

питања избора чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланова Предсједништва 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 услједиле 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 атрибутску 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 Предсједништва 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 уплео 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 сlijедио 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, захтјева 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 улпитања 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 одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

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

Предсједник
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,

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 i 37/08) nisu u skladu s članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu s članom 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", uskladi član 9.3. i član 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu s članom 74. stav 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odbija se zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) u odnosu na čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da su član 9.3. i član 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) u skladu s čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Sedamdesetšest (76) poslanika Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) su 25. februara 2011. godine Ustavnom sudu podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 11. marta i 18. marta 2011. godine da dostave odgovor na zahtjeve.

3. Sekretar Predstavničkog doma je 25. marta 2011. godine dostavio obavještenje povodom zahtjeva za izjašnjenje, a Dom naroda u ostavljenom roku nije dostavio odgovor na zahtjev.

4. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, obavještenje Predstavničkog doma je dostavljeno podnosiocima zahtjeva 14. aprila 2011. godine.

5. Na osnovu člana 93. tačka 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odbio zahtjev za izuzeće Seade Palavrić, potpredsjednice Ustavnog suda i Mirsada Jemana, sudije Ustavnog suda, jer nisu učestvovali u donošenju zakonskih odredbi koje su predmet spora.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

6. Podnosioci zahtjeva su eksplicitno naveli da odredbe člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona nisu u saglasnosti s čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

7. Podnosioci zahtjeva su naveli da su članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine regulirane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, među kojima nema nadležnosti iz oblasti teritorijalne organizacije entiteta, odnosno određivanja naziva opština i gradova. Stoga, kako su dalje naveli podnosioci zahtjeva, u smislu člana

III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, reguliranje ovog pitanja je u nadležnosti entiteta.

8. Podnosioci zahtjeva su dalje istakli da je, u skladu sa spomenutim ustavnim odredbama, Narodna skupština Republike Srpske donijela Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, koji je objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske" broj 69/09. Članom 5. navedenog zakona navedene su sve opštine u Republici Srpskoj. Podnosioci zahtjeva navode da se u osporenim članovima Izbornog zakona za označavanje opština u Republici Srpskoj propisuju nezvanični, odnosno dvojni nazivi koji ne postoje u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Tako se na primjer, kako je dalje navedeno, u osporenim članovima Izbornog zakona umjesto naziva opština Krupa na Uni propisuje naziv Bosanska Krupa/Krupa na Uni; umjesto Novi Grad naziv Bosanski Novi/Novi Grad; umjesto naziva Kozarska Dubica naziv Bosanska Dubica/Kozarska Dubica, itd.

9. Kako je prema Ustavu Bosne i Hercegovine teritorijalna organizacija izvorna nadležnost entiteta, podnosioci zahtjeva smatraju da se u osporenim odredbama Izbornog zakona moraju koristiti zvanični nazivi opština usvojeni u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Pored toga, podnosioci zahtjeva su istakli da je Narodna skupština Republike Srpske prilikom donošenja navedenog zakona ispoštovala odluke Ustavnog suda u predmetu broj U 44/01 od 27. februara i 22. septembra 2004. godine. Također su ukazali da je Ustavni sud u predmetu broj AP 2821/09 odbacio kao očigledno (*prima facie*) neosnovanu apelaciju Kluba delegata iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske, podnesenu protiv Odluke Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske broj UV-2/09 od 8. jula 2009. godine u kojoj se navodi da Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske nisu povrijeđeni vitalni interesi bošnjačkog naroda.

10. S obzirom na navedeno, podnosioci zahtjeva su zatražili da Ustavni sud osporene članove Izbornog zakona proglasi neustavnim. Također su zatražili izuzeće potpredsjednice Ustavnog suda Seade Palavrić i sudije Mirsada Jemana, jer su u periodu od 2002. godine do 2006. godine, kada je Izborni zakon više puta mijenjan, bili članovi Predstavničkog doma.

b) Odgovor na zahtjev

U obavještenju povodom zahtjeva za izjašnjenje, kojeg je potpisao sekretar Predstavničkog doma, je navedeno da, s obzirom da Predstavnički dom još nije okončao konstitutivnu sjednicu, niti su izabrani članovi Ustavnopravne komisije Doma, nije moguće provesti postupak propisan Poslovnikom Predstavničkog doma i dati odgovor o navedenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti Izbornog zakona.

V. Relevantni propisi

11. Ustav Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Član III.

Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. [...]

Član II.2.

Demokratska načela

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

Član I/3.

Sastav

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljnjem tekstu "entiteti").

