

# SLUŽBENI GLASNIK BOSNE I HERCEGOVINE



# СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Izdanie na hrvatskom, srpskom i bosanskom jeziku

Издање на хрватском, српском и босанском језику

Godina XIX  
Utorak, 12. svibnja/maja 2015. godine

Broj/Број  
**38**

Година XIX  
Уторак, 12. маја 2015. године

ISSN 1512-7494 - hrvatski jezik  
ISSN 1512-7508 - srpski jezik  
ISSN 1512-7486 - bosanski jezik

## USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

313

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 14/12, rješavajući zahtjev Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) b), članka 59. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 94/14 - Prečišćeni tekst), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica  
Tudor Pantiru, dopredsjednik  
Miodrag Simović, dopredsjednik  
Seada Palavrić, dopredsjednica  
Mato Tadić, sudac  
Constance Grewe, sutkinja  
Mirsad Ćeman, sudac  
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja  
Zlatko M. Knežević, sudac  
na sjednici održanoj 26. ožujka 2015. godine donio

## ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja zahtjev Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da članak 80. stavak 2. točka 4. (točka 1. stavak 2. Amandmana LXXXIII) i članak 83. stavak 4. (točka 5 Amandmana XL dopunjeno točkom 4 Amandmana LXXXIII) Ustava Republike Srpske, članak IV.B.1. članak 1. stavak 2. (dopunjeno Amandmanom XLI) i članak IV.B. 1. članak 2. st. 1. i 2. (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te čl. 9.13, 9.14, 9.16. i 12.3. Izbornog zakona 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 i 7/14).

77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 i 7/14) nisu sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odbija se kao neutemeljen zahtjev Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti čl. 9.15, 12.1. i 12.2. Izbornog zakona 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 i 7/14).

Utvrđuje se da su čl. 9.15, 12.1. i 12.2. Izbornog zakona 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 i 7/14) sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

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. Željko Komšić, u vrijeme podnošenja zahtjeva član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 23. studenog 2012. godine Ustavnom суду Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredaba:

- članka 80. stavak 2. točka 4. (točka 1. stavak 2. Amandmana LXXXIII) i članka 83. stavak 4. Ustava Republike Srpske (točka 5 Amandmana XL dopunjena je točkom 4 Amandmana LXXXIII),

- članka IV.B.1. članak 1. stavak 2. (dopunjeno Amandmanom XLI) i članka IV.B. 1. članak 2. st. 1. i 2.

(izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te

- čl. 9.13., 9.14., 9.15., 9.16., 12.1., 12.2. i 12.3. Izbornog zakona 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 i 7/14 - u dalnjem tekstu: *Izborni zakon*).

## II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 22. stavak 1. Pravila Ustavnog suda ("Službeni glasnik BiH" br. 60/05, 64/08 i 51/09), koja su važila u vrijeme poduzimanja navedenih radnji) od Parlamentarne skupštine BiH, Zastupničkog doma i Doma naroda, Narodne skupštine Republike Srpske (u dalnjem tekstu: Narodna skupština), Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Zastupničkog doma i Doma naroda, zatraženo je 14. siječnja 2013. godine i 6. prosinca 2012. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Na temelju članka 15. stavak 3. Pravila Ustavnog suda, od Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u dalnjem tekstu: Ured visokog predstavnika) zatraženo je 21. veljače 2013. godine da dostavi stručno pisano mišljenje u svezi s predmetnim zahtjevom.

4. Ustavopravno povjerenstvo Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: Ustavopravno povjerenstvo) i Narodna skupština su 14. veljače 2013. godine i 21. prosinca 2012. godine dostavili odgovor na zahtjev.

5. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nije dostavio odgovor na zahtjev.

6. Ured visokog predstavnika je 16. travnja 2013. godine dostavio mišljenje u svezi s predmetnim zahtjevom.

7. Na temelju članka 26. stavak 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori na zahtjev su 10. svibnja 2013. godine dostavljeni podnositelju zahtjeva.

8. Na Plenarnoj sjednici održanoj 5. srpnja 2013. godine Ustavni sud je odlučio da održi javnu raspravu u ovom predmetu. Javna rasprava je održana 29. studenog 2013. godine.

## III. Zahtjev

### a) Navodi iz zahtjeva

9. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona nisu sukladne članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju; članku II/4. Ustava BiH u svezi s Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i njezinim člankom 5, kao i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i njegovim čl. 2, 25. i 26; te članku 14. u svezi s člankom 3. Protokola broj I uz Europsku konvenciju.

10. Podnositelj zahtjeva je istaknuo kako Ustav Bosne i Hercegovine razlikuje "konstitutivne narode" (osobe koje se izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati i Srbi) i "ostale" (pripadnici etničkih manjina koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici bilo koje grupe zbog mješovitih brakova, mješovitih brakova roditelja ili zbog drugih razloga). Međutim, samo osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici nekog od "konstitutivnih naroda" mogle su se kandidirati za predsjednika, odnosno dopredsjednike Republike Srpske (u dalnjem tekstu: RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: FBiH).

11. Podnositelj zahtjeva smatra kako osporene ustavne odredbe entiteta prema kojima predsjednici i dopredsjednici moraju biti iz reda konstitutivnih naroda (izričite odredbe kada se promatraju u svjetlu Izbornog zakona), predstavljaju kršenje Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (u dalnjem tekstu: Europska konvencija) u odnosu na pripadnike "ostalih". Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da su osporene odredbe oprečne

odluci Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejadić i Finci* (vidi Europski sud, *Sejadić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009. godine), budući da onemogućavaju da "ostali" ravnopravno participiraju u vršenju ovih javnih funkcija. S tim u svezi, podnositelj zahtjeva je ukazao da je država Bosna i Hercegovina u postupku priprema da postane članica Vijeća Europe 2002. godine, kao i pri potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji 2008. godine, preuzeva obvezu da preispita izbornu legislativu u svjetlu normi Vijeća Europe i izvrši izmjene tamo gdje je to potrebno (vidjeti Mišljenje 234, 2002), Parlamentarna skupština Vijeća Europe, od 22. siječnja 2002. godine, točka 15 (iv) (b), odnosno da "izmijeni izborne legislative u pogledu broja članova Predsjedništva BiH i broja delegata u Domu naroda kako bi se osigurala puna usklađenost s Europskom konvencijom i post prijemnim obvezama prema Vijeću Europe" (vidjeti Aneks, Odluka Vijeća 2008/211/EZ od 18. veljače 2008. godine, o principima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s BiH i ukidanju Odluke 2006/55/EZ, "Službene novine Unije" L80/21 (2008)).

12. Podnositelj zahtjeva je ukazao da je središnji cilj Općeg okvirnog sporazuma za mir, kao i Ustava Bosne i Hercegovine, zabrana diskriminacije. S tim u svezi se pozvao na članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine kojim se svim osobama garantira uživanje bez diskriminacije prava i sloboda iz članka II. kao i iz 15 međunarodnih instrumenata pobrojanih u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine koji također čine dio Ustava Bosne i Hercegovine. Podnositelj zahtjeva smatra da ove ustavne odredbe imaju prioritet u odnosu na pravo države i entiteta, a što uključuje sve zakone, ali i ustave entiteta.

13. Podnositelj zahtjeva smatra kako se postojanje različitoga tretmana i analogne situacije u osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona ogleda u činjenici da je svakoj osobi garantirano da se može kandidirati na izborima bez diskriminacije, ali da se, sukladno osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona, na listama kandidata za predsjednika i dopredsjednika ne mogu pojaviti osobe koje ne pripadaju konstitutivnim narodima, odnosno takvim osobama je onemogućeno kandidirati se na bilo koju od navedenih funkcija.

14. Podnositelj zahtjeva je dalje naveo kako ovakva rješenja nemaju objektivno i razumno opravданje. Ne može se prihvati argumentacija kako su ovakva rješenja prihvatljiva s obzirom na specifičnosti BiH i njezin etnički sastav, jer je zanemareno postojanje građana koji ne pripadaju niti jednom od "konstitutivnih" naroda. Ovakvo stanje je u multietničkom društvu s visokim stupnjem normativne zaštite ljudskih prava nespojivo s ustavnim principima iz članka II. Ustava Bosne i Hercegovine, Europskom konvencijom, Aneksom I na Ustav Bosne i Hercegovine i presudom u predmetu *Sejadić i Finci*. S tim u svezi, podnositelj zahtjeva je i opširno citirao stavove Europskog suda zauzete u predmetu *Sejadić i Finci*, između ostalog: "U predmetnom slučaju, imajući u vidu aktivno sudjelovanje aplikantata u javnom životu, bilo je potpuno opravdano da su aplikanti razmišljali o kandidiranju za Dom naroda i Predsjedništvo. Stoga aplikanti mogu tvrditi da su žrtve navodne diskriminacije. Činjenica da predmetni slučaj povlači pitanje kompatibilnosti domaćeg ustava s Konvencijom je u tom smislu irelevantna (vidjeti, analogijom, *Rekveny protiv Madarske* (GC), br. 25390/94, ECHR 1999-III). I pored činjenice da su državljani Bosne i Hercegovine, aplikantima su uskraćena sva prava da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo temeljem njihovog rasnog/etničkog porijekla (diskriminaciju po etničkom osnovu Sud je smatrao

jednim oblikom rasne diskriminacije u *Timishev protiv Rusije*, br. 55762/00 i 55974/00, točka 56, ECHR 2005-XII).

