

ни механизми надзора из члана 32 постојећег закона нису били ефективни, нити довољни да елиминирају произвољности у примјени на које указују подносиоци Изјаве.

Ако, дакле, Бошњаци свој витални национални интерес дефинишу, између осталог, и путем залагања за олакшано поновно пријављивање пребивалишта/боравишта, што значи без претјеране могућности злоупотребе и/или изигравања овог права у управном и судском поступку, онда становиште и консеквенце таквог становишта (законско рјешење не садржи нити једну одредбу која ставља у повољнији или неповољнији положај било који од конститутивних народа), у најмању руку, треба заснивати на пажљивом балансу потреба државе/на свим нивоима да врши неопходне контроле и предвидљивих посљедица таквих рјешења на високи циљ који подразумева олакшан повратак избјеглих и прогнаних лица. Тежња ка обнављању пријератне демографске слике БиХ кроз повратак избјеглих и расељених Бошњака, али и припадника других народа и грађана БиХ (колико год је то објективно могуће) јесте легитиман витални циљ и интерес бошњачког народа. То што други, евентуално, не дефинишу тако своје виталне националне циљеве и интересе не би требало да утиче на право Бошњака да свој "витални национални интерес" дефинишу кроз (у конкретном случају) олакшан повратак свих народа и грађана (појединаца који то желе) и у томе контексту се залажу за законска рјешења која ће, умјесто да отежавају и/или онемогућавају, максимално олакшавати повратак. У конкретном случају то значи - закон који неће спутавати процедуре за пријаве пребивалишта и боравишта, односно који ће елиминисати, у неким аспектима, корисна али, у суштини, не увијек неопходна администрација. Постоје и други начини.

Дакле, Уставни суд, полазећи од наведених принципа, према моме мишљењу, имао је основ да садржину појма виталног националног интереса (у овом случају бошњачког народа) посматра шире, управо на начин како је то наведено у тачки 19 образложења, умјесто што је одлучењем и образложењем стао на пола пута. Пропуштено је да се појам "виталног интереса" као "функционалне категорије" и "конститутивности народа" која, како је сам Уставни суд квалификује, "није апстрактан појам" (видјети тачку 19 образложења одлуке) оснажи подржавањем становишта да за изгласавање овог закона треба да важе строжији критеријуми гласања из члана IV/3е) Устава БиХ, дакле, према строжијим демократским захтјевима, јер појам парламентарне већине у томе случају добија другу димензију. Наравно, све док је Устав БиХ овакав какав јесте и док "витални интерес" и "конститутивни народи" постоје као уставне и/или изведене категорије у уставном систему Босне и Херцеговине.

На крају, с обзиром на то да је, у складу са чланом VI/3 став 1 Устава БиХ, Уставни суд заштитник Устава Босне и Херцеговине и да је њиме ограничен у погледу "функционалног тумачења", не сматрам да би Уставни суд друкчијим одлучењем, тј. утврђењем да је Предлогом закона о измјенама и допунама Закона о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине број 01.02-02-1-36/13 од 17. јула 2013. године повријеђен витални интерес бошњачког народа у Босни и Херцеговини угрозио своје раније сасвим прихватљиво становиште да ".... заштита виталног интереса не смије да угрози суверенитет и функционалност државе која је уско повезана са неутралним и суштинским схватањем појма држављанства, као критеријума припадности 'нацији', односно не смије да води непотребној

дезинтеграцији грађанског друштва као неопходног елемента модерне државности..."). Напротив.

Све наведено и још неки други елементи истакнути у расправи приликом доношења одлуке су разлози због којих нисам могао да подржим становиште већине и због чега сам гласао против одлуке.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 27/13, rješavajući zahtjev Staše Košarca, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na osnovu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica
Tudor Pantiru, potpredsjednik
Miodrag Simović, potpredsjednik
Seada Palavrić, potpredsjednica
Mato Tadić, sudija
Constance Grewe, sutkinja
Mirsad Čeman, sudija
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 29. novembra 2013. godine je donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Staša Košarac, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 8. novembra 2013. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanja postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

II. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

2. Podnositelj zahtjeva je naveo da je na 33. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), održanoj 5. novembra 2013. godine, razmatran zahtjev Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u

daljnjem tekstu: Vijeće ministara) za razmatranje Prijedloga zakona (uz zahtjev dostavljen zahtjev Vijeća ministara) u kojem je navedeno da se traži hitno razmatranje, u skladu s članom 122. Poslovnika Doma naroda. Nakon usvajanja zahtjeva za razmatranje Prijedloga zakona po hitnom postupku, delegati u Klubu bošnjačkog naroda Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermine Kapetanović, na osnovu člana 161. Poslovnika Doma naroda, proglasili su Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. Nakon proglašenja Prijedloga zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda prekinuta je rasprava i pristupilo se glasanju o tome je li Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Klub srpskog naroda se, s pet glasova "protiv", izjasnio da Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub hrvatskog naroda se, s pet glasova "protiv", izjasnio da Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda (podnositelj zahtjeva je dostavio neautorizirani transkript i kopiju nepotpisanog zapismika sa sjednice Doma naroda održane 5. novembra 2013. godine). Podnositelj zahtjeva je dalje naveo da je, budući da se većina delegata u klubovima hrvatskog i srpskog naroda izjasnila protiv toga da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, formirana Zajednička komisija za rješavanje pitanja vitalnog interesa (u daljnjem tekstu: Zajednička komisija), koju čine tri delegata, od kojih su po jednog izabrali bošnjački, hrvatski i srpski delegati radi rješavanja spornog pitanja. Zajednička komisija je 5. novembra 2013. godine održala sjednicu na kojoj su članovi Zajedničke komisije Borjana Krišto i Dragutin Rodić ostali pri svojim stavovima da se protive tvrdnji da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes. Osim toga, Zajednička komisija je konstatirala da nije postigla rješenje i utvrdila da, u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Poslovnika Doma naroda, predmet treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak (podnositelj zahtjeva je dostavio zapisnik sa sjednice Zajedničke komisije od 5. novembra 2013. godine).

