

Приједлог закона има сагласност Дома народа у којој су садржани гласови већине бошњачких, већине хрватских и већине српских делегата који су присутни и гласају. Само таква процедура не би била деструктивна по витални интерес било којег конститутивног народа, па ни бошњачког у конкретном случају.

Ја сам своје издвојено мишљење примарно посветила поступку усвајања Приједлога закона.

О самим рјешењима Приједлога закона нисам жељела у овом тренутку говорити, али не могу а да, као минимум, не подсетим на став већинског одлучења Уставног суда изражен у тачки 36 Одлуке, према којем питање омогућавања припадницима бошњачког народа да "у пуном капацитету учествују у систему власти" улази у оквир појма виталног интереса, а затим став већинског одлучења Уставног