15. Podnositelj zahtjeva smatra kako se osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona suštinski uspostavlja situacija koja je identična onoj koja je razmatrana u predmetu *Seđić i Finci* i koja postoji na razini BiH. Naime, i u jednom i u drugom slučaju se radi o ostvarivanju pasivnog biračkog prava u odnosu na organe izvršne vlasti, a to je pravo uskraćeno svima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda. Zbog toga se, po njegovome mišljenju, obrazloženje presude *Seđić i Finci* može primijeniti i u konkretnoj situaciji, jer su praktični učinci identični za osobe koje ne pripadaju konstitutivnim narodima. Ovakvim postupanjem, po mišljenju podnositelja zahtjeva, BiH i ova njezina entiteta vrše diskriminaciju svojih građana koji imaju pravo biti birani sukladno članku 3. Protokola broj I uz Europsku konvenciju, što je u opreci s člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i njezinim člankom 5, kao i s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i njegovim čl. 2, 25. i 26. i članku 14. Europske konvencije u svezi s člankom 3. Protokola broj I uz Europsku konvenciju.

#### b) Odgovori na zahtjev

##### b) 1. Narodna skupština

16. Narodna skupština je ukazala da se u konkretnom slučaju ne radi o ocjeni ustavnosti članka Ustava RS-a i Izbornog zakona, već o ocjeni usklađenosti tih članova s člankom 3. Protokola broj 1, člankom 14. Europske konvencije i člankom 1. Protokola broj 12 tako da će odgovoriti na zahtjev glede primjenjivosti i dopustivosti navedenih članova Europske konvencije i njezinih protokola.

17. Narodna skupština je istaknula kako se članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju može primijeniti samo u predmetima koji se tiču izbora zakonodavnih tijela, a pozicije predsjednika i dopredsjednika RS-a niti po svojoj funkciji, niti po ovlastima ne spadaju u krug zakonodavnih tijela. Imajući u vidu da članak 14. Europske konvencije nije samostalan već se može primijeniti samo u svezi s uživanjem prava i sloboda koje osigurava Europska konvencija, u konkretnom slučaju nije primjenjiv niti članak 14.

18. Potom, Narodna skupština je navela da je ovaj zahtjev nedopustiv, jer je pitanje nacionalne opredijeljenosti pojedinca kao uvjet za kandidiranje na javne funkcije, a to se upravo pokreće ovim zahtjevom, predmet razmatranja u još pet predmeta pred Europskim sudom. Osim toga, presuda u predmetu *Seđić i Finci* nije implementirana ni tri godine nakon donošenja i nije izvjesno kada i na koji način će biti provedena. Zbog navedenih okolnosti, Narodna skupština smatra kako bi upuštanje Ustavnog suda u meritum zahtjeva predstavljalo prejudiciranje načina provođenja presude *Seđić i Finci*. Narodna skupština je istaknula kako su osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona sukladne Ustavu BiH koji je još na snazi, tako da bi se, u slučaju da se zahtjevu udovolji, otvorilo pitanje usklađenosti ustava entiteta s Ustavom BiH, čime bi pravni sustav BiH, kao i njezino državnonpravno uređenje, u cijelosti bili dovedeni u pitanje. Zbog svih navedenih razloga Narodna skupština je istaknula kako je zahtjev nedopustiv kao preuranjen.

19. U prilog nedopustivosti zahtjeva, Narodna skupština je istaknula da je Ustavni sud u predmetu broj AP 2678/06 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 2678/06 od 29. rujna 2006. godine, dostupna na web-stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) već odlučivao o pitanju nacionalnosti kao uvjetu za kandidiranje na javnu funkciju, pa bi upuštanjem

u meritum ovog zahtjeva Ustavni sud postupao oprečno pravnom principu da ponovno odlučuje o istoj stvari. UKazano je kako bi ovo moglo rezultirati revidiranjem zauzetih stavova i postupanje oprečno praksi Ustavnog suda. Osim toga, Narodna skupština je ukazala da su osporene odredbe Ustava RS-a rezultat implementacije Treće djelomične odluke Ustavnog suda broj U 5/98 (u daljnjem tekstu: Odluka o konstitutivnosti), pa bi se upuštanjem u njihovu ocjenu, kako to traži podnositelj zahtjeva, Ustavni sud upustio u preispitivanje navedene odluke. Pored toga, Narodna skupština je ukazala i da su osporena ustavna rješenja nametnuta odlukom Visokog predstavnika, pa kako podnositelj zahtjeva inzistira na ocjeni osporenih odredbi u svezi s međunarodnim dokumentima, Ustavni sud bi se upustio u ocjenu usuglašenosti odluka Visokog predstavnika s međunarodnim dokumentima.

20. Dalje, Narodna skupština je navela da je, ukoliko se Ustavni sud i pored prigovora o nedopustivosti ipak upusti u odlučivanje o meritumu zahtjeva, primjereno dati odgovor samo u odnosu na članak 1. Protokola broj 12, te s tim u svezi na članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine. Osporene ustavne i zakonske odredbe izvršna su posljedica provođenja Odluke o konstitutivnosti, te amandmana koje je nametnuo Visoki predstavnik. Prije Odluke o konstitutivnosti odredbe Ustava RS-a nisu sadržavale nacionalnu odrednicu, međutim takvo stanje je Odlukom o konstitutivnosti ocijenjeno kao "sistematicna, dugotrajna, namjerna diskriminacijska praksa javnih organa RS-a". Sukladno toj odluci, a po odluci Visokog predstavnika, došlo je do amandmana na Ustav RS-a kojima je navođenje pripadnosti jednome od konstitutivnih naroda postao uvjet za kandidiranje na jednu od ovih funkcija. Odredbe Ustava RS-a prije amandmana nisu imale nikakvo diskriminacijsko obilježje i zamijenjene su osporenim odredbama koje je neizravno uveo Ustavni sud, a koje podnositelj zahtjeva smatra diskriminacijskim. Ovim se zahtjevom kreira apsurdna situacija, posebice kada se ima u vidu kako ove odredbe treba ponovno razmatrati Ustavni sud.

21. Narodna skupština je dalje podsjetila na stav Europskog suda da je u razdoblju političkih poremećaja javnim vlastima potrebno određeno vrijeme za preispitivanje mjera potrebnih za očuvanje postignute stabilnosti i procjenu potreba vlastitoga društva (vidi Europski sud, *Ždanoka protiv Latvie* (GC), no.58278/00, 131, ECHR 2006-IV), te da je stvar države članice da odredi pravac svoga demokratskog razvoja, pri čemu moraju biti uvažavane razlike u historijskome razvoju, kulturno-ručne razlike i razlike u političkoj misli (vidi Europski sud, *Hirst v. the United Kingdom* (no.2) 74025/01, 61, EHCR 2005-IX). Narodna skupština je ukazala i na stav Ustavnog suda da različito postupanje ne znači *a priori* diskriminaciju, već se o postojanju diskriminacije može govoriti samo u slučaju kada za različito postupanje ne postoji objektivno i razumno opravdanje. S tim u svezi je ukazano da je u Odluci o dopustivosti i meritumu broj AP 2678/06 analizirana opravdanost ustavnih ograničenja prema kojima se apelant zbog svoje nacionalnosti nije mogao kandidirati za člana Predsjedništva, te da je Ustavni sud zaključio kako je takvo ograničenje razumno, opravданo i proporcionalno, odnosno da je ograničenje proporcionalno cilju šire društvene zajednice u smislu očuvanja uspostavljenog mira i nastavka dijaloga.

22. Narodna skupština je navela kako nema osnova za zauzimanje drugačijeg stava i u konkretnom slučaju, utoliko prije što su sva navodna ograničenja rezultat Odluke o konstitutivnosti i Odluke Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava RS-a od 25. travnja 2002. godine, a ne arbitarnosti domaćih organa. Osim toga, nacionalne manjine su zastupljene u radu organa zakonodavne vlasti (broj njihovih predstavnika premašuje njihov postotak u brojnosti populacije),

te u okviru tih organa, kao zakonodavnih, mogu utjecati na izmjene propisa koje podnositelj zahtjeva osporava, što i jeste suština i cilj demokratskog procesa odlučivanja. S tim u svezi je ukazano i na stav Europskog suda da država ima pravo primjenjivati mјere kojima osigurava stabilnost poretka u zemlji čak i kad one predstavljaju ograničenje ili potpuno isključenje učešća u vršenju javnih poslova za određenu kategoriju definiranu po nacionalnoj pripadnosti (vidi Europski sud, *Sadak i Yumak protiv Turske* predmet br. 10226/03 od 8. srpnja 2008. godine).

23. Narodna skupština je predložila da Ustavni sud doneše odluku kojom usvaja prethodne prigovore, te da članak 3. Protokola br. 1 u svezi s člankom 14. Europske konvencije proglaši neprimjenjivim, a da ostatak predmetnoga zahtjeva proglaši nedopustivim. Ukoliko se Ustavni sud odluči upustiti u meritum, Narodna skupština je predložila da se zahtjev odbije, tj. da se utvrdi kako ne postoji diskriminacija u odnosu na odredbe Ustava RS-a i Izbornog zakona.

#### b) *Ustavnopravno povjerenstvo*

24. Ustavnopravno povjerenstvo je navelo kako je nakon rasprave s četiri glasa "za", tri glasa "protiv" i bez glasova "suzdržan" podržala zahtjev.

#### c) *Mišljenje dato u svojstvu amicus curiae*

25. U Mišljenju je ukazano kako je pojedine odredbe koje podnositelj zahtjeva osporava donio Visoki predstavnik i da ih potom nikada nisu usvojila relevantna zakonodavna tijela, ali da se, slijedom prakse Ustavnog suda u Odluci broj 9/00 od 3. studenog 2000. godine, Visoki predstavnik ne protivi načinu na koji je Ustavni sud ocijenio amandmane na entitetske ustawe.