3. Iz Izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda od 5. novembra 2013. godine, koju su potpisali Sulejman Tihić, Nermine Kapetanović i Halid Genjac (kopiju Izjave podnositelj zahtjeva dostavio uz zahtjev, u daljnjem tekstu: Izjava), slijedi da podnositelji Izjave proglašavaju Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. U obrazloženju razloga za navedeno, podnositelji Izjave su naveli da bi se usvajanjem Prijedloga zakona izmijenili dotadašnji čl. 8. i 8a. i dodao bi se novi član 8c., tako da bi svi ti članovi bili u potpunoj suprotnosti s cijelim Poglavljem IV dotadašnjeg Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine (koji u Poglavlju IV čl. 16-28. reguliše prebivalište raseljenih osoba i povratnika tako da se, između ostalog, omogućava olakšano ponovno prijavljivanje prebivališta prilikom kojeg se od povratnika ne može tražiti nijedan drugi dokument osim dokumenata kojima se dokazuje identitet ili prebivalište prije sukoba). Naime, kako je dalje istaknuto, protivno odredbama spomenutog poglavlja, uspostavila bi se obaveza i povratnicima (i onim koji imaju prijavljeno prebivalište i onima koji će ga tek prijaviti) da pribave dokaz o postojanju pravnog osnova za prijavu prebivališta na određenoj adresi. Svi povratnici koji su prijavili prebivalište u skladu s odredbama navedenog Poglavlja IV bi bili izloženi provjeri ispunjenosti uvjeta koje nisu bili dužni ispunjavati prilikom prijave prebivališta. Takva međusobna suprotstavljenost članova istog Zakona bi proizvela, kako je zaključeno u Izjavi, nedopustivu pravnu nesigurnost i izloženost povratnika samovoljnom postupanju policijskih službenika u rješavanju pitanja vezanih za prebivalište, a koja imaju izuzetnu važnost za sve povratnike. Dalje je navedeno da treba imati u vidu da je u etničkoj strukturi ukupnog broja prognanih, izbjeglih i raseljenih tokom ratnih dešavanja 1992-1995. godine najveći procenat

Bošnjaka, i to uglavnom s prostora današnjeg entiteta Republike Srpske. Pri tome Bošnjaci čine i najveći procenat povratnika u taj entitet. Istaknuto je da bi se nejasnoće i navedene suprotstavljenosti članova, koje bi u zakonu nastale usvajanjem predloženih izmjena, mogle koristiti kao izgovor za legaliziranje već prisutne nezakonite prakse upravo u Republici Srpskoj gdje policijski službenici u nadležnim stanicama javne sigurnosti (uglavnom jednonacionalnog sastava) kroz navodnu reviziju poništavaju prebivališta povratnicima (uglavnom Bošnjacima) kako su to već činili u Srebrenici i Foči. Osnovni sud u Srebrenici i Okružni sud u Bijeljini su svojim presudama već potvrdili da su službena lica u PS Srebrenica već kršila ljudska prava pogrešnim tumačenjem jasnih propisa u oblasti prijave prebivališta. U Izjavi je navedeno da su konačne posljedice protivzakonitog poništavanja prebivališta za povratnike i izbjeglice izuzetno ozbiljne, jer prijava prebivališta na prijeratnoj adresi stanovanja je uvjet za ostvarivanje pomoći za obnovu kuća, a poništavanjem tog prebivališta gubi se uvjet za tu pomoć, zatim prebivalište je osnov za ostvarivanje socijalnih prava, biračkog prava, itd. U Izjavi je dalje navedeno da je očigledno da bi usvajanje Prijedloga zakona imalo za posljedicu otežavanje ili onemogućavanje ostvarivanja zagarantovanih prava raseljenih lica i izbjeglica koji se namjeravaju vratiti, ali i onih koji su se vratili na svoja ognjišta, što je u direktnoj suprotnosti s Dejtonskim mirovnim sporazumom i njegovim Aneksom VII. Budući da svi dostupni zvanični i relevantni podaci govore da je najveći broj prognanih i raseljenih lica bošnjačke etničke pripadnosti, posebno s prostora današnje RS, kao i da je najveći broj povratnika Bošnjaka, zaključeno je da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

4. Iz Izjave Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjane Krišto, članice Zajedničke komisije od 5. novembra 2013. godine (Izjava dostavljena uz zahtjev), slijedi da Prijedlog zakona nije štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, jer ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod, zbog čega nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda. Navedeni prijedlog zakona kroz izmjene i dopune u cijelom tekstu jednako se odnosi na sve državljanke Bosne i Hercegovine. Zbog navedenog, u potpunosti ostaje pri svome stavu i stavu Kluba delegata hrvatskog naroda, odnosno njihovom izjašnjenju sa sjednice Doma naroda održane 5. novembra 2013. godine.

5. Iz Izjave Kluba delegata srpskog naroda, Dragutina Rodića, člana Zajedničke komisije, od 5. novembra 2013. godine (Izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi potpuno identičan sadržaj kao i u Izjavi Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjane Krišto, članice Zajedničke komisije od 5. novembra 2013. godine, odnosno "da u potpunosti ostaje pri svome stavu i stavu Kluba delegata srpskog naroda, odnosno njihovom izjašnjenju sa sjednice Doma naroda održane 5. novembra 2013. godine".

b) Odgovor na zahtjev

6. Ustavni sud je našao da je u konkretnom slučaju zadovoljen uvjet kontradiktornosti postupka pred Ustavnim sudom time što je podnositelj zahtjeva uz zahtjev dostavio izjave Kluba delegata srpskog naroda, Dragutina Rodića, člana Zajedničke komisije i Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjane Krišto, članice Zajedničke komisije, koji su, u svoje ime i u ime klubova delegata srpskog i hrvatskog naroda, osporili navode podnositelja Izjave, zbog čega nije tražio izjašnjenje na zahtjev klubova hrvatskog i srpskog naroda.

V. Relevantni propisi

7. U Zakonu o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 32/01 i 56/08) relevantne odredbe glase:

Чланак 1.

Ovim zakonom se uređuje prebivalište i boravište državljana Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: državljanin) i boravište raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: raseljene osobe).

Sve odredbe ovoga zakona odnose se jednako na sve državljane, osim ako nije drukčije predviđeno u posebnim odredbama u poglavlju IV ovoga zakona.

Niti jedna odredba ovoga zakona se ne smije tumačiti tako da ograničava pravo državljana na slobodan izbor mjesta prebivališta/boravišta.

Чланак 8.

Prilikom prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta ili boravišta državljanin su dužni da daju tačne i istinite podatke.

U roku od 60 dana od uspostave prebivališta ili 60 dana nakon stupanja na snagu ovoga zakona, koje god razdoblje je dulje, državljanin podnosi zahtjev za prijavu prebivališta/boravišta nadležnom organu u mjestu svog prebivališta ili boravišta navodeći svoju kućnu adresu. Zajedno sa zahtjevom on podnosi osobnu iskaznicu ili drugi dokaz o identitetu.