Član III/1.

Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

a) Vanjska politika.

- b) Vanjskotrgovinska politika.
 c) Carinska politika.
 d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.
 e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.
 f) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila.
 g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.
 h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.
 i) Regulisanje međuentitetskog transporta.
 j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

Član III(3.a)

Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.1.

Ovim zakonom uređuje se izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Član 9. 3.

Devet mandata iz tri višečlane izborne jedinice za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, sa teritorije Republike Srpske, raspodjeljuje se na sljedeći način:

a) Izborna jedinica 1 sastoji se od općina: Bosanska Krupa / Krupa na Uni, Bosanski Novi / Novi Grad, Bosanska Dubica / Kozarska Dubica, Prijedor, Bosanska Gradiška / Gradiška, Laktaši, Srbac, Prnjavor, Bosanski Petrovac / Petrovac, Sanski Most / Oštra Luka, Banja Luka, Čelinac, Drvar / Istočni Drvar, Ključ / Ribnik, Mrkonjić Grad, Jajce / Jezero, Skender Vakuf / Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo, Kupres / Kupres i Kostajnica i bira tri člana,

b) Izborna jedinica 2 sastoji se od općina: Derventa, Bosanski Brod / Brod, Odžak / Vukosavlje, Bosanski Jamac / Jamac, Orašje / Donji Žabar, Modriča, Gradačac / Pelagićevo, Bijeljina, Doboj, Gračanica / Petrovo, Lopare, Ugljevik i Teslić, i Brčko Distrikta BiH i bira tri člana i

c) Izborna jedinica 3 sastoji se od općina: Kalesija / Osmaci, Zvornik, Jekovići, Vlasenica, Bratunac, Srebrenica, Sokolac, Han Pijesak, Ilidža / Istočna Ilidža, Stari Grad Sarajevo / Istočni Stari Grad, Novo Sarajevo / Istočno Novo Sarajevo, Trnovo (RS), Pale (RS), Rogatica, Višegrad, Mostar / Istočni Mostar, Nevesinje, Kalinovik, Gacko, Foča / Foča, Goražde / Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Stolac / Berkovići, Ljubinje, Bileća, Trebinje i Milići i bira tri člana.

Član 20. 13. (3)

62 mandata iz višečlanih izbornih jedinica Narodne skupštine Republike Srpske raspodjeljuju se na sljedeći način:

a) Izborna jedinica 1 sastoji se od općina: Bosanska Krupa / Krupa na Uni, Bosanski Novi / Novi Grad, Bosanska Dubica / Kozarska Dubica, Prijedor, Bosanska Gradiška / Gradiška, Laktaši, Srbac, Prnjavor, Sanski Most / Oštra Luka i Kostajnica i bira 13 članova.

b) Izborna jedinica 2 sastoji se od općina: Bosanski Petrovac / Petrovac, Banja Luka, Čelinac, Drvar / Istočni Drvar, Ključ / Ribnik, Mrkonjić Grad, Jajce / Jezero, Skender Vakuf / Kneževo, Kotor Varoš, Šipovo i Kupres / Kupres i bira 12 članova.

c) Izborna jedinica 3 sastoji se od općina: Derventa, Bosanski Brod / Brod, Odžak / Vukosavlje, Modriča, Doboj, Gračanica / Petrovo i Teslić i bira 10 članova.

d) Izborna jedinica 4 sastoji se od općina: Bosanski Jamac / Jamac, Orašje / Donji Žabar, Gradačac / Pelagićevo, Bijeljina,

Lopare, Ugljevik, te birača iz Brčko Distrikta BiH koji su upisani u Centralni birački spisak za glasanje u Republici Srpskoj, i bira devet članova.

e) Izborna jedinica 5 sastoji se od općina: Kalesija / Osmaci, Zvornik, Jekovići, Vlasenica, Bratunac, Srebrenica, Sokolac, Han Pijesak, Ilidža / Istočna Ilidža, Stari Grad / Istočni Stari Grad, Novo Sarajevo / Istočno Novo Sarajevo, Trnovo (RS), Pale (RS), Rogatica i Milići i bira 11 članova.

f) Izborna jedinica 6 sastoji se od općina: Višegrad, Mostar / Istočni Mostar, Nevesinje, Kalinovik, Gacko, Foča / Foča, Goražde / Novo Goražde, Čajniče, Rudo, Stolac / Berkovići, Ljubinje, Bileća i Trebinje i bira sedam članova.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 69/09) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se teritorijalna organizacija Republike Srpske, kao i uvjeti i postupak za teritorijalnu promjenu.

Član 5.

