačno, podnositeljica zahtjeva predlaže da se podneseni zahtjev usvoji, da se utvrdi da Uputstvo o izmjeni i dopunama nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te da se Uputstvo o izmjeni i dopunama stavi van snage.

**b) Odgovor na zahtjev**

12. U odgovoru na zahtjev CIK je u bitnom naveo da ostaje pri navodima datim u odgovoru povodom zahtjeva broj U 24/18, predloživši da se i predmetni zahtjev odbaci kao nedopusšten jer

je Ustavni sud o istom pitanju već odlučivao i donio Odluku broj U 24/18 od 31. januara 2019. godine, a iz iznesenih navoda u zahtjevu ne proizlazi da postoji osnov za drugačije odlučenje.

#### **IV. Relevantni propisi**

13. 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 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.*

14. **Ustav 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).

U **Odluci o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH Visokog predstavnika broj 149/02** („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02) relevantne odredbe glase:

*AMANDMAN XXXIII*

*Sastav Doma naroda i izbor članova*

- (1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.*
- (2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.*
- (3) Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.*

***Ovim amandmanom mijenja se član IV.A.2.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.***

*AMANDMAN XXXIV*

- (1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.*
- (2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjeran je broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.*
- (3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.*
- (4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.*

*[...]*

***Ovim amandmanom zamjenjuje se član IV.A.2.8. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.***

*IX. USVAJANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA I PRIJELAZNA RJEŠENJA*

*AMANDMAN LI*

*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.*

***Ovim amandmanom mijenja se član IX.7 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.***

*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.*

15. 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 – za potrebe ove odluke korištena je neslužbena prečišćena verzija objavljena na [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba)) relevantne odredbe glase:

*Član 2.9*

*Centralna izborna komisija BiH 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;*

- 2a. *donosi odluku o održavanju neposrednih izbora u Bosni i Hercegovini, propisanih ovim zakonom.*
3. *predlaže budžet za 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;*
- 4a. *obezbjeduje 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 sprovedeni u skladu sa 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 sprovođenje 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 sprovođenju izbora u Bosni i Hercegovini, provedbi ovog zakona i inicira izmjene ovog zakona; i*

*17. obavlja sve druge poslove utvrđene zakonom.*

#### *Član 10.12*

*(1) Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Centralna izborna komisija BiH 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.*

*(2) 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. 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:*

16. 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, 98/16 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 dobila 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)*

*(Nominiranje kandidata iz kantonalnih skupština i izbor delegata*

*– član 10.11 stav (1) i (2) Izbornog zakona BiH)*

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

17. 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, Zeničkodobojški 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 članu 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."

18. 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.

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

*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.*

20. Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda glasi:

*Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:*

*a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;*

21. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijela je Borjana Krišto, predsjedavajuća Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, iz čega slijedi da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

22. U konkretnom slučaju podnositeljica zahtjeva smatra da je osporeno Uputstvo o izmjeni i dopunama, koje je donio CIK, suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, odnosno članu I/2, članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

23. Prije nego što se osvrne na iznesene prigovore, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj praksi već razmatrao pitanje ustavnosti osporenog Uputstva o izmjeni i dopunama povodom zahtjeva 27 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U 24/18 od 31. januara 2019. godine, tač. od 18. do 38, dostupna na

internetskoj stranici Ustavnog suda ([www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Ustavni sud zapaža da je u citiranoj odluci, u kontekstu prigovora podnosioca zahtjeva kojim su tvrdili da Uputstvo o izmjeni i dopunama krši odredbe čl. I/2, II/2. i člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, zaključio da nije nadležan da odlučuje o ustavnosti navedenog akta CIK-a u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je do takvog zaključka došao slijedeći svoju dosadašnju jurisprudenciju prilikom tumačenja svoje nadležnosti, ali imajući u vidu i iznesene prigovore podnosioca zahtjeva. Ustavni sud je u citiranoj odluci najprije ukazao na svoju dosadašnju praksu, te u svjetlu iznesenih prigovora, između ostalog, zaključio: „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 provedbe 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. Uz to, 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.“