Pri prijavi prebivališta malodobnika, koja je uzrokovana promjenom prebivališta osobe/organi koji su navedeni u članku 7. stavak 2., postupaju sukladno s postupkom navedenim u stavku 2. ovoga članka podnoseći rodni list malodobnika.

Pri prijavi prebivališta po rođenju djeteta osoba/organi navedeni u članku 7. stavak 2. prijavljuju dijete kod nadležnog organa u roku od 60 dana nakon rođenja djeteta postupajući sukladno s postupkom utvrđenim u stavku 2. ovoga članka, podnoseći rodni list djeteta.

Odjava prebivališta može se izvršiti neposredno kod nadležnog tijela ili po službenoj dužnosti. Nakon zaprimanja zahtjeva za prijavu prebivališta, sukladno postupku utvrđenom u prethodnim staccima ovoga članka, nadležno tijelo prijavljuje prebivalište državljanina po prethodno izvršenoj odjavi prebivališta. Nadležno tijelo kojem je podnesen zahtjev za prijavu prebivališta po službenoj dužnosti izvješćuje nadležno tijelo u mjestu ranijeg prebivališta državljanina, radi odjave prebivališta. O odjavi prebivališta izvješćuje se nadležno tijelo kojem je podnesen zahtjev za prijavu prebivališta.

Postupak od podnošenja zahtjeva za prijavu prebivališta do odjave ranijeg prebivališta i od prijave novog prebivališta ne može trajati dulje od 15 dana.

Nadležni organ je dužan da državljaninu odmah izda potvrđenu presliku obrasca prijave, koja će služiti kao dokaz da je osoba izvršila prijavu prebivališta kako je predviđeno ovim zakonom. Potvrđeni obrazac također služi kao dokaz da je nadležni organ omogućio odjavu ranijeg prebivališta državljanina.

Чланак 8a.

Ukoliko nadležno tijelo u postupku provedenom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke koja ima pravni interes utvrdi da je državljanin BiH prijavio prebivalište ili boravište protivno odredbama članka 8 stavak 1. ovoga Zakona, rješenjem će poništiti prebivalište.

Поглавље IV - POSEBNE ODREDBE**Чланак 16.**

Osohe na koje se odnose odredbe iz ove glave su raseljene osobe i povratnici.

Чланак 17.

Povratnik u svoje prebivalište prije sukoba iz kojeg se nije nikad odjavio odnosno nije odjavljen time, ponovo uspostavlja svoje prebivalište prije sukoba i nije dužan ponovo prijavljivati prebivalište.

Чланак 18.

Povratnik koji se, prije stupanja na snagu ovoga zakona, odjavio ili je po službenoj dužnosti bio odjavljen iz svog prebivališta prije sukoba ima pravo na olaknutu ponovnu prijavu kako je to navedeno u ovome poglavlju.

Чланак 19.

U slučaju da u prebivalištu prije sukoba nadležni organ više ne posjeduje evidenciju koja sadrži podatke o prebivalištu za određenog državljanina, nadležni organ u prebivalištu prije sukoba dužan je utvrditi mjesto u kojemu je osoba imala prebivalište prije sukoba kod organa koji trenutno posjeduje navedenu evidenciju.

U slučaju da iz bilo kojeg razloga nije moguće utvrditi njegovo prebivalište prije sukoba u smislu stavka 1. ovoga članka, povratnik ima pravo da mu se olakša ponovo prijavljivanje sukladno s odredbama ovoga zakona.

Чланак 20.

Povratnik koji ima pravo da mu se olakša ponovo prijavljivanje nadležnom organu predočava odgovarajući dokaz identiteta i dokument kojim dokazuje svoje prebivalište prije sukoba u roku od 60 dana nakon povratka u svoje prebivalište prije sukoba. Za olakšano ponovo prijavljivanje ne može se tražiti nijedan drugi dokument osim dokumenata kojima se dokazuje identitet ili prebivalište prije sukoba.

Ako ne može predočiti dokument kojim dokazuje svoj identitet ili prebivalište prije sukoba, povratnik ima pravo da dokaže svoj identitet ili prebivalište prije sukoba drugim sredstvima, uključujući i izjave tog povratnika ili izjave koje daju druge osobe u korist povratnika.

Чланак 21.

Putem olaknutog ponovnog prijavljivanja povratnik uspostavlja svoje prebivalište prije sukoba, o čemu se izdaje potvrda

Чланак 22.

Odmah nakon izdavanja osobne iskaznice povratniku u njegovom prebivalištu prije sukoba, nadležni organ u prebivalištu prije sukoba izvješćuje nadležni organ u mjestu u kojemu je povratnik boravio kao raseljena osoba o tome da je povratnik ponovo uspostavio svoje prebivalište.

Nadležni organ u ranijem boravištu odmah po prijemu takvog izvješća vrši po službenoj dužnosti odjavljivanje povratnika iz njegovog ranijeg boravišta.

Isti nadležni organ o odjavi odmah izvješćuje datog državljanina i nadležni organ u ponovno uspostavljenom prebivalištu prije sukoba.

Ovaj postupak će se završiti u roku od 15 dana nakon što se povratnik prijavio za olaknutu ponovnu prijavu.

Ovaj član se ne odnosi na povratnika iz inozemstva.

Чланак 23.

Sve raseljene osobe su dužna da prijave svoje boravište.

Чланак 24.

Raseljena osoba koja dragovoljno odluči da uspostavi novo boravište ima pravo na olaknutu prijavu.

Чланак 25.

Raseljena osoba koje ima pravo da olaknuto prijavljivanje nadležnom organu predočava odgovarajući dokaz identiteta i dokument kojim dokazuje svoje prethodno boravište u roku od 60 dana nakon uspostave svog novog boravišta. Za olakšano prijavljivanje ne može se tražiti nijedan drugi dokument osim dokumenata kojima se dokazuje identitet ili ranije boravište raseljene osobe.

Ako ne može predočiti dokument kojim dokazuje svoj identitet ili ranije boravište raseljena osoba ima pravo da dokaže svoj identitet ili svoje ranije boravište drugim sredstvima,

uključujući i izjave te raseljene osobe ili izjave koje daju druge osobe u korist raseljene osobe.

Članak 26.

Putem olaknutog prijavljivanja raseljena osoba uspostavlja svoje novo boravište o čemu se izdaje potvrda.

Članak 27.

Odmah nakon izdavanja osobne iskaznice raseljenoj osobi u njenom novom boravištu, nadležni organ u novom boravištu izvještuje nadležni organ u ranijem boravištu o novom boravištu raseljene osobe.

Nadležni organ u ranijem boravištu odmah po prijemu takvog izvješća vrši po službenoj dužnosti odjavljivanje raseljene osobe iz njenog ranijeg boravišta.