Općine u Republici Srpskoj su: Bijeljina, Bileća, Berkovići, Bratunac, Brod, Višegrad, Vlasenica, Vukosavlje, Gacko, Gradiška, Derventa, Doboj, Donji Žabar, Zvornik, Istočni Mostar, Istočni Drvar, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Istočni Stari Grad, Jezero, Kalinovik, Kneževo, Kozarska Dubica, Kostajnica, Kotor Varoš, Krupa na Uni, Kupres, Laktaši, Lopare, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Novi Grad, Novo Goražde, Osmaci, Oštra Luka, Pale, Pelagićevo, Petrovac, Petrovo, Prijedor, Prnjavor, Rogatica, Rudo, Ribnik, Srbac, Srebrenica, Sokolac, Teslić, Trebinje, Trnovo, Ugljevik, Foča, Han Pijesak, Čajniče, Čelinac, Jamac, Jekovići i Šipovo.

V. Dopustivost

12. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI(3.a) Ustava Bosne i Hercegovine Pravila Ustavnog suda 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 prema 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.

13. U odnosu na osporene odredbe Izbornog zakona, Ustavni sud ističe da, iako odredba člana VI(3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ne predviđa eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost zakona ili odredbe zakona Bosne i Hercegovine, supstancijalni pojam ovlasti određenih samim Ustavom Bosne i Hercegovine sadrži u sebi titulus Ustavnom sudu za takvu nadležnost, a posebno ulogom Ustavnog suda kao tijela koje podržava Ustav Bosne i Hercegovine. Navedeno stanovište Ustavnog suda u ovakvim slučajevima, kroz njegovu dosadašnju praksu, jasno ukazuje da je Ustavni sud nadležan da ocjenjuje ustavnost zakona, odnosno pojedinih odredbi zakona Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 14/02 od 30. januara 2004. godine, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 18/04).

14. Nadalje, predmetni zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi Izbornog zakona podnijelo je 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, što u odnosu na 83, što je ukupan broj narodnih poslanika određen Ustavom Republike Srpske, predstavlja više od jedne četvrtine članova zakonodavnog tijela Republike Srpske. Iz navedenog proizlazi da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi Izbornog zakona dopustiv, jer ga je podnio ovlašteni podnosilac i ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda u pogledu nedopustivosti.

VI. Meritum

16. Podnosioci zahtjeva su eksplicitno naveli da odredbe člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona nisu u skladu s čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, iz suštine zahtjeva proizlazi da zahtjev pokreće i ustavna pitanja pravne sigurnosti prema članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Osporeni članovi Izbornog zakona, po mišljenju podnosilaca zahtjeva, nisu u skladu s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine jer za označavanje opština u Republici Srpskoj propisuju nezvanične, odnosno dvojne nazive, pa čak i pogrešne nazive koji ne postoje u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske.

17. Ustavni sud zapaža da je Izborni zakon Parlamentarna skupština BiH donijela u skladu s članom II/1, članom IV/1, 2. i 4.a) i članom V/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom V Aneksa 3 (Sporazum o izborima) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, s ciljem promoviranja slobodnih, fer i demokratskih izbora. Izborni zakon uređuje pitanja izbora članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrđuje principe koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Navedeni zakon je stupio na snagu 27. septembra 2001. godine. Izborni zakon je više puta mijenjan i dopunjavan. Međutim, samo Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona koji je objavljen u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 24/06 od 3. aprila 2006. godine, između ostalog odnosi se i na izmjenu naziva opština u Republici Srpskoj. Ove izmjene naziva pojedinih opština uslijedile su u postupku implementacije odluka Ustavnog suda broj U 44/01 od 27. februara i 22. septembra 2004. godine, kojima su neustavnim proglašeni raniji nazivi koji su sadržavali atributsku odrednicu "srpski".

18. Ustavni sud dalje ističe da je Republika Srpska donijela Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 69/09), koji je stupio na snagu 7. augusta 2009. godine. Članom 5. navedenog zakona poimenično je navedena 61 opština, koje kao osnovne teritorijalne jedinice čine teritoriju Republike Srpske. U ovom zakonu utvrđeni su nazivi opština kao sadašnji zvanični nazivi opština u Republici Srpskoj.