26. Dalje, ukazano je na kronologiju događaja i postupak implementacije Odluke Ustavnog suda broj U 5/98, te na Sporazum o različitim elementima neophodnim za provedbu Treće djelomične odluke broj U 5/98 od 27. ožujka 2002. godine. Navedeni Sporazum je sadržavao i odredbu o distribuciji funkcija predsjednika i dopredsjednika entiteta između konstitutivnih naroda: *Predsjednik entiteta ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu s ustavima entiteta.* Naglasak je više bio na osiguranju pravične distribucije ovih funkcija između konstitutivnih naroda s ciljem postizanja održivih rješenja glede podjele vlasti, a ne glede osiguranja sustava koji će svim kandidatima dati podjednake šanse bez obzira na njihovo etničko podrijetlo. Navedena je odredba smatrana zabranom predstavniciima konstitutivnih naroda da obnašaju više od jedne od ove tri funkcije, a ne zabranom i predstavniciima "ostalih" da obnašaju bilo koju od ovih funkcija. Međutim, ukazano je i da striktno tumačenje citirane odredbe iz Sporazuma ne ostavlja prostor za zaključak kako predstavnici "ostalih" mogu obnašati ove funkcije.

27. Potom, u Mišljenju je ukazano kako je različito postupanje prema osobama koje pripadaju skupini "ostalih" u odnosu na osobe koje pripadaju konstitutivnim narodima evidentno u pravnim odredbama koje se osporavaju. Stoga se u specifičnim, te prilično iznimnim uvjetima koji prevladavaju u BiH, ne samo u vrijeme donošenja amandmana, nego što je najbitnije u sadašnjosti, postavlja pitanje može li takvo različito postupanje biti opravданo. Distribucija mјesta u "entitetskim predsjedništvima" je među konstitutivnim narodima bila središnji element provedbe Odluke Ustavnog suda broj 5/98, kojom je od entiteta zahtijevano da izmijene i dopune svoje ustawe kako bi osigurali punu ravnopravnost konstitutivnih naroda. Također, ovaj sporazum o podjeli vlasti je bio i središnje mjesto Općeg okvirnog sporazuma za mir kojim je omogućen mir u Bosni i Hercegovini. S tim u svezi, ukazano je da je Venecijansko povjerenstvo u svome mišljenju o ustavnoj

situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika navelo: (...) *U takvom kontekstu tesko je negirati legitimnost normi koje mogu biti problematične iz ugla nediskriminacije, ali neophodne za postizanje mira i stabilnosti i izbjegavanje daljnog gubitka ljudskih života. Uključivanje takvih pravila u tekst Ustava u to vrijeme, shodno tome, ne zasljužuje kritiku, mada je oprečno osnovnom duhu Ustava koji ima za cilj da sprječi diskriminaciju.* (...) Međutim, ukazano je i da je Venecijansko povjerenstvo istaknulo i sljedeće: (...) *Ovo se opravdanje mora, pak, razmotriti u svjetlu razvoja u BiH od stupanja ustava na snagu. BiH je postala članica Vijeća Europe i zemlja se, shodno tome, mora promatrati u skladu sa parametrima zajedničkih europskih standarda. Sad je ratificirala Europsku konvenciju o ljudskim pravima i njen Protokol broj 12 kako je ranije rečeno, situacija u BiH se razvija u pozitivnom smislu, ali i dalje postaje okolnosti koje traže politički sustav koji nije jednostavan odraz vladavine većine, već koji garantira raspodjelu vlasti i položaja među etničkim grupama. Stoga je legitimno pokušati uobličiti izborna pravila koja će osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih grupa.* (...)

28. Dalje, u Mišljenju je ukazano da se kod donošenja amandmana pošlo od pretpostavki da se određeno uplitanje u pravo da se bude kandidat na izborima moglo smatrati opravdanim u svjetlu polja slobodne procjene dodijeljenog državama. U tom je smislu ukazano na stavove Europskog suda prema kojima je državama ostavljeno posebno široko polje slobodne procjene u razmatranju područja izbornog zakonodavstva (vidi Europski sud, *Mathieu-Mohin i Clerfazat protiv Belgije* od 2. ožujka 1987. godine i *Melnichenko protiv Ukrajine* od 19. listopada 2004. godine). Cilj koji se nastojao ostvariti, konkretno provedba jedne odluke Ustavnog suda kojom se uvažava "ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda koji proizlazi iz označavanja Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda", koji "zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajaju" (Ustavni sud, Odluka 5/98), govori u prilog takvome zaključku.

29. Potom je ukazano kako Ured visokog predstavnika ne namjerava utvrđivati je li takvo uplitanje opravданo i u 2013. godini, niti je na njemu da to uradi. S tim u svezi je ukazano na stav Ustavnog suda u Odluci broj U 9/09 da je Ustavni sud taj koji odlučuje o tome postoji li objektivno i razumno opravdanje u svakom pojedinačnom predmetu u smislu članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine. Najzad, ukazano je i da se pravno stanje glede pitanja iznesenog pred Ustavni sud promijenilo osobito u svjetlu stupanja na snagu Protokola broj 12, kojim se proširuje djelokrug zaštite na "sva prava određena zakonom", a čime se uvedi opća zabrana diskriminacije.

#### IV. Javna rasprava

30. Ustavni sud je, sukladno članku 46. Pravila Ustavnog suda, na Plenarnoj sjednici održanoj 5. srpnja 2013. godine, odlučio održati javnu raspravu na kojoj će se raspravljati o ovome zahtjevu. Ustavni sud je, sukladno članku 47. stavak 3. Pravila Ustavnog suda, na Plenarnoj sjednici održanoj 27. rujna 2013. godine odlučio na javnu raspravu pozvati podnositelja zahtjeva, predstavnike: Parlamentarne skupštine BiH, Narodne skupštine, Vijeća naroda Republike Srpske (u dalnjem tekstu: Vijeće naroda), Parlamenta FBiH, Ureda visokog predstavnika, Helsinskih komiteta za ljudska prava u BiH, te Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Pravnog fakulteta Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru i Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci. Ustavni sud je 29. studenog 2013. godine održao javnu raspravu kojoj su

prisustvovali: predstavnici Narodne skupštine (članovi odbora za ustavna pitanja), predstavnik Vijeća naroda (uposlenik Službe za pravna pitanja) predstavnici Kluba iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda, predstavnik Helsinškog komiteta za ljudska prava u BiH, te predstavnici Pravnog fakulteta u Sarajevu i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru.

31. Predstavnici Narodne skupštine su iznijeli argumente uglavnom u okviru odgovora na zahtjev. Predstavnik Vijeća naroda je istaknuo prigovore koji su se odnosili na primjenjivost članka 3. Protokola broj 1, te na preurunjenost zahtjeva s obzirom da nije implementirana odluka Europskog suda u predmetu *Sejdic i Finci*. Prema stavu Vijeća naroda, upuštanjem u meritum zahtjeva Ustavni sud bi preispitivao Odluku U 5/98, odnosno upustio bi se u preispitivanje odluke Visokog predstavnika, čime bi se upustio u ocjenu uskladenosti odluke Visokog predstavnika s relevantnim odredbama Europske konvencije i njezinih protokola.

32. Predstavnici Kluba iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda analizirali su odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i osporene odredbe entitetskih ustava, te istaknuli da su restriktivne, jer dopuštaju samo pripadnicima konstitutivnih naroda da se kandidiraju za navedene pozicije. Zaključili su da je zahtjev utemeljen i da osporene odredbe treba proglašiti neustavnim.

33. Predstavnik Helsinškog komiteta je podržao ovaj zahtjev ističući da je on u službi izgradnje principa jednakopravnosti svih u BiH, te izrazio očekivanja da će i Ustavni sud pri odlučivanju o ovome zahtjevu biti na "liniji" uvođenja ovoga principa.

34. Predstavnica Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu je istaknula kako je ovim zahtjevom suštinski pokrenuto isto pitanje kao i u predmetu Europskog suda *Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, pa da su, prema tome, osporene odredbe u oprečnosti s Europskom konvencijom i međunarodnim dokumentima koji se primjenjuju u BiH.

#### IV. Relevantni propisi

35. **Ustav Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 21/92 - prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02 ispravka, 30/02 ispravka, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 80. stavak 2. točka 4.

*Predsjednik ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda.*

(točka 1 stavak 2 Amandmana LXXXIII).

Članak 83. stavak 4.

*Predsjednik Republike i potpredsjednici Republike direktno se biraju s liste kandidata za predsjednika Republike Srpske, tako što je za predsjednika izabran kandidat koji ostvari najveći broj glasova, a za potpredsjednike su izabrani kandidati iz druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova izabranog predsjednika Republike.*

(točka 5 Amandmana XL dopunjena je točkom 4 Amandmana LXXXIII)

36. **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08) u relevantnom dijelu glasi:

Članak IV.B.1. članak 1. stavak 2.