Isti nadležni organ o odjavi odmah izvještuje datu raseljenu osobu i nadležni organ o novom boravištu.

Ovaj postupak se završava u roku od 15 dana nakon što se raseljena osoba prijavila za olaknutu prijavu.

Ovaj članak se ne odnosi na raseljenu osobu čije je ranije boravište bilo u inozemstvu.

Članak 28.

Raseljena osoba koja dragovoljno odluči da uspostavi prebivalište u drugom mjestu, a ne u svom prebivalištu prije sukoba, prijavljuje nadležni organ u novom prebivalištu sukladno s poglavljem II ovoga zakona.

8. U Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine relevantne odredbe glase:

Član 2.

Član 8. mijenja se i glasi:

"Član 8.

Prilikom prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta državljanin su dužni da daju tačne i istinite podatke.

U postupku prijavljivanja prebivališta i adrese stanovanja državljanin su dužni priložiti dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju. Kao dokaz da državljanin ima valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuje smatra se jedan od sljedećih dokaza:

- Dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stana, kuće ili drugog objekta za stanovanje.
- Ovjeren ugovor o zakupu ili ovjeren ugovor o podstanarskom odnosu uz ovjeren dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stanodavca.
- Potvrda da se pred nadležnim organom vodi spor o vlasništvu, odnosno da je pokrenut postupak legalizacije ili uknjižavanja objekta, stana ili kuće na adresi na kojoj se prijavljuje prebivalište.

Kao valjan dokaz za prebivalište smatraće se i ovjerena izjava stanodavca iz koje je vidljivo da stanodavac ispunjava uvjete propisane tačkama a), b) i c) iz prethodnog stava ovog člana i da daje pristanak da određeno lice bude prijavljeno na njegovoj adresi stanovanja.

Bračni ili vanbračni partneri i srodnici prvog stepena u pravoj liniji (roditelji i djeca), usvojioci i usvojenici, u postupku prijavljivanja prebivališta, mogu podnijeti zahtjev za prijavu prebivališta na adresi već prijavljenog bračnog ili vanbračnog partnera ili srodnika prvog stepena u pravoj liniji, odnosno usvojioca ili usvojenika samo uz dokaz o bračnom ili vanbračnom stanju, srodstvu ili usvojenju, bez pribavljanja dokaza iz stava 2. ovog člana, uz evidentiranje postojanja ovakvog odnosa.

Nadležni organi socijalnog staranja, starački domovi, gerijatrijske i druge specijalizovane zdravstvene ustanove dužni su da relevantne podatke o adresama stanovanja štićenika i

korisnika svojih usluga, državljana Bosne i Hercegovine, koji u postupku prijave prebivališta ne mogu obezbjediti dokaze iz stava 2. ovog člana, dostave nadležnom organu za prijavljivanje prebivališta radi dokazivanja valjanog osnova za prijavu prebivališta na adresi na kojoj se prijavljuju.

Državljanima BiH koji su u stanju socijalne potrebe i ne mogu obezbjediti dokaze iz stava 2. ovog člana, a nisu kod nadležnih organa socijalnog staranja evidentirani kao korisnici pomoći, mogu od nadležnog organa socijalnog staranja zahtijevati pomoć u pribavljanju dokaza o valjanom osnovu za prijavu prebivališta na adresi na kojoj se prijavljuju.

Licu koje nema mjesto i adresu stanovanja, niti sredstava kojim bi moglo namiriti potrebu stanovanja (u daljem tekstu: beskućnik) nadležni organ socijalnog staranja može omogućiti da prijavi prebivalište na adresi ustanove socijalnog staranja, a u tom slučaju beskućnik je dužan nadležnom organu i ustanovi socijalnog staranja dostaviti adresu za kontakt, koja može biti kod fizičkog ili pravnog lica uz njihovu saglasnost.

Građanin je dužan da nadležnom organu prijavi svoje prebivalište u roku od 15 dana od dana nastanjenja na adresi na kojoj prijavljuje prebivalište.

Pri prijavi prebivališta maloljetnika organ ili lice iz člana 7. stav 2. Zakona prilažu rodni list maloljetnika.

Pri prijavi prebivališta po rođenju djeteta, lice ili organ iz stava 8. ovog člana, prijavljuju dijete kod nadležnog organa u roku od 30 dana, nakon rođenja djeteta prilažući rodni list djeteta."

Član 3.

Član 8a. mijenja se i glasi:

"Član 8a.

Nadležni organi su dužni, u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovog zakona, za svakog državljanina sa evidentiranim prebivalištem izvršiti provjeru ispunjenosti uvjeta iz člana 8. st. 2. 3. i 4. Prikupljanje dokaza se može vršiti elektronskim putem uz korišćenje digitalno potpisanih podataka kod organa nadležnih za vođenje evidencija u kojima se nalaze relevantni podaci.

U postupku provjere ispunjenosti uvjeta, nadležni organi su dužni da sa posebnom pažnjom i razumijevanjem cijene dokaze za osjetljive i socijalno ugrožene kategorije državljana BiH iz člana 8. st. 4., 5. i 6.

U postupku provjere ispunjenosti uvjeta, mogu se kao relevantne koristiti: matične knjige, evidencije nekretnina, zavoda za zapošljavanje, zdravstvene zaštite, penzijsko invalidskog osiguranja, korisnika komunalnih i drugih usluga i sl., o čemu će posebno uputstvo donijeti direktor Agencije."

Član 4.

Iza člana 8a. dodaju se čl. 8b, 8c, 8d. i 8e. koji glase:
[...]

"8c.

Ukoliko nadležni organ u postupku provedenom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke koja ima pravni interes uvrđi da je državljanin BiH prijavio prebivalište suprotno odredbama člana 8. stav 1. ovog Zakona, rješenjem će poništiti prebivalište."

[...]

VI. Dopustivost

9. U konkretnom slučaju zahtjev je podnio predsjedavajući Doma naroda, tako da u odnosu na ovlaštenog podnosioca zahtjev ispunjava jedan od kriterija dopustivosti. U pogledu ostalih kriterija dopustivosti Ustavni sud smatra da oni zavise od samog tumačenja nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine.