19. Ustavni sud zaključuje da se osporenim zakonom uređuju pitanja izbora članova i delegata Parlamentarne skupštine BiH i članova Predsjedništva BiH, kao i principi koji važe za izbore. Dakle, pitanja iz ustavne nadležnosti Bosne i Hercegovine. Iz ovoga proizlazi zaključak da se osporenim zakonom ne uređuju pitanja iz entitetske ustavne nadležnosti kao što je teritorijalna organizacija entiteta, niti utvrđuju nazivi gradova i opština u entitetima. Naime, Ustavni sud smatra da su u osporenom zakonu preuzeti nazivi opština u Republici Srpskoj iz tada važećeg entitetskog zakona, uz koje su u nekim slučajevima navedeni i raniji nazivi (npr. Ključ/Ribnik), kako bi se tehnički precizirale izborne jedinice u Izbornom zakonu. Osporeni zakon je donesen prije novog Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske iz augusta 2009. godine i zbog toga sadrži prethodne nazive koji nisu u skladu s nazivima utvrđenim ovim entitetskim zakonom. Dakle, zakonodavac na državnom nivou u osporenim članovima zakona nije utvrđivao nazive gradova i opština, niti su

to materijalno-pravna pitanja koja se uređuju tim zakonom. Ustavni sud zaključuje da se u konkretnom slučaju zakonodavac na državnom nivou nije upleo u ustavno ovlaštenje Republike Srpske, koje kao entitet ima prema članu III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

20. Imajući u vidu navedeno, kao i da se odredbe Ustava Bosne i Hercegovine sadržane u čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a), za koje podnosioci zahtjeva smatraju da su u konkretnom slučaju povrijeđene, odnose na kontinuitet i sastav Bosne i Hercegovine, te nadležnosti institucija BiH i nadležnosti entiteta, Ustavni sud zaključuje da osporenim članovima Zakona o jedinstvenom matičnom broju i Izbornog zakona nisu povrijeđene odredbe čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

21. Međutim, Ustavni sud zapaža da iz suštine zahtjeva kojim se traži ocjena ustavnosti navedenog zakona proizlazi da zahtjev pokreće i ustavna pitanja pravne sigurnosti prema članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Navedenom odredbom Ustava Bosne i Hercegovine država Bosna i Hercegovina je određena kao "demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom". Ustavni sud je nadležan i obavezan da u svakoj prilici djeluje kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3), što uključuje jedno od njegovih temeljnih načela - vladavinu prava iz navedene ustavne odredbe. Stoga će navode podnosioca zahtjeva da su osporene odredbe zakona neustavne Ustavni sud ispitati u odnosu na princip vladavine prava iz navedenog člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Ustavni sud je već istakao da je Republika Srpska važećim zakonom utvrdila zvanične nazive svih opština na svojoj teritoriji. Podnosioci zahtjeva su naglasili da su pri utvrđivanju naziva ispoštovane odluke Ustavnog suda u predmetu broj U 44/01 od 27. februara i 22. septembra 2004. godine. S druge strane, a imajući u vidu osporene zakonske odredbe, Ustavni sud je mišljenja da zakonodavac na državnom nivou nije slijedio novu zakonsku regulativu u Republici Srpskoj u odnosu na nove nazive gradova i opština. Na ovaj način zakonodavac na državnom nivou je, u odnosu na osporene zakonske odredbe, po mišljenju Ustavnog suda, narušio princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud ističe da pravna sigurnost, što je inherentan element principa vladavine prava, zahtijeva da izborne jedinice u osporenom zakonu budu određene isključivo aktualnim zakonskim nazivima opština i gradova, koji su u konkretnom slučaju utvrđeni relevantnim odredbama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske iz 2009. godine. Iz navedenog Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom slučaju povrijeđen princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji podrazumijeva poštovanje važećih zakona i postupanje u skladu s njima.

Zaključak

23. Ustavni sud zaključuje da član 9.3. i član 20.13.(3) Izbornog zakona nisu u skladu s članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, zbog toga što sadrže nazive opština u Republici Srpskoj koji nisu u skladu s njihovim nazivima utvrđenim pozitivnim entitetskim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, koji je donesen u okviru ustavne nadležnosti entiteta.

24. Ustavni sud, međutim, zaključuje da su odredbe člana 9.3. i člana 20.13.(3) Izbornog zakona u skladu s čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, jer ovim odredbama nisu utvrđivani već samo preuzeti nazivi pojedinih opština iz entitetskih zakona koji su bili na snazi u vrijeme donošenja osporenih zakona. Dakle, nije došlo do uplitanja u ustavnu nadležnost entiteta da utvrđuje nazive opština na svojoj teritoriji.