*(2) Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim Ustavom.*

(dopunjeno Amandmanom XLI)

#### Članak IV.B.1. članak 2. st. 1. i 2.

*(1) Pri izboru predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda može kandidirati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH.*

*(2) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata za predsjednika i potpredsjednike Federacije, većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda.*

*(izmijenjen Amandmanom XLI)*

**37. Izborni zakon BiH** ("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 i 7/14) u relevantnom dijelu glasi:

**POGLAVLJE 9A**

**PREDsjEDNIK I POTPREDsjEDNIK  
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

#### Članak 9.13

*Pri izboru predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, najmanje jedna trećina izaslanika klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije predlaže kandidate za mjesto predsjednika i dopredsjednika Federacije.*

#### Članak 9.14

*(1) Iz reda kandidata iz članka 9.13 ovog zakona formiraju se zajedničke liste kandidata za mjesto predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH.*

*(2) Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH glasuje o jednoj ili više zajedničkih listi koju sačinjavaju tri kandidata uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda, uključujući i većinu glasova klubova zastupnika svakog konstitutivnog naroda.*

#### Članak 9.15

*U slučaju da zajednička lista prezentirana od strane Zastupničkog doma ne dobije potrebnu većinu u Domu naroda, ova procedura će se ponoviti. Ukoliko, u ponovljenoj proceduri, zajednička lista koja dobije većinu glasova u Zastupničkom domu bude ponovno odabrana u Domu naroda, ta zajednička lista smatraće se izabrano.*

#### Članak 9.16

*Izaslanici u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda ostalih mogu sudjelovati u izboru kandidata za predsjednika i dopredsjednika. Međutim, ovom prilikom se neće formirati bilo kakav klub zastupnika ostalih i njihov se glas neće računati pri računanju određene većine u klubovima zastupnika konstitutivnih naroda.*

**POGLAVLJE 12**

**PREDsjEDNIK I DOPREDsjEDNICI REPUBLIKE SRPSKE**

#### Članak 12.1.

*Predsjednika i dva (2) dopredsjednika Republike Srpske, koji se neposredno biraju s teritorija Republike Srpske, biraju birači registrirani da glasuju u Republici Srpskoj.*

#### Članak 12.2.

*Birač registriran da glasuje za predsjednika Republike Srpske može glasovati samo za jednog kandidata.*

#### Članak 12.3.

*Bira se kandidat iz reda svakog konstitutivnog naroda koji dobije najveći broj glasova. Između ta tri (3) kandidata, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda, za predsjednika se bira*

*kandidat koji dobije najveći broj glasova, a dva kandidata koji se po broju osvojenih glasova nalaze na drugom i trećem mjestu biraju se za dopredsjedatelje.*

#### V. Dopustivost

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

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

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

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

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

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrta članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrta jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

39. U konkretnom slučaju zahtjev je podnio Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, a da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz članka 19. Pravila Ustavnog suda.

#### VI. Meritum

40. Podnositelj zahtjeva smatra kako osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona nisu sukladne članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju; članku II/4. Ustava BiH u svezi s Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i njezinim člankom 5, kao i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i njegovim čl. 2, 25. i 26, te međunarodnim instrumentima iz Aneksa I na Ustav BiH i članku 14. u svezi s člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

41. Ustavni sud će u prvoj dijelu dati odgovore na prigovore koje je istaknula Narodna skupština u svezi s ovim zahtjevom.

42. Narodna skupština smatra kako se ovim zahtjevom prvenstveno pokreće pitanje usklađenosti osporenih odredbi s Europskom konvencijom, a da se pred Europskim sudom nalazi pet predmeta kojim se pokreće pitanje nacionalne opredijeljenosti pojedinca kao uvjeta za kandidiranje na javne funkcije. S tim u svezi, odlučivanje o meritumu zahtjeva značilo bi preplitanje nadležnosti u predmetima istog pravnog osnova između Europskog suda i Ustavnog suda. Ustavni sud ne prihvata navedeni prigovor. Naime, ovim se zahtjevom pokreće pitanje usklađenosti osporenih odredbi s člankom II/4. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 12. Dalje, sukladno članku VI/3.(a) Ustava BiH, Ustavni sud je jedini nadležan cijeniti usklađenost ustava entiteta i zakona s Ustavom BiH. Na drugoj strani Europska konvencija je nastala kao izraz suglasnosti država da će na svome teritoriju osigurati prava i slobode koje su njome propisane svima koji dođu pod njihovu jurisdikciju. Zbog toga se sustav zaštite ljudskih prava odnosi prije svega na zaštitu ljudskih prava na nacionalnoj razini. Zaštita koja se ostvaruje mehanizmima Konvencije ima

supsidijarni karakter. Stoga, činjenica da u istom trenutku pred oba suda može biti pokrenuto pitanje koje, sukladno ustavnim ovlastima, ulazi u nadležnost Ustavnog suda, odnosno sukladno Europskoj konvenciji u nadležnost Europskog suda, ne ograničava i ne isključuje ovlasti Ustavnog suda iz navedene odredbe Ustava BiH, s obzirom da zaštita ljudskih prava mora biti primarno osigurana na nacionalnoj razini.

43. Narodna skupština ukazuje da ovaj zahtjev treba biti odbačen kao preuranjen s obzirom da bi se odlučivanjem o njemu prejudicirala implementacija odluke Europskog suda u predmetu *Sejadić i Finci* i ishod ustavnopravne reforme Ustava BiH koja je u tijeku. Ustavni sud ne prihvata ovaj prigovor. Naime, Ustavni sud ukazuje kako su predmet "spora" pred Europskim sudom bile odredbe Ustava BiH o izboru članova Predsjedništva BiH i delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ovim se zahtjevom pokreće pitanje usklađenosti odredaba entitetskih ustava i Izbornog zakona o izboru predsjednika i dopredsjednika entiteta s Ustavom BiH, te međunarodnim dokumentima koji se primjenjuju u BiH. Ustav BiH ne sadrži niti jednu odredbu kojom je reguliran izbor na navedene funkcije. Budući da se podnositelj zahtjeva pozvao na članak II/4. koji, sukladno članku X/2. Ustava BiH i ne može biti izmijenjen, Ustavni sud smatra kako ne postoje prepreke za razmatranje usuglašenosti osporenih odredbi s Ustavom BiH, konkretno člankom II/4. Ustava BiH.

44. U tome smislu, postupak eventualnih izmjena i dopuna Ustava BiH uslijed implementacije odluke u predmetu *Sejadić i Finci* ni na koji način ne ograničava i ne sprečava Ustavni sud da razmatra ovaj zahtjev i usuglašenost osporenih odredbi s Ustavom BiH, konkretno člankom II/4., a koji, sukladno članku X/2. Ustava BiH, i ne može biti izmijenjen.

45. Dalje, Narodna skupština smatra kako se ovim zahtjevom pokreće identično pitanje o kojem je Ustavni sud već odlučivao u citiranoj Odluci broj AP 2678/06. Ustavni sud ne prihvata ovaj prigovor. U navedenome je predmetu Ustavni sud ispitivao *ograničenje* koje je uspostavljeno u odnosu na kandidaturu *konstitutivnih naroda za članove Predsjedništva BiH*, s obzirom na njihovu nacionalnu pripadnost i entitet iz kojega dolaze, a koje je ustanovljeno Izbornim zakonom i koje slijedi rješenje iz članka V. Ustava BiH. Međutim, ovim se zahtjevom pokreće pitanje *isključenja u odnosu na kandidaturu "ostalih"* za izbor predsjednika i potpredsjednika entiteta, koje je ustanovljeno osporenim odredbama ustava entiteta i koje kao takvo slijedi i Izborni zakon.

46. Narodna skupština ukazuje kako su osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona rezultat implementacije Treće djelomične odluke broj U 5/98 (vidi Ustavni sud, Djelomična odluka broj U 5/98 III od 1. srpnja 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 23/00) pa bi se njihovim ispitivanjem Ustavni sud upustio u preispitivanje vlastite odluke. Ustavni sud ne prihvata ovaj prigovor. Naime, neprijeporno je da su osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona proistekle iz implementacije Treće djelomične odluke broj U 5/98 koja je promovirala ustavni princip jednakosti sva tri konstitutivna naroda na cijelome teritoriju BiH, te s tim u svezi, raspodjelu javnih funkcija između konstitutivnih naroda. Međutim, Treća djelomična odluka broj U 5/98 se nije bavila pravima "ostalih", a ovim se zahtjevom upravo pokreće pitanje sudjelovanja "ostalih" u raspodjeli javnih funkcija uz osiguranje garancije iz članka II/4. Ustava BiH. Osim toga, ovaj se zahtjev mora sagledati i u svezi s promjenama koje su uslijedile nakon donošenja Odluke broj U 5/98, prvenstveno da je BiH postala punopravni član Vijeća Europe, da je ratificirala Europsku konvenciju i njezine protokole, te da je ratificirala i Protokol broj 12 kojim se uvodi opća zabrana diskriminacije.

47. Dalje, Narodna skupština smatra kako su osporene odredbe kao ustavna rješenja nametnute odlukom Visokog predstavnika pa da bi se njihovim ispitivanjem Ustavni sud, s obzirom na navode iz zahtjeva o usuglašenosti s Europskom konvencijom i Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, upustio u ispitivanje usuglašenosti odluka Visokog predstavnika s međunarodnim dokumentima. Ustavni sud ne prihvata navedeni prigovor. Naime, kao što je već ukazano u ovoj odluci, ovim se zahtjevom pokreće pitanje usuglašenosti osporenih odredbi s člankom II/4. Ustava BiH. Ustavni sud podsjeća da kada Visoki predstavnik intervenira u pravni sustav Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona, te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je suglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 9/00 od 3. studenog 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 1/01, Odluka broj U 16/00 od 2. veljače 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 13/01 i Odluka broj U 25/00 od 23. ožujka 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 17/01).