10. Ustavni sud podsjeća da je suština nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine rješavanje

pitanja "proceduralne ispravnosti". Što pojam "proceduralna ispravnost" podrazumijeva, treba zaključiti ciljnim i sistematskim tumačenjem, prije svega, odredaba člana IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

11. Prema odredbama člana IV/3 d) do f) Ustava Bosne i Hercegovine, jasno je da se procedura za proglašenje jedne odluke destruktivnom po vitalni interes konstitutivnog naroda sastoji od pozivanja većine delegata iz kluba jednog naroda (najmanje tri delegata) na član IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga jeste stroži kriterij glasanja, odnosno za donošenje takve odluke potrebna je saglasnost Doma naroda koju je izglasala većina delegata sva tri konstitutivna naroda koji su prisutni i koji glasaju. Na taj način je omogućen nastavak parlamentarne procedure uprkos prigovoru o destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema strožim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne većine dobija drugu dimenziju. Ukoliko Dom naroda ne uspije postići zahtijevanu većinu, odluka ne može proći parlamentarnu proceduru u Domu naroda, jer nema njegovo povjerenje. Međutim, ako ne dođe do glasanja, jer većina delegata nekog konstitutivnog naroda stavi primjedbu pozivanjem na vitalni interes, obustavlja se procedura glasanja o predloženoj odluci i Dom naroda postupa prema članu IV/3 f) Ustava Bosne i Hercegovine.

12. Dakle, iz relevantnih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da je procedura zaštite vitalnih interesa jednog naroda jasno i decidirano propisana citiranim odredbama i da se ta procedura mora poštivati. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da su Izjavu potpisala tri delegata Kluba bošnjačkog naroda, i to: Halid Genjac, Sulejman Tihic i Nermine Kapetanovic, dakle, većina delegata Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog naroda (pet glasova "protiv") i hrvatskog naroda (pet glasova "protiv") su glasali protiv Izjave. Te činjenice Ustavni sud je utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i iz dokumentacije dostavljene uz zahtjev. Dalje, nakon glasanja kojim nije postignuta saglasnost o tome da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda formirana je Zajednička komisija, koju čine Halid Genjac, Borjana Kristo i Dragutin Rodic, koja se sastala 5. novembra 2013. godine. Međutim, Zajednička komisija nije pronašla rješenje, već je utvrdila da sporno pitanje treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak. Ustavni sud je navedeno utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i zapisnika sa sjednice Zajedničke komisije od 5. novembra 2013. godine, koji je podnositelj zahtjeva, također, dostavio uz zahtjev. Nakon toga, Klub delegata srpskog naroda, član Zajedničke komisije i Klub delegata hrvatskog naroda, član Zajedničke komisije, dali su 5. novembra 2013. godine pismene izjave u kojima su naveli da u potpunosti ostaju pri svojim stavovima i stavovima svojih klubova sa sjednice Doma naroda od 5. novembra 2013. godine. Iz navedenoga slijedi da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostavljanja predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

13. S druge strane, iz citiranih odredaba jasno proizlazi da ove vrste sporova nastaju u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumno dogovoriti o tome da li jeste ili nije neka odluka destruktivna po vitalni interes određenog naroda. Posljedica toga jeste da se na taj način blokira rad Parlamentarne skupštine, jer predložena odluka ne može dobiti povjerenje većine delegata određenog naroda. S tim u vezi uloga Ustavnog suda bi se trebala sastojati u tome da, kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine), svojom meritornom odlukom omogući deblokiranje rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja nije u stanju riješiti sporno pitanje. Ovaj postupak je hitne prirode, jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao nastaviti obavljati svoju

ulogu. Ova druga uloga Ustavnog suda, tj. donošenje meritornog stava u pogledu postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda, veoma je važna u situacijama kada je državi potrebna određena odluka kako bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

14. Institut zaštite vitalnih interesa jednog naroda je veoma važan u državama u kojima postoje multietničke, multijezičke, multireligijske zajednice ili zajednice koje su tipične prema svojim razlikama. S druge strane, svako pozivanje na vitalni interes ima kao posljedicu pojačan kriterij za donošenje općih akata, uključujući i poseban uvjet većine glasova (član IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine) ili, u krajnjem slučaju, postupak pred Ustavnim sudom. Posljedica toga su prekidi parlamentarnih procedura koji mogu proizvesti negativne posljedice po rad zakonodavnog tijela i samim tim na funkcioniranje države. Zbog toga se na postupak iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine treba pozivati ako postoje relevantni razlozi za mišljenje da je prijedlog odluke Parlamentarne skupštine destruktivan po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda i/ili ako postoji ozbiljna kontroverza u mišljenju ili sumnja u vezi s pitanjem jesu li procedure iz člana IV/3.e) i f) pravilno ispoštovane (vidi Ustavni sud, Odluka o meritumu broj U 7706 od 31. marta 2006. godine, tač. 19-25. s daljnjim referencama, objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj 34/06).

15. U konkretnom slučaju, suština razloga iz Izjave odnosi se na to da Prijedlog zakona (izmjenom čl. 8. i 8a. i dodavanjem novog člana 8c.) otežava ili onemogućava ostvarivanje zagarantovanih prava raseljenih lica i izbjeglica koji se namjeravaju vratiti i onih koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta propisivanjem uvjeta za prijavu prebivališta na određenoj adresi i provjeravanja pravilne ispunjenosti tih uvjeta, a budući da je najveći broj izbjeglica i raseljenih lica, a time i povratnika, iz reda bošnjačkog naroda Prijedlog zakona je štetan za vitalni interes bošnjačkog naroda. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i Izjava sadrže razloge zbog kojih podnositelji Izjave smatraju da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Stoga, Ustavni sud smatra da je i ovaj uvjet dopustivosti predmetnog zahtjeva zadovoljen.

16. Na osnovu izloženog, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev podnio ovlašteni subjekt i da je poštivana proceduralna ispravnost u smislu člana IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine, te da su ispunjeni i formalni uvjeti iz člana 16. stav 2. Pravila Ustavnog suda.

VII. Meritum

17. Podnositelj zahtjeva traži da se ispita regularnost postupka, odnosno da se utvrdi postojanje ili nepostojanje ustavne osnove za Izjavu da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

18. U Izjavi se ukazuje na to da Prijedlog zakona propisivanjem uvjeta državljanima BiH za prijavu prebivališta na određenoj adresi, kao i provjere ispunjenosti tih uvjeta nakon prijave prebivališta, otežava ili onemogućava ostvarivanje zagarantovanih prava raseljenih lica i izbjeglica koji se namjeravaju vratiti i onih koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta, a što je štetno po vitalni interes bošnjačkog naroda budući da je najveći broj spomenutih lica iz redova bošnjačkog naroda.

Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

19. Ustavni sud se u svojoj dosadašnjoj praksi, u vezi s postupanjem po članu IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, nikada nije upustio u taksativno nabranje elemenata vitalnog interesa jednog naroda. Umjesto toga, Ustavni sud je ukazao da je

pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda funkcionalna kategorija, te da mu je potrebno pristupiti s te tačke gledišta. U tome smislu, Ustavni sud je kroz svoju praksu povodom ovog pitanja ukazao da postoji nekoliko faktora koji oblikuju razumijevanje navedenog pojma. Prvo, budući da je pojam "vitalnog interesa" funkcionalna kategorija, on se ne može posmatrati odvojeno od pojma "konstitutivnosti naroda" čije vitalne interese štiti član IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim Ustavni sud je, također, ukazao da pojam "konstitutivnosti naroda" nije apstraktan pojam, već da on inkorporira određena načela bez kojih jedno društvo, s ustavno zaštićenim razlikama, ne bi moglo efikasno funkcionirati. Dalje, Ustavni sud je, također, ukazao da je značenje pojma "vitalnog interesa" djelimično oblikovano i članom 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, pa se, s tim u vezi, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu sudjeluju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može posmatrati kao vitalni interes. Dakle, prema jurisprudenciji Ustavnog suda, efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka, u smislu sprečavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda. Također, Ustavni sud je ukazao da državna vlast treba biti, u načelu, reprezentativan odraz napredne koegzistencije svih naroda u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, "efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti", ako se prevazilazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi, ili nametati, na štetu efektivnog funkcioniranja države i njezinih organa (detaljnije vidi, *op. cit.*, Odluka broj U 7/06, tač. 33-37, s daljnjim referencama).

20. Također, u sudskoj praksi povodom istog pitanja je ukazano da je, u skladu s članom VI/3. stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i da je njime ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja Ustavni sud će se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovoditi vrijednostima i načelima koji su suštinski važni za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštivanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštivanje kulturnog identiteta i identiteta grupa i vjera, društvene i političke institucije koje unapređuju sudjelovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti suverenitet i funkcionalnost države koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvaćanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti "naciji", odnosno ne smije voditi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva kao neophodnog elementa moderne državnosti (*ibid.*, tačka 38).

Ispitivanje destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda

21. Podnosioci Izjave ukazuju da se Prijedlogom zakona otežava ili onemogućava ostvarivanje zagarantiranih prava raseljenih lica i izbjeglica koji se namjeravaju vratiti i onih koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta propisivanjem uvjeta za prijavu prebivališta na određenoj adresi, kao i provjere ispunjenosti tih uvjeta nakon prijave prebivališta, a što je štetno po vitalni interes bošnjačkog naroda budući da je najveći broj spomenutih lica iz redova bošnjačkog naroda.

22. Ustavni sud nalazi da Prijedlog zakona u spornim odredbama (kojima se mijenja čl. 8. i 8a. i dodaje član 8c.) predviđa da su prilikom prijavljivanja prebivališta i adrese stanovanja državljani BiH dužni priložiti dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju, zatim da za svakog državljanina s evidentiranim prebivalištem postoji provjera da su ispunjeni uvjeti za prijavu, te da nadležni organi

poništavaju prijavljeno prebivalište u slučaju kada nisu ispunjeni propisani uvjeti.

23. Ustavni sud naglašava da, općenito gledajući, način na koji se zakonski reguliše prijavljivanje prebivališta i boravišta svih državljana može imati implikacije na poštivanje jednog od osnovnih ljudskih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine – prava na slobodu kretanja i prebivališta (član II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine). Također, Ustavni sud naglašava da, općenito gledajući način na koji se zakonski reguliše, ovo pitanje može imati implikacije i na povratak izbjeglica i raseljenih lica. Imajući u vidu da je tokom ratnih dešavanja u Bosni i Hercegovini došlo do značajnog pomjeranja stanovništva iz njihovih prijeratnih prebivališta, Ustavni sud smatra da pitanje povratka izbjeglica i raseljenih lica u njihova prijeratna prebivališta predstavlja vitalni nacionalni interes svih konstitutivnih naroda, pa tako i bošnjačkog.

24. Međutim, analizirajući navedene odredbe iz Prijedloga zakona, posebno s aspekta razloga koji su navedeni u Izjavi, Ustavni sud ne može utvrditi da se njima ni na koji način mijenjaju postojeća zakonska rješenja koja se odnose na povratak izbjeglica i raseljenih lica i njihove imovine, a koja nemaju nikakve negativne implikacije u odnosu na ustavno pravo na povratak izbjeglica i raseljenih lica u mjesta gdje su živjeli prije rata. Također, Ustavni sud smatra da je s aspekta destruktivnosti po vitalni nacionalni interes neprihvatljiva teza podnosioca Izjave da će policijski organi u Republici Srpskoj poništavati nezakonitu prijavu prebivališta, jer se ona zasniva na pretpostavkama koje se odnose na eventualno buduće postupanje ovih organa. Osim toga, nesporno je da postoji sudska zaštita čak i u slučaju eventualnih nezakonitih radnji tih organa. Ustavni sud prihvata obrazloženje koje je dato uz Prijedlog zakona prilikom njegovog upućivanja u parlamentarnu proceduru da se u konkretnom slučaju radi o poboljšanju teksta osnovnog zakona i preciziranju uvjeta za prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta i boravišta s ciljem sprečavanja zloupotreba ovih instituta. Pri tome, Ustavni sud smatra da Prijedlog zakona ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda.

25. U skladu s navedenim, Ustavni sud je zaključio da nisu utemeljeni navodi podnosioca Izjave da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

26. U skladu s ovom odlukom, Dom naroda treba nastaviti postupak donošenja Prijedloga zakona prema proceduri predviđenoj u članu IV/3 d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

27. Ustavni sud zaključuje da Prijedlog zakona ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod, niti utiče na ustavno pravo na povratak izbjeglica i raseljenih lica, zbog čega nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda.

28. Na osnovu člana 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

29. U smislu člana 41. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje sudije Mirsada Čemana suprotno odluci, kojem se pridružuje potpredsjednica Seada Palavrić.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić, s. r.