25. Na osnovu člana 61. st. 1. i 2. i člana 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednik
Ustavnog suda
Bosne i Hercegovine
Prof. dr. Miodrag Šimović, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 4/11, rješavajući zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 59. stavak 2. alineja 2, članka 61. st. 1, 2. i 3. i članka 63. stavak 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, dopredsjednica
Constance Grewe, dopredsjednica
Seada Palavrić, dopredsjednica
Tudor Pantiru, sudac
Mato Tadić, sudac
Mirsad Čeman, sudac
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja
na sjednici održanoj 27. svibnja 2011. godine, donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske.

Utvrđuje se da članak 9.3. i članak 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) nisu sukladni članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Sukladno članku 63. stavak 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", uskladi članak 9.3. i članak 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, sukladno članku 74. stavak 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku iz prethodnog stavka obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odbija se zahtjev 76 poslanika Narodne skupštine Republike Srpske za ocjenu ustavnosti članka 9.3. i članka 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) u odnosu na čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da su članak 9.3. i članak 20.13.(3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" 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 i 37/08) sukladni čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Sedamdesetšest (76) poslanika Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) su 25. veljače 2011. godine Ustavnom sudu podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 9.3. i članka 20.13.(3) Izbornog zakona

Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 22. stavak 1. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) je zatraženo 11. ožujka i 18. ožujka 2011. godine da dostave odgovor na zahtjeve.

3. Tajnik Zastupničkog doma je 25. ožujka 2011. godine dostavio obavijest povodom zahtjeva za izjašnjenje, a Dom naroda u ostavljenom roku nije dostavio odgovor na zahtjev.

4. Na temelju članka 26. stavak 2. Pravila Ustavnog suda, obavještenje Zastupničkog doma je dostavljeno podnositeljima zahtjeva 14. travnja 2011. godine.

5. Na temelju članka 93. točka 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odbio zahtjev za izuzeće Seade Palavrić, dopredsjednice Ustavnog suda i Mirsada Čemana, suca Ustavnog suda, jer nisu sudjelovali u donošenju zakonskih odredbi koje su predmet spora.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

6. Podnositelji zahtjeva su eksplicitno naveli da odredbe članka 9.3. i članka 20.13.(3) Izbornog zakona nisu u suglasnosti s čl. I/1, I/3, III/1. i III/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

7. Podnositelji zahtjeva su naveli kako su člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine regulirane nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, među kojima nema nadležnosti iz oblasti teritorijalnog ustroja entiteta, odnosno određivanja naziva općina i gradova. Stoga, kako su dalje naveli podnositelji zahtjeva, u smislu članka III/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, reguliranje ovoga pitanja je u nadležnosti entiteta.

8. Podnositelji zahtjeva su dalje istaknuli kako je, sukladno spomenutim ustavnim odredbama, Narodna skupština Republike Srpske donijela Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, koji je objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske" broj 69/09. Člankom 5. navedenoga zakona navedene su sve općine u Republici Srpskoj. Podnositelji zahtjeva navode kako se u pobijanim člancima Izbornog zakona za označavanje općina u Republici Srpskoj propisuju nezvanični, odnosno dvojni nazivi koji ne postoje u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Tako se na primjer, kako je dalje navedeno, u pobijanim člancima Izbornog zakona umjesto naziva općina Krupa na Uni propisuje naziv Bosanska Krupa/Krupa na Uni; umjesto Novi Grad naziv Bosanski Novi/Novi Grad; umjesto naziva Kozarska Dubica naziv Bosanska Dubica/Kozarska Dubica, itd.

9. Kako je prema Ustavu Bosne i Hercegovine teritorijalna organizacija izvorna nadležnost entiteta, podnositelji zahtjeva smatraju da se u pobijanim odredbama Izbornog zakona moraju koristiti zvanični nazivi općina usvojeni u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske. Pored toga, podnositelji zahtjeva su istaknuli da je Narodna skupština Republike Srpske prilikom donošenja navedenog zakona ispoštovala odluke Ustavnog suda u predmetu broj U 44/01 od 27. veljače i 22. rujna 2004. godine. Također su ukazali da je Ustavni sud u predmetu broj AP 2821/09 odbacio kao očevidno (*prima facie*) neutemeljenu apelaciju Kluba delegata iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske, podnesenu protiv Odluke Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske broj UV-2/09 od 8. srpnja 2009. godine u kojoj se navodi da Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske nisu povrijeđeni vitalni interesi bošnjačkog naroda.

10. S obzirom na navedeno, podnositelji zahtjeva su zatražili da Ustavni sud pobijane članke Izbornog zakona proglasi neustavnim. Također su zatražili izuzeće dopredsjednice Ustavnog suda Seade Palavrić i suca Mirsada Čemana, jer su u