48. Narodna skupština ukazuje da su osporene odredbe entitetskih ustava i Izbornog zakona sukladne Ustavu BiH koji je na snazi, a u slučaju da se zahtjevu udovolji otvorilo bi se pitanje usklađenosti ustava entiteta s Ustavom BiH, čime bi pravni sustav BiH, kao i njeno državnopravno uređenje u cijelosti, bili dovedeni u pitanje. Ustavni sud ne prihvata navedeni prigovor. Naime, neprijeporno je da osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona odražavaju identičan princip kao i odredbe Ustava BiH (članak V. *Predsjedništvo BiH*) prema kojima je, kao i osporenim odredbama, isključena mogućnost kandidiranja "ostalih" za izbor na neku od navedenih funkcija. Potom, neprijeporno je da je Ustavni sud u svojoj praksi odlučivao o zahtjevu koji se odnosio na pitanje usuglašenosti odredbi Ustava BiH s člankom 14. Europske konvencije i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (U 5/04). Ustavni sud je zaključio kako se ne radi o "sporu koji se javlja po ovome Ustavu" u smislu članka VI/3. Ustava BiH nego o mogućem konfliktu između domaćeg i međunarodnog prava, odnosno da prava iz Europske konvencije ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav BiH, jer je Europska konvencija stupila na snagu na temelju Ustava BiH. Također, neprijeporno je da je Ustavni sud odlučivao o zahtjevu kojim je pokrenuto pitanje usuglašenosti odredbi Izbornog zakona (isključena mogućnost kandidiranja "ostalih" za članove Predsjedništva BiH) o kandidaturi za članove Predsjedništva BiH s člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te člankom 2. stavak 1. točka c) i člankom 5. stavak 1. točka c) Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (U 13/04). Kako se osporene odredbe Izbornog zakona temelji na članku V. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je zauzeo stav da bi se upuštanjem u meritum zahtjeva vršilo ispitivanje odredbe Ustava Bosne i Hercegovine s odredbama Europske konvencije i Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.

49. Međutim, ovim su zahtjevom osporene odredbe entitetskih ustava, a ne Ustava BiH, kao što je to bio slučaj u predmetu U 5/04, odnosno osporene odredbe nisu identične nekoj odredbi Ustava BiH kao što je bio slučaj u predmetu U 13/05. Ustavni sud podsjeća da je sukladno članku VI/3.(a) Ustava BiH jedini nadležan odlučivati je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu. Pri tome, u tumačenju pojma ovaj Ustav i obveza Ustavnog suda da podrži ovaj Ustav mora se imati u vidu 15 međunarodnih

sporazuma o ljudskim pravima iz Aneksa I na Ustav BiH koji se izravno primjenjuju u BiH, te položaj koji prava iz Europske konvencije i njezini protokoli imaju u ustavnom poretku države. Naime, prava iz Europske konvencije i njezinih protokola ne samo da se izravno primjenjuju u BiH, nego sukladno članku II/2. Ustava BiH imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. Najzad, sukladno članku II/4. Ustava BiH uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovome članku ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Značaj članka II. Ustava BiH koji regulira ljudska prava i slobode određen je člankom X/2. Ustava BiH prema kojem *nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II. ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba*. U tome smislu termini *ovaj Ustav i obveza Ustavnog suda da podrži ovaj Ustav* na polju ostvarivanja i zaštite ustavom garantiranih ljudskih prava i sloboda na prvom mjestu podrazumijeva članak II. Ustava BiH u njegovom punom značenju, a u čijem tumačenju Ustavni sud ne može eliminirati ili umanjiti prava ili slobode koje ovaj članak garantira. Pri tome, činjenica kako se radi ne samo o pravima i slobodama koje su izričito pobrojane u navedenoj odredbi Ustava BiH, već i o pravima i slobodama koje su sadržane u i međunarodnim dokumentima ne umanjuje karakter članka II. kao odredbe Ustava BiH, koja podrazumijeva *ovaj Ustav i obvezu Ustavnog suda da štiti ovaj Ustav*. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da je u Trećoj djelomičnoj odluci broj U 5/98 zauzeo stav: (...) *ne može se zaključiti da Ustav BiH predviđa opći institucionalni model koji se može prenijeti na razinu entiteta, ili da slične, etnički definirane institucionalne strukture na razini entiteta, ne moraju zadovoljavati globalni obvezujući standard nediskriminacije Ustava BiH prema članku II/4. Ustava BiH (...)*. Sukladno navedenome, činjenica da osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona odražavaju identičan princip koji je sadržan u članku V. Ustava BiH ne sprečava Ustavni sud da osporene odredbe ispita u svezi s *globalnim obvezujućim standardom nediskriminacije Ustava BiH prema članku II/4. Ustava BiH*.

50. Ustavni sud će se dalje očitovati o povredi članka 14. Europske konvencije u svezi s člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, jer prema navodima podnositelja zahtjeva "ostali" su uskraćeni u pravu da se kandidiraju za funkcije predsjednika i dopredsjednika entiteta samo zbog toga što nisu pripadnici nekog od konstitutivnih naroda.

51. Članak 14. Europske konvencije glasi:

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, sveza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.*

52. Članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju glasi:

*Visoke strane ugovornice se obvezuju da u primjerenum vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*

53. Ustavni sud podsjeća kako je članak 14. Europske konvencije primjenjiv u slučajevima kada postoji različito postupanje po zabranjenoj osnovi prema osobi ili grupi osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji u svezi s nekim pravom iz Europske konvencije i njezinih protokola, a za to različito postupanje nema objektivnog ili razumnog opravdanja. Prema

tome, da bi se primijenio članak 14, pravilo, akt ili propust moraju potpadati pod djelokrug nekog materijalnog prava iz Europske konvencije. Podnositelj zahtjeva smatra kako osporene odredbe potпадaju pod djelokrug članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

54. Ustavni sud nalazi da je Europski sud u predmetu *Boškoski protiv Biće Jugoslavenske Republike Makedonije* (Vidi Europski sud, *Boškoski protiv Biće Jugoslavenske Republike Makedonije*, aplikacija broj 11676/04, 2. rujna 2004. godine) istaknuo: "Prema stanovištu Europskog suda članak 3. Protokola broj 1 garantira 'izbor zakonodavne vlasti' i termin 'zakonodavna' ne znači nužno nacionalni parlament. Ovaj se termin mora tumačiti u svjetlu ustavne strukture države koja je u pitanju (vidi, *mutatis mutandis*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. ožujka 1987. godine, Series A br. 113, p. 23, stav 53; *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC]*, aplikacija broj 24833/94, ECHR 1999-I, stavak 40). U dva ranija slučaja Povjerenstvo je smatralo kako se vlast šefa države kao takva ne može tumačiti kao "zakonodavna" u smislu članka 3. Protokola broj 1 (vidi Europski sud, *Baskauskaite protiv Lithuania*, aplikacija broj 41090/98, Odluka Povjerenstva od 21. listopada 1998. godine, *Habsburg-Lothringen protiv Austrije*, aplikacija broj 15344/89, Odluka Povjerenstva od 14. prosinca 1989., Odluke i Izvješća, 64, p. 211). Međutim, Europski sud ne isključuje mogućnost primjene članka 3. Protokola broj 1 na izbore za predsjednika. Europski sud smatra kako ova odredba osigurava karakteristike "efektivne političke demokracije", za čije osiguranje se mora imati u vidu ne samo strogo zakonodavna vlast koju tijelo ima, već također uloga tijela koje je u pitanju u cjelokupnom zakonodavnom procesu (vidi, naprijed citiranu, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, st. 42. i 49). Ukoliko bi se utvrdilo kako šef države ima ovlastiinicirati ili usvajati zakone, ili uživati široke ovlasti u kontroliranju usvajanja zakona ili ovlasti kontrolirati osnovna zakonodavna tijela, moglo bi se smatrati kako postoji "zakonodavna vlast" u smislu članka 3. Protokola broj 1.

55. U konkretnom slučaju Ustavni sud primjećuje kako sukladno relevantnim odredbama Ustava Republike Srpske predsjednik Republike Srpske može uskratiti objavljivanje zakona koji je usvojila Narodna skupština, kao osnovno tijelo koje donosi zakone, i zatražiti ponovno odlučivanje o tome zakonu. Međutim, ako isti zakon ponovno bude usvojen u Narodnoj skupštini predsjednik Republike Srpske dužan ga je objaviti. Osim toga, predsjednik Republike Srpske može, za vrijeme ratnog i izvanrednog stanja, koje proglaše institucije Bosne i Hercegovine, ako se Narodna skupština ne može sastati, na prijedlog Vlade Republike Srpske ili na svoju inicijativu i nakon što sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine, donositi uredbe sa zakonskom snagom i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine i imenovati i razrješavati funkcionere koje bira odnosno imenuje i razrješava Narodna skupština. Ove uredbe, odnosno odluke o imenovanju i razrješenju, predsjednik Republike Srpske podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti sastati se. Također se za vrijeme ratnog i izvanrednog stanja aktima predsjednika Republike Srpske, ako se Narodna skupština ne može sastati, iznimno dok to stanje traje, mogu obustaviti pojedine ustavne odredbe koje se odnose na donošenje zakona, osim onih koje se odnose na određena prava i slobode. Dakle, navedeno isključivo u posebnim uvjetima (ratno i izvanredno stanje). Dalje, predsjednik Republike Srpske ima pravo predložiti kandidata za predsjednika Vlade Republike Srpske kao osnovnog tijela koje inicira donošenje zakona. Međutim, predsjednik Vlade Republike Srpske i njegini članovi imenuju se većinom glasova izaslanika u Narodnoj skupštini. U slučaju da je došlo do krize u funkcioniranju Vlade Republike Srpske,

predsjednik Republike Srpske, ali samo na inicijativu najmanje 20 izaslanika, i nakon što prethodno sasluša predsjednika Narodne skupštine i predsjednika Vlade Republike Srpske, može zatražiti od predsjednika Vlade Republike Srpske da podnese ostavku, odnosno ako on to odbije učiniti, predsjednik Republike Srpske ga može razriješiti.