Izdvojeno mišljenje sudije Mirsada Čemana suprotno odluci u predmetu broj U 27/13

Na osnovu člana 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 60/05, 64/08 i 51/09), suprotno odluci većine u predmetu broj U 27/13 od 29. novembra 2013. godine (zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanja postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda), uz poštovanje većinskog mišljenja, ne slažem se s mišljenjem i odlukom većine zbog čega, glasajući protiv, nisam mogao podržati odluku zbog sljedećih razloga:

1. Kratak rezime stavova:

- **Podnosioci Izjave** (Klub delegata bošnjačkog naroda u PSBiH) od 5. novembra 2013. godine ukazuju na to da se "propisivanjem uvjeta državljanima Bosne i Hercegovine za prijavu prebivališta na određenoj adresi, kao i provjere ispunjenosti tih uvjeta nakon prijave", tj. prijedlogom spornog zakona "otežava ili onemogućava ostvarivanje zagarantiranih prava raseljenih lica i izbjeglica koji se namjeravaju vratiti i onih koji su se vratili u svoja prijeratna prebivališta a što je štetno po vitalni interes bošnjačkog naroda, budući da je najveći broj spomenutih lica iz redova bošnjačkog naroda". Suština razloga iz Izjave kojom je većina delegata u Klubu bošnjačkog naroda proglasila Prijedlog Zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda odnosi se, dakle, na to da Prijedlog Zakona (izmjenom člana 8. i člana 8a, te dodavanjem novog člana 8c) "otežava ili onemogućava ostvarivanje zagarantiranih prava raseljenih lica i izbjeglica".
- **Ustavni sud** je ocijenio da "općenito gledajući, način na koji se zakonski regulira prijavljivanje prebivališta i boravišta svih državljana može imati implikacije na poštivanje jednog od osnovnih ljudskih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine – prava na slobodu kretanja i prebivališta (član II/3 m) Ustava Bosne i Hercegovine", odnosno da može imati "implikacije i na povratak izbjeglica i raseljenih lica", te da, "imajući u vidu da je tokom ratnih dešavanja u Bosni i Hercegovini došlo do značajnog pomjeranja stanovništva iz njihovih prijeratnih prebivališta..... pitanje povratka izbjeglica i raseljenih lica u njihova prijeratna prebivališta predstavlja vitalni nacionalni interes svih konstitutivnih naroda, pa tako i bošnjačkog". Međutim, Ustavni sud je zaključio da Prijedlog Zakona, ipak, "...ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod, niti utječe na ustavno pravo na povratak izbjeglica i raseljenih lica, zbog čega nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda".

Dakle, Ustavni sud, pored ostaloga, s jedne strane, smatra da način na koji se zakonski regulira prijavljivanje prebivališta i boravišta svih državljana može imati implikacije na poštivanje jednog od osnovnih ljudskih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine – prava na slobodu kretanja i prebivališta, odnosno da može imati "implikacije i na povratak izbjeglica i raseljenih lica", a, s druge strane, nalazi da važeće posebne odredbe spornog zakona (Poglavlje IV-Posebne odredbe, čl. 16-28), ipak, predstavljaju odgovarajuće garancije da ta prava neće biti ugrožena.

2. Razlozi

Smatram da je Ustavni sud ovo pitanje mogao, pa i morao, riješiti na temelju i u okvirima bitnih direktnih ili izvedenih ustavnih načela:

- **načela vladavine prava** (pravna sigurnost) iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u korelaciji sa pravom na slobodu kretanja i prebivališta iz člana II/3.m) Ustava BiH i
- **načela proporcionalnosti, odnosno balansa legitimnih interesa** (koji proizlaze iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola kao sastavnog dijela Ustava BiH).

Naime, pored formalnog, prilikom razmatranja ovoga i ovakvih pitanja Ustavni sud (naravno i zakonodavci na svim nivoima) moraju sa više senzibiliteta imati u vidu Aneks 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (tzv. Dejtonski mirovni sporazum) i još uvijek nespornu činjenicu o nedovršenom procesu povratka izbjeglih i prognanih (koji to žele, ali i njihovih potomaka-zašto ne) a to i dalje podrazumijeva i obavezuje na realan poticaj povratka uz uklanjanje bilo kakvih formalnih i drugih barijera u realizaciji toga prava. To se pogotovo, kao prva ili veoma značajna pretpostavka, može i mora odnositi na izbjegavanje/eliminiranje nepreciznih i nekompatibilnih zakonskih i drugih rješenja koja različitim tumačenjem, zanemarujući stvarni *ratio legis* zakona, ali i intencije Aneksa 7, objektivno vode, ili mogu voditi, možda i ohrabrivajući ciljane opstrukcije u njihovom provođenju.

Stoga je sasvim utemeljeno pitanje: Da li se predloženim zakonom, pogotovo imajući u vidu postratnu situaciju, tj. silom i/ili strahom izazvanu bitnu promjenu demografske slike širom Bosne i Hercegovine (u više ranijih odluka ovoga Ustavnog suda su navedeni relevantni podaci za ove tvrdnje), osigurava načelo vladavine prava (pravna sigurnost) iz člana I/2. Ustava BiH u korelaciji sa pravom na slobodu kretanja i prebivališta iz člana II/3.m) Ustava BiH? Prema mome sudu-ne, jer su predložena rješenja nekompatibilna i vode očiglednoj proizvoljnosti u tumačenju i primjeni, što nije u skladu sa navedenim načelom.

Dalje, iako se možda i nije teško načelno složiti sa stavom Ustavnog suda da je "... sa aspekta destruktivnosti po vitalni nacionalni interes neprihvatljiva teza (bolje bi odgovaralo: "možda upitna teza", dodao M.C.) podnosioca Izjave da će doći do nezakonitog poništavanja prijave prebivališta od policijskih organa u Republici Srpskoj, jer se ona zasniva na pretpostavci eventualnog budućeg postupanja ovih organa", ipak, da li Ustavni sud, odnosno "državni zakonodavac", u ovakvim i sličnim slučajevima može i da li smije zanemarti pitanje očigledno otvoreno Izjavom "kvaliteta zakona", odnosno međusobne neusklađenosti, pa i isključivosti pojedinih njegovih odredaba?! Ovakvo pitanje se, naročito, nameće kada se imaju u vidu tendencija i etablirana praksa, koju nije teško dokumentirati (podnosioci Izjave navode primjer Foče, Srebrenice-vidjeti šire navode u tački 3. odluke), policijskih i drugih organa Republike Srpske da, shvatajući ovaj entitet kao ekskluzivno "srpsku teritoriju", umjesto da podstiču ili bar budu "neutralni", realni povratak ili najavu pogotovo masovnijeg povratka Bošnjaka i drugih (ili stvaranja realnih pretpostavki za takav proces) doživljavaju i kvalificiraju kao ugrožavanje identiteta i bića toga entiteta. Zar ne bi, poučen takvom praksom, zakonodavac morao kreirati takva zakonska i druga rješenja koja ne samo da neće obeshrabrivati povratak nego će maksimalno onemogućiti njihovu pogrešnu interpretaciju, tumačenje i primjenu naročito imajući u vidu značajne nadležnosti organa entiteta/kantona/ Distrikta Brčko BiH u ovim pitanjima.