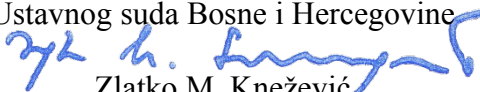
24. Vraćajući se na predmetni zahtjev, Ustavni sud zapaža da podnositeljica zahtjeva iznosi nešto drugačiju argumentaciju u nastojanju da ospori akt CIK-a. Međutim, Ustavni sud smatra da se suštinski prigovori, iako podnosioci zahtjeva polaze s različitih stajališta, svode na isto i da su odgovori koji su dati u Odluci broj U 24/18 primjenjivi i u konkretnom slučaju.
25. Ustavni sud zapaža da je zajednički prigovor iz oba zahtjeva taj da CIK prilikom izrade spornog Uputstva o izmjeni i dopunama nije poštovao Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 23/14. U kontekstu tog prigovora, koji je u predmetnom zahtjevu još snažnije naglašen, Ustavni sud podsjeća da se tim prigovorom detaljno bavio u citiranoj odluci i da je odgovor koji je dat u tom predmetu primjenjiv i u konkretnom slučaju. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u citiranom predmetu naveo: „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. tač. 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 navedena odluka, u smislu člana 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda, dostavljena Tužilaštvu Bosne i Hercegovine. Iz navedenog jasno slijedi da je Ustavni sud nalog za usklađivanje neustavnih odredaba Izbornog zakona uputio nadležnom zakonodavnom tijelu Bosne i Hercegovine, a ne CIK-u tako da se u takvim okolnostima ne može govoriti o (ne)izvršenju odluke Ustavnog suda od strane CIK-a jer CIK u konkretnom slučaju nije ni ovlašten da provodi citiranu odluku Ustavnog suda.“

26. Ustavni sud, zatim, zapaža da su podnosioci zahtjeva, u nastojanju da ospore akt CIK-a, iznijeli dijametralno suprotan stav u pogledu popisa stanovništva koji je CIK primijenio prilikom utvrđivanja preliminarnog broja delegata koji se biraju za Dom naroda iz skupština kantona. Podnosioci zahtjeva iz predmeta broj U 24/18 su prigovorili CIK-u što je primijenio popis iz 2013. godine, a ne popis iz 1991. godine što, prema njihovoj ocjeni, direktno krši odredbe Ustava FBiH, dok podnositeljica zahtjeva u konkretnom slučaju afirmira tu činjenicu smatrajući da je jedino popis iz 2013. godine relevantan, pri čemu se i ona poziva na odredbe Ustava FBiH. Ustavni sud podsjeća da je u citiranoj Odluci broj U 24/18 u kontekstu prigovora podnosilaca zahtjeva u vezi s popisom stanovništva naveo: „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 ovaj prigovor, što je pitanje koje direktno ne proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine.“ Ustavni sud smatra da je taj odgovor primjenjiv i u konkretnom slučaju jer se radi o pitanju koje direktno ne proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine.



27. Ustavni sud zapaža da podnositeljica zahtjeva osporava legitimitet CIK-a za donošenje spornog akta jer, kako tvrdi, CIK za to nije imao ovlaštenje u odredbama Izbornog zakona. Podnositeljica zahtjeva tvrdi da zbog činjenice da Aneks VII nije proveden nije bilo mjesta za primjenu odredbe člana 10.12 Izbornog zakona, a na što upućuje član 20.16A Izbornog zakona. S druge strane, Ustavni sud, također, zapaža da podnositeljica zahtjeva izražava nezadovoljstvo što CIK prilikom utvrđivanja preliminarnog broja delegata – „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ – nije poštovao Odluku Ustavnog suda broj U 23/14 pa je, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, takav pristup CIK-a u direktnoj suprotnosti s citiranom odlukom jer je, prema ocjeni podnositeljice zahtjeva, CIK morao poštovati odluku Ustavnog suda. Cijeneći ove prigovore Ustavni sud, prije svega, zapaža da se ovim navodima nelegitimnost CIK-a zapravo dovodi u vezu s neizvršenjem odluke Ustavnog suda. Ustavni sud ponovo naglašava da se u okolnostima konkretnog slučaja ne radi o izvršenju Odluke broj U 23/14, o čemu se Ustavni sud ranije u ovoj odluci već detaljno izjasnio i naglasio da CIK nije bio ni ovlašten da provodi citiranu odluku.
28. Ustavni sud smatra da je u nadležnosti redovnih sudova da provjere da li je administrativni propis, kao što su uputstva CIK-a, u skladu s Izbornim zakonom i Ustavom Federacije BiH.
29. Stoga, podržavajući stavove iznesene u Odluci broj U 24/18, Ustavni sud smatra da iznesena argumentacija podnositeljice zahtjeva nije mogla da dovede u sumnju stavove Ustavnog suda koji su zauzeti u Odluci broj U 24/18, a koji se mogu primijeniti (i) na navode iz predmetnog zahtjeva za ocjenu ustavnosti.
30. 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.
31. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, potpredsjednik Mirsad Ćeman je dao izjavu o neslaganju s odlukom većine pozivajući se na svoje izdvojeno mišljenje koje je aneks Odluke broj U 24/18 od 31. januara 2019. godine.
32. 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