56. Dalje, Ustavni sud primjećuje da, sukladno relevantnim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Federacije BiH kad utvrdi da domovi, kao osnovna tijela koja donose zakone, nisu u mogućnosti donositi potrebne zakone, može, uz suglasnost dopredsjednika Federacije BiH, raspustiti jedan ili oba doma, time da se dom ne može raspustiti u tijeku jedne godine od njegova prvog saziva. Isključivo ovlast raspuštanja oba doma predsjednik Federacije BiH ima kada oni ne uspiju usvojiti proračun Federacije BiH prije početka proračunske godine. Dalje, predsjednik Federacije BiH, uz suglasnost oba dopredsjednika, imenuje Vladu Federacije BiH, kao osnovno tijelo koje inicira zakone, nakon konzultacija s premijerom ili s kandidatom za tu funkciju. Vlada Federacije BiH je izabrana nakon što njezino imenovanje potvrđi većinom glasova Zastupnički dom Federacije BiH. Ukoliko ova potvrda izostane, cijeli postupak se mora ponoviti. Potom predsjednik Federacije BiH, uz suglasnost dopredsjednika, može odlukom smijeniti Vladu Federacije BiH ili Vladi Federacije BiH može biti izglasano nepovjerenje većinom glasova u oba doma Parlamenta Federacije BiH.

57. Ustavni sud smatra kako navedena analiza ne ukazuje da predsjednik Republike Srpske i predsjednik Federacije BiH imaju ovlast inicirati ili usvajati zakone, ili uživati široke ovlasti u kontroliranju usvajanja zakona ili ovlast kontroliranja osnovnih zakonodavnih tijela, pa bi se moglo smatrati da postoji "zakonodavna vlast" u smislu članka 3. Protokola broj 1. Imajući u vidu navedeno, zahtjev ne pokreće pitanje članka 14. Europske konvencije u svezi s člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. S tim u svezi Ustavni sud u ovome dijelu odbija zahtjev kao neutemeljen.

58. Dalje, iz navoda podnositelja zahtjeva proizlazi kako je osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona u odnosu na "ostale", u ostvarivanju prava da budu kandidirani te eventualno izabrani, kao zakonom garantiranog prava, uspostavljena diskriminacija. Zato što su "ostali" uskraćeni u pravu da se kandidiraju za funkcije predsjednika i dopredsjednika entiteta samo iz razloga što nisu pripadnici nekog od konstitutivnih naroda. Navedeno je, prema navodima podnositelja zahtjeva, oprečno članku II/4. Ustava BiH i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

#### 59. Članak II/4. Ustava BiH u relevantnom dijelu glasi:

Članak II/4.

*Uživanje prava i sloboda, predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

60. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

Članak 1.

Opća zabrana diskriminacije

*1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.*

2. Nikoga ne smiju diskriminirati javna tijela na bilo kojoj osnovi, kako je i navedeno u stavku 1.

61. Izborni zakon Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

#### Članak 1.4

(1) Svaki državljanin Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: državljanin BiH) s navršenih 18 godina života ima pravo glasovati i biti biran (u daljem tekstu: biračko pravo), sukladno odredbama ovoga Zakona.

62. Ustavni sud podsjeća kako pravo da se bira i bude biran čini osnovu efektivne političke demokracije. Države uživaju široko polje procjene u uspostavljanju i reguliranju izbornog sustava koji će primjenjivati. Brojni su i različiti načini organiziranja i provođenja izbora. Ova različitost je uvjetovana historijskim razvojem, kulturnom raznolikošću, razvojem političke misli u državi. Zbog toga zakonodavstvo koje regulira izbore mora biti sagledano u svjetlu političke evolucije zemlje koja je u pitanju s obzirom da karakteristike koje su neprihvatljive u kontekstu jednoga sustava mogu u datom trenutku biti prihvatljive u kontekstu drugog. U tome smislu, države su slobodne izabrati svrhu zbog koje uspostavljaju ograničenja prava da se bira i bude biran. Međutim, ova je sloboda ograničena obvezom da svrha ograničenja mora biti sukladna principu vladavine prava i opravdana specifičnim okolnostima (vidi Europski sud, *Sitaropoulos i Giakoumopoulos protiv Grčke*, presuda od 15. ožujka 2012. godine (tač. 63. do 68). Najzad, jedan od čimbenika pri ocjeni širokoga polja procjene koje države uživaju u ovoj oblasti je i postoje li ili ne postoje drugi načini i sredstva kojim se može postići isti cilj (vidi Europski sud, *Glor protiv Švicarske*, aplikacija broj 13444/04, presuda od 30. travnja 2009. godine, točka 94).

63. Ustavni sud ukazuje kako Izborni zakon u članku 1.4. svim državljanima BiH s navršenih 18 godina života garantira pravo da biraju i da budu birani. U tome se smislu radi o pravu garantiranom zakonom u smislu članka 1. Protokola broj 12 čije se uživanje mora osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi i u odnosu na koje javne vlasti nikoga ne smiju diskriminirati.

64. Potom, Ustavni sud ukazuje kako je glede tumačenja pojma diskriminacije u smislu članka 1. Protokola broj 12 Europski sud u odluci *Sejadić i Finci* istaknuo (stavak 55): "Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na članak 14. Konvencije. Jurisprudencija naročito jasno precizira da 'diskriminacija' označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema osobama koje su se našle u sličnom položaju (vidjeti točke 42-44. i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članku 1. Protokola br. 12. Bez obzira na razlike u širini obima između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članku 1. Protokola br. 12 je trebalo biti identično tumačenju iz članka 14. (vidjeti Obrazloženje (Explanatory Report) uz Protokol br. 12, točka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja 'diskriminacije', navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članku 1. Protokola br. 12 (u svezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava glede članka 26. Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članku 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, vidjeti Nowak, Komentari CCPR, Izdavači N. P. Engel, 2005, strana 597-634)".

65. Slijedom navedenoga, Ustavni sud mora odgovoriti na pitanje da li se osporenim odredbama, koje pripadnicima "ostalih" onemogućuju ostvarenje prava da budu kandidirani te eventualno birani na funkciju predsjednika i dopredsjednika entiteta jer nisu iz reda konstitutivnih naroda, uspostavlja

različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema osobama koje su se našle u sličnom položaju.

66. Ustavni sud primjećuje kako članak 1.4. Izbornog zakona pravo da biraju i budu birani garantira svim državljanima BiH. Člankom 3. Zakona o državljanstvu je određeno da svi državljeni BiH uživaju ista ljudska prava i temeljne slobode kao što je to određeno Ustavom BiH i uživaju zaštitu ovih prava na čitavome teritoriju BiH, pod istim uvjetima. Iz navedenih odredbi neprijeporno proizlazi da pojma državljeni BiH, kojim je garantirano pravo da biraju i budu birani u smislu članka 1.4. Izbornog zakona, podrazumijeva i konstitutivne narode i "ostale". U tome smislu, osporene odredbe entitetskih ustava i Izbornog zakona koje isključuju mogućnost "ostalih" kao državljeni BiH da se kandidiraju za poziciju predsjednika i dopredsjednika entiteta, garantirajući tu mogućnost isključivo konstitutivnim narodima kao državljanima BiH, uspostavljaju različit tretman "između osoba koje su se našle u sličnom (ili istom) položaju" koji je zasnovan na etničkom podrijetlu.

67. Sljedeće pitanje na koje je potrebno odgovoriti jeste je li različito postupanje ustanovljeno bez objektivnog i razumnog opravdanja. S tim u svezi, Ustavni sud ukazuje kako je Europski sud u predmetu *Sejadić i Finci* (toč. 43. i 44) zauzeo stav koji se može sumirati na sljedeći način: diskriminacija temeljem etničkoga podrijetla neke osobe predstavlja jedan od oblika rasne diskriminacije koja je posebice okrutan oblik diskriminacije i, s obzirom na njene opasne posljedice, traži od vlasti poseban oprez i odlučne reakcije. Zbog ovakvih razloga vlasti moraju iskoristiti sva raspoloživa sredstva u borbi protiv rasizma i tako ojačati viziju demokratskoga društva u kojemu se na različitost ne gleda kao na opasnost nego kao na bogatstvo (vidjeti *Nachova i ostali protiv Bugarske* [GC], br. 43577/98 i 43579/98, točka 145. ECHR 2005-VII, i *Timishev*, citirano, točka 56). U ovakovom kontekstu, gdje se razlikuje u tretmanu temelji na rasi i etničkome podrijetlu, pojma objektivnoga i razumnoga opravdanja se mora tumačiti što je moguće preciznije (vidjeti *D. H. i ostali*, citirano, točka 196). Sud također smatra kako se nijedna vrsta različitoga postupanja koje se isključivo ili u kritičnom obimu temelji na etničkome podrijetlu pojedinca ne može objektivno opravdati u suvremenome demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura (*ibid.*, točka 176). Najzad, Ustavni sud ukazuje kako se Europski sud rukovodio istim principima i u predmetu *Azra Zornić protiv Bosne i Hercegovine* ispitujući nemogućnost kandidiranja za člana Predsjedništva BiH i za delegata u Domu naroda u slučaju kada se osoba koja je u pitanju ne izjašnjava o pripadnosti bilo kojem od konstitutivnih naroda ili bilo kojoj etničkoj skupini (aplikacija broj 3681/06, presuda od 15. srpnja 2014. godine).

68. Ustavni sud podsjeća da je raspodjela pozicija u državnim organima među konstitutivnim narodima bila središnji element Dejtonskog sporazuma kako bi se postigao mir u BiH. U tome je kontekstu teško negirati legitimnost normi koje mogu biti problematične s točke motrišta nediskriminacije, ali koje su bile nužne kako bi se postigli mir i stabilnost i izbjegao dalji gubitak ljudskih života. Osporene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona kojim se vrši distribucija funkcija predsjednika i dopredsjednika entiteta među konstitutivnim narodima, iako ugrađene u entitetske ustave u postupku implementacije Treće djelomične odluke broj 5/98 u službi su istog cilja. S tim u svezi, Ustavni sud primjećuje kako legitimnost cilja koji se ogledao u postizanju mira nije doveo u pitanje ni Europski sud u svjetlu Europske konvencije (vidi *Sejadić i Finci*, točka 46).