Iako, naravno, zakonodavci na svim nivoima (u skladu sa Ustavom i svako u okviru svojih nadležnosti) imaju slobodu

uređivanja odnosa, odnosno realizacije i zaštite prava garantiranih Ustavom BiH, prema mome mišljenju, nadležnost je, pa i obaveza, Ustavnog suda da, prepoznajući tendencije koje mogu voditi tek formalnom garantiranju, a zapravo stvarnoj negaciji prava (bilo kojega), svodeći ih na "golo pravo" - *ius nudus*, kroz svoje odluke efektivno štiti i promovira načelo vladavine prava (pravna sigurnost) iz člana 1/2. Ustava BiH. Dakle, ovako ozbiljne anomalije (već ispoljene) se ne mogu zanemarivati i pored ocjene Ustavnog suda da "... Prijedlog Zakona ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda", odnosno da se u konkretnom slučaju radi tek o "poboljšanju teksta osnovnog zakona i preciziranju uvjeta za prijavljivanje i odjavu prebivališta i boravišta radi sprečavanja zloupotreba ovih instituta", što se, kako Ustavni sud primjećuje, navodi u obrazloženju Prijedloga Zakona. Čak i pri ovakvoj ocjeni državni zakonodavac, u situaciji kada se suštinski dovođi ili može ozbiljno dovesti u pitanje *ratio legis* samog zakona, umjesto ukazivanja na osiguranu sudsku zaštitu (?!?!), morao bi pribjeći manje spornim zakonskim rješenjima makar drugi razlozi i opravdavali pojedina postojeća i/ili predložena rješenja. Stvarna mogućnost i (dokumentirana) tendencija zloupotrebe čak i sadašnjih rješenja u poređenju sa, zašto ne reći, realnom sumnjom u zloupotrebu budućih rješenja na štetu povratnika morale bi se razriješiti u korist boljeg, odnosno manje rizičnog položaja povratnika, u ovome slučaju Bošnjaka, ali i općenito (načelo proporcionalnosti, odnosno balansa legitimnih interesa). Jer, pokazalo se, izgleda, da ni mehanizmi nadzora iz člana 32. postojećeg zakona nisu bili efektivni, niti dovoljni da eliminiraju proizvoljnosti u primjeni na koje ukazuju podnosioci Izjave.

Ako, dakle, Bošnjaci svoj vitalni nacionalni interes definiraju, između ostaloga, i putem zalaganja za olakšano ponovno prijavljivanje prebivališta/boravišta, što znači bez pretjerane ???! mogućnosti zloupotrebe i/ili izigravanja ovoga prava u upravnom i sudskom postupku, onda stav i konsekvence takvog stava (zakonsko rješenje ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda), u najmanju ruku, treba temeljiti na pažljivom balansu potreba države/na svim nivoima da vrši neophodne kontrole i predvidivih posljedica takvih rješenja na visoki cilj koji podrazumijeva olakšan povratak izbjeglih i prognanih lica. Težnja ka obnovi prijeratne demografske slike BiH kroz povratak izbjeglih i raseljenih Bošnjaka, ali i pripadnika drugih naroda i građana BiH (koliko god je to objektivno moguće) jeste legitiman vitalni cilj i interes bošnjačkog naroda. To što drugi, eventualno, ne definiraju tako svoje vitalne nacionalne ciljeve i interese ne bi trebalo utjecati na pravo Bošnjaka da svoj "vitalni nacionalni interes" definiraju kroz (u konkretnom slučaju) olakšan povratak svih naroda i građana (pojedina koji to žele) i u tome kontekstu se zalažu za zakonska rješenja koja će, umjesto da otežavaju i/ili onemogućavaju, maksimalno olakšavati povratak. U konkretnom slučaju to znači - zakon koji neće sputavati procedure za prijave prebivališta i boravišta, odnosno koji će eliminirati, u nekim aspektima, korisna ali, u suštini, ne uvijek neophodna administriranja. Postoje i drugi načini.

Dakle, Ustavni sud, polazeći od navedenih načela, prema mome mišljenju, imao je osnova da sadržaj pojma vitalnog nacionalnog interesa (u ovome slučaju bošnjačkog naroda) posmatra šire, upravo na način kako je to navedeno u tački 19. obrazloženja, umjesto što je odlučnjem i obrazloženjem stao na pola puta. Propušteno je da se pojam "vitalnog interesa" kao "funkcionalne kategorije" i "konstitutivnosti naroda" koja, kako je sam Ustavni sud kvalificira, "nije apstraktan pojam" (vidjeti tačku 19. obrazloženja odluke) osnaži podržavanjem stava da za izglasavanje ovoga zakona treba da važe strožiji kriteriji glasanja

iz člana IV/3.e) Ustava BiH, dakle, prema strožijim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne većine u tome slučaju dobija drugu dimenziju. Naravno, sve dok je Ustav BiH ovakav kakav jeste i dok "vitalni interes" i "konstitutivni narodi" postoje kao ustavne i/ili izvedene kategorije u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Na kraju, a obzirom na to da je, u skladu sa članom VI/3. stav 1. Ustava BiH, Ustavni sud zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i da je njime ograničen u pogledu "funkcionalnog tumačenja", ne smatram da bi Ustavni sud drukčijim odlučnjem, tj. utvrđenjem da je Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. jula 2013. godine povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini ugrozio svoj raniji sasvim prihvatljiv stav da "... zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti suverenitet i funkcionalnost države koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvaćanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti 'naciji', odnosno ne smije voditi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva kao neophodnog elementa moderne državnosti..."). Naprotiv.

Sve navedeno i još nekl drugi elementi istaknuti u raspravi prilikom donošenja odluke su razlozi zbog kojih nisam mogao podržati stav većine i zbog čega sam glasao protiv odluke.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 27/13, rješavajući zahtjev Staše Košarca, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 59. stavak 2. alineja 2. i članka 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica
Tudor Pantiru, dopredsjednik
Miodrag Simović, dopredsjednik
Seada Palavrić, dopredsjednica
Mato Tadić, sudac
Constance Grewe, sutkinja
Mirsad Čeman, sudac
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudac
na sjednici održanoj 29. studenoga 2013. godine donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02- 1-36/13 od 17. srpnja 2013. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz članka IV/3 (f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-36/13 od 17. srpnja 2013. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine broj 01.02-02- 1-36/13 od 17. srpnja 2013. godine treba provesti prema proceduri iz članka IV/3 (d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", "Službenim novinama Federacije Bosne i