69. Međutim, ovo opravdanje se mora sagledati u svezi s razvojem događaja u Bosni i Hercegovini nakon što je

zaključen Dejtonski sporazum. S tim u svezi, Ustavni sud ukazuje kako je Europski sud u predmetu *Sejdī i Finci* istaknuo (vidi točka 47): (...) Sud zapaža značajan pozitivan razvoj u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Istina, taj napredak možda nije uvijek bio dosljedan i još uvijek ima brojnih teškoća (vidjeti, npr., najnovije izvješće o napretku Bosne i Hercegovine kao potencijalnog kandidata za članstvo u Europskoj uniji koji je pripremilo Europsko povjerenstvo i koje je objavljeno 14. listopada 2009., SEC/2009/1338). Činjenica je da su 2005. godine strane koje su ranije bile u sukobu predale kompletну kontrolu nad oružanim snagama i transformirale oružane snage u malu profesionalnu vojsku; 2006. godine Bosna i Hercegovina je pristupila NATO-ovom Partnerstvu za mir; 2008. godine potpisala je i ratificirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom; u ožujku 2009. godine uspješno je izvršila dopune državnog ustava prvi put i nedavno je izabrana za članicu Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda na period od dvije godine, sa početkom od 1. siječnja 2010. Nadalje, iako prisustvo međunarodne uprave kao provedbene mјere u skladu s Poglavljem VII. Povelje Ujedinjenih naroda podrazumijeva da situacija u regionu još uvijek predstavlja "prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti", izgleda da su pripreme za prestanak međunarodne uprave u tijeku (vidjeti Izvještaj koji je podnio Javier Solana, visoki predstavnik Europske unije za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, i Olli Rehn, komesar za proširenje Europske unije, *O politici Europske unije u odnosu na Bosnu i Hercegovinu: Put napretka (The Way Ahead)* od 10. studenog 2008., i izvješće Međunarodne krizne grupe: Nedovršena tranzicija BiH: Između Dejtona i Europe, od 9. ožujka 2009.). Također, Europski sud je istaknuo (vidi točka 49): (...) kada je 2002. godine postala članica Vijeća Europe i bezrezervno ratificirala Konvenciju i njene protokole, tužena država je po vlastitoj želji pristala da poštuje relevantne standarde. Posebno se obvezala da "u roku od godinu dana, uz pomoć Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanske komisije), preispita izborni zakon u svjetlu normi Vijeća Europe i izvrši izmjene tamo gdje je to potrebno" (vidjeti točku 21. u tekstu). Isto tako, ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom 2008. godine, tužena strana obvezala se da će u periodu od jedne do dvije godine izvršiti "izmjene izbornog zakona koji se odnosi na članove Predsjedništva BiH i delegate u Domu naroda kako bi zakon u potpunosti bio usklađen s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i postupnim obvezama prema Vijeću Europe (vidjeti točku 25. u tekstu).

70. Ustavni sud ukazuje kako je pozitivni napredak u razvoju BiH kao demokratske države i izgradnje demokratskih institucija, ostvaren na temelju funkcionaliranja sustava podjele vlasti, koji je isključio pripadnike "ostalih" u pristupu jednom broju javnih funkcija, kao što je regulirano osporenim odredbama. Neprijeporno je da ovakav sustav ima opravdanje u legitimnom cilju koji se ogleda u očuvanju mira, koji predstavlja vrijednost koja je u službi društva kao cjeline. On je u službi uspostave i očuvanja sigurnosti i stabilnosti, kao preduvjeta za očuvanje postignutog napretka i daljnog razvoja i izgradnje društva i izgradnje povjerenja između bivših sukobiljenih strana. S tim u svezi, Ustavni sud ukazuje i kako je Europski sud, uz ukazivanje na ostvareni napredak nakon zaključenja Dejtonskog sporazuma, istaknuo da (vidi točka 48): (...) nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sustav koji bi bio samo odraz principa vladavine većine. U prilog navedenoga govori i stav Venecijanskoga povjerenstva izražen u mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i

Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika, a koja je istaknula: *BiH je postala članica Vijeća Europe i zemlja se, shodno tome, mora promatrati u skladu sa parametrima zajedničkih europskih standarda. Sad je ratificirala Europsku konvenciju o ljudskim pravima i njen Protokol broj 12 kako je ranije rečeno, situacija u BiH se razvija u pozitivnom smislu, ali i dalje postoje okolnosti koje traže politički sustav koji nije jednostavan odraz vladavine većine, već koji garantira raspodjelu vlasti i položaja među etničkim grupama. Stoga je legitimno pokušati uboљiti izborna pravila koja će osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih grupa (...).*

71. Slijedom navedenoga sljedeće pitanje na koje je potrebno odgovoriti jeste li za postizanje ovako određenoga legitimnog cilja jedini način uspostava ograničenja kao u osporenim odredbama u odnosu na određenu skupinu glede ostvarivanja zakonom ustanovljenog prava koje se svima garantira bez diskriminacije.

72. Ustavni sud podsjeća kako je sukladno članku I/2. Ustava BiH Bosna i Hercegovina definirana kao demokratska država koja funkcionira sukladno zakonu i na temelju slobodnih i demokratskih izbora. Sukladno članku II/1. Ustava BiH Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Osim toga, sukladno članku II/4. Ustava BiH prava i slobode koji su garantirani člankom II. ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurana su svim osobama u BiH bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Ove odredbe upućuju na ustanavljanje principa demokratske države, vladavine prava i slobodnih izbora koji će imati isto ono određeno značenje kao u razvijenim demokratskim zemljama koje imaju dugu praksu njihovoga ustanavljanja. Legitimni cilj koji se ogleda u očuvanju mira za jednu državu nakon rata predstavlja trajnu vrijednost kojoj mora biti posvećeno društvo kao cjelina i čiji značaj ne mogu umanjiti protek vremena i ostvareni napredak u demokratskome razvoju. U tome smislu Ustavni sud ne može prihvati da u ovome trenutku postojeći sustav podjele vlasti koji se ogleda u distribuciji javnih funkcija između konstitutivnih naroda, a kako je regulirano osporenim odredbama, te koji služi legitimnom cilju očuvanja mira može biti napušten i zamijenjen političkim sustavom koji bi bio odraz vladavine većine. Međutim, ono što se postavlja kao pitanje jeste je li i dalje jedini način za postizanje legitimnog cilja i očuvanje mira isključenje "ostalih" da se kandidiraju, konkretno na poziciju predsjednika i dopredsjednika entiteta. Kada se sagledaju, s jedne strane, principi vladavine prava, standardi ljudskih prava i obveza nediskriminacije u njihovome uživanju i zaštiti, pozitivni razvoj koji je BiH ostvarila od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, međunarodne obveze koje je preuzela upravo i na polju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, te razvidna opredijeljenost u dalnjem demokratskom razvoju, isključenje "ostalih" u ostvarivanju jednog od ljudskih prava koje predstavlja temelj demokratskog društva, više ne može predstavljati jedini način na koji je moguće ostvariti legitimni cilj koji se ogleda u očuvanju mira. Ovo posebno kad se ima u vidu da je ovakvo isključenje ustanovljeno isključivo na etničkoj pripadnosti što se ne može objektivno opravdati u suvremenim demokratskim društvima koja su izgrađena na principima pluralizma i poštivanja različitih kultura, a čemu teži i kakvo jeste i bh. društvo. Na ovakav zaključak upućuje i Preamble Ustava BiH po kojoj se Ustav BiH oslanja na poštivanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, te ukazuje da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva.

73. Imajući u vidu stavove iznesene u prethodnom dijelu obrazloženja odluke, Ustavni sud zaključuje da su odredbe članka 80. stavak 2. točka 4. (točka 1. stavak 2. Amandmana LXXXIII) i članka 83. stavak 4. (točka 5 Amandmana XL dopunjena točkom 4 Amandmana LXXXIII) Ustava Republike Srpske, članka IV.B.1. članak 1. stavak 2. (dopunjeno Amandmanom XLI) i članka IV.B. 1. članak 2. st. 1. i 2. (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te čl. 9.13., 9.14., 9.16. i 12.3. Izbornog zakona u oprečnosti s člankom II/4. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. S tim u svezi, Ustavni sud naglašava da isključenje mogućnosti da se za predsjednike i dopredsjednike entiteta kandidiraju i pripadnici "ostalih" koji su, kao i konstitutivni narodi, državljeni BiH kojima je zakonom garantirano pravo da budu birani bez diskriminacije i ograničenja, više ne predstavlja jedini način za postizanje legitimnog cilja, a zbog čega ne može imati razumno i objektivno opravdanje. Naime, u ostvarivanju zakonom garantiranoga prava navedenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona uspostavljen je različit tretman "ostalih" koji se temelji na etničkoj pripadnosti i za rezultat ima diskriminaciju oprečno članku II/4. Ustava BiH i članku 1. Protokola broj 12.

74. Najzad, Ustavni sud ukazuje kako iz odluke Europskog suda u predmetu *Seđić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. S tim u svezi, Ustavni sud ukazuje kako je Europski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* istaknuo (vidi tačka 40) da: "(...) Sud naglašava da je nalaz o povredi u ovom predmetu direktna posljedica propusta vlasti tužene države da uvedu mјere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Seđić i Finci*. Propust tužene države da uvede ustavne i legislativne prijedloge kako bi okončala postojeću neusklađenost Ustava i Izbornog zakona s člankom 14, člankom 3. Protokola br. 1 i člankom 1. Protokola br. 12, ne predstavlja samo otežavajuću okolnost kada je riječ o odgovornosti države prema Konvenciji zbog postojećeg ili ranijeg stanja stvari, već također ugrožava buduću učinkovitost mehanizma Konvencije (vidi *Broniowski*, citiran gore, točka 193, i *Greens i M. T.*, citiran gore, točka 111)".

75. Međutim, trenutačno je nemoguće predviđjeti i obim ovih izmjena. Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usuglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mјere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Europskom konvencijom koju je utvrdio Europski sud u citiranim predmetima.

76. Ustavni sud zaključuje da su osporene odredbe 9.15., 12.1. i 12.2. Izbornog zakona sukladne članku II/4. Ustava BiH i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. Naime, Ustavni sud primjećuje kako ove odredbe, iako u funkciji reguliranja izbornog procesa predsjednika i dopredsjednika entiteta same po sebi ne ograničavaju i ne isključuju pripadnike "ostalih" u ostvarivanju prava da budu birani, kao zakonom garantiranoga prava, a koje bi rezultiralo diskriminacijom protivno članku II/4. Ustava BiH i članku 1. Protokola broj 12.

#### Ostali navodi

77. S obzirom na zaključak u svezi s člankom II/4. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 12 Ustavni sud smatra kako nema potrebe posebice ispitivati i navode podnositelja zahtjeva o povredi članka II/4. Ustava BiH u svezi s Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i

njezinim člankom 5, kao i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i njegovim čl. 2, 25. i 26.

#### VIII. Zaključak

78. Ustavni sud zaključuje kako su odredbe članka 80. stavak 2. točka 4. (točka 1. stavak 2. Amandmana LXXXIII) i članka 83. stavak 4. (točka 5 Amandmana XL dopunjena točkom 4. Amandmana LXXXIII) Ustava Republike Srpske, članka IV.B.1. članak 1. stavak 2. (dopunjeno Amandmanom XLI) i članka IV.B. 1. članak 2. st. 1. i 2. (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te čl. 9.13., 9.14., 9.16. i 12.3. Izbornog zakona u oprečnosti s člankom II/4. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

79. Ustavni sud zaključuje kako su osporene odredbe 9.15., 12.1. i 12.2. Izbornog zakona sukladne članku II/4. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

80. Na temelju članka 59. st. 1, 2. i 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

81. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izuzeta mišljenja djelomično oprečna odluci (u dijelu u kojem se zahtjev usvaja) predsjednice Valerije Galić, dopredsjednika Miodraga Simovića, te sudaca Mate Tadića i Zlatka M. Kneževića.

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

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

#### ZAJEDNIČKO IZUZETO MIŠLJENJE

**PREDSJEDNICE USTAVNOG SUDA BiH VALERIJE GALIĆ, DOPREDSJEDNIKA MIODRAGA SIMOVIĆA, TE SUDACA USTAVNOG SUDA BiH MATE TADIĆA I ZLATKA M. KNEŽEVICA U PREDMETU BROJ U 14/12 OD 26. OŽUJKA 2015. GODINE, O DJELOMIČNOM NESLAGANJU**

U dijelu Odluke koji se odnosi na usvajanje zahtjeva o utvrđivanju povrede, ne slažemo se s odlučenjem iz sljedećih razloga:

1. Zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba ustava Federacije BiH i Republike Srpske, te odredaba Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, u suštini se temelji na odluci Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Seđić i Finci*.

2. Ne sporeći odluku Europskog suda, naše je mišljenje da je u ocjeni ustavnosti osporenih odredbi entitetskih ustava i Izbornog zakona trebalo poći od toga da je Ustavni sud BiH nacionalni sud, čija je primarna zadaća *podržavati ovaj Ustav*, kako je utvrđeno u članku VI/3. Ustava BiH, za razliku od Europskog suda za ljudska prava koji ima zadaću nadzirati ispunjavaju li države članice Vijeća Europe svoje obveze koje proizlaze iz Europske konvencije. Ustav BiH ne sadrži odredbe niti princip o izboru predsjednika i dopredsjednika u entitetima, a sadrži odredbe koje se odnose na izbor članova Predsjedništva, koji na identičan način reguliraju sastav, kao što je to u ustavima entiteta. U takvoj situaciji, sve dok se ne izvrši implementacija odluke *Seđić i Finci*, po našem dubokom uvjerenju, ovaj zahtjev je preuranjen. Neprijeporno je da iz odluke *Seđić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Tek kada se izvrše izmjene Ustava BiH, u smislu navedene odluke, tada se može ocijenjivati ustavnost i osporenih odredbi. Sukladno tome, držimo da Ustavni sud ne bi mogao intervenirati u slučaju kada je ustavotvorac, odnosno zakonodavac, propustio regulirati neki društveni odnos, u konkretnom slučaju implementirati odluku *Seđić i Finci*, kako

se ne bi pretvorio u ustavotvorca, odnosno zakonodavca, zamjenjujući ga u punom i pravom smislu riječi.

3. Dalje, Ustavni sud je u nekoliko svojih odluka zauzeo stajalište kako on nije ustavotvorac, kako je njegova uloga podržavati ovaj *Ustav* i kako, bez obzira na neke nelogičnosti u ustavnim rješenjima i suprotnosti s Europskom konvencijom, ne može mijenjati odredbe *Ustava*.

4. Takoder, Europska konvencija nije iznad *Ustava*, jer je *Ustavom BiH* dobila ustavni status, kako je to u nekoliko svojih odluka konstatirao *Ustavni sud*.

5. Sadašnja ustavna struktura i osporena rješenja, sadržana u ustavima entiteta, uklapaju se u opći institucionalni sustav entiteta, koji je upravo rezultat Odluke *Ustavnog суда BiH* broj U 5/98 (Odluka o konstitutivnosti) koja je implementirana tako što je Visoki predstavnik za BiH nametnuo amandman na ustave entiteta, pa sada kod nepromijenjenih odredaba *Ustava BiH* *Ustavni sud BiH*, u stvari, mijenja svoju odluku o konstitutivnosti.

6. Zbog navedenoga, smatramo da je ovaj zahtjev trebalo proglašiti preuranjenim, a zadržati pravo da nakon implementacije odluke *Seđić i Finci*, ukoliko ne dode do usuglašavanja entitetskih ustava u ovome dijelu, *Ustavni sud BiH* po službenoj dužnosti nastavi postupak ocjene ustavnosti.

**Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У 14/12, рjeшавајући захтјев **Желька Комшића, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/за) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 94/14 - Пречишћени текст), у сastavu:**

Валерија Галић, предсједница  
Tudor Pantirić, потпредсједник  
Миодраг Симовић, потпредсједник  
Сеада Палаџић, потпредсједница  
Мато Тадић, судија  
Constance Grewe, судија  
Мирсад Ђеман, судија  
Маргарита Цата-Николовска, судија  
Златко М. Кнежевић, судија  
на сједници одржanoj 26. марта 2015. године донио је

## ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Дјелимично се усваја захтјев **Желька Комшића, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине**.

Утврђује се да члан 80 став 2 тачка 4 (тачка 1 став 2 Амандмана LXXXIII) и члан 83 став 4 (тачка 5 Амандмана XL допуњен тачком 4 Амандмана LXXXIII) Устава Републике Српске, члан IV.B. 1 члан 1 став 2 (допуњен Амандманом XL) и члан IV.B. 1 члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом XLII) Устава Федерације Босне и Херцеговине ("Службени гласник BiH" бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14) нису у складу с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Protokola број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобoda.

Одбија се као неоснован захтјев **Желька Комшића, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности** чл. 9.15, 12.1 и 12.2 Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник BiH" бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14).

25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14).

Утврђује се да су чл. 9.15, 12.1 и 12.2 Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник BiH" бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14) у складу с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Protokola број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобoda.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине".

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. Увод

1. Желько Комшић, у вријеме подношења захтјева члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), подnio је 23. новембра 2012. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности одредаба:

- члана 80 став 2 тачка 4 (тачка 1 став 2 Амандмана LXXXIII) и члана 83 став 4 Устава Републике Српске (тачка 5 Амандмана XL допуњена је тачком 4 Амандмана LXXXIII),

- члана IV.B. 1 члан 1 став 2 (допуњен Амандманом XL) и члана IV.B. 1 члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом XLII) Устава Федерације Босне и Херцеговине, те

- чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.16, 12.1, 12.2 и 12.3 Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник BiH" бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14 - у даљњем тексту: Изборни закон).

### II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 22 став 1 Правила Уставног суда ("Службени гласник BiH" бр. 60/05, 64/08 и 51/09), која су важила у вријеме предузимања наведених радњија, од Парламентарне скупштине BiH, Представничког дома и Дома народа, Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина), Парламента Федерације Босне и Херцеговине, Представничког дома и Дома народа, затражено је 14. јануара 2013. године и 6. децембра 2012. године да доставе одговор на захтјев.

3. На основу члана 15 став 3 Правила Уставног суда, од Канцеларије високог представника за Босну и Херцеговину (у даљњем тексту: Канцеларија високог представника) затражено је 21. фебруара 2013. године да достави стручно писано мишљење у вези с предметним захтјевом.

4. Уставноправна комисија Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставноправна комисија) и Народна скупштина су 14. фебруара 2013. године и 21. децембра 2012. године доставили одговор на захтјев.

5. Парламент Федерације Босне и Херцеговине није доставио одговор на захтјев.

6. Канцеларија високог представника је 16. априла 2013. године доставила мишљење у вези с предметним захтјевом.

7. На основу члана 26 став 2 Правила Уставног суда, одговори на захтјев су 10. маја 2013. године достављени подносиоцу захтјева.

8. На Пленарној сједници одржanoj 5. јула 2013. године Уставни суд је одлучио да одржи јавну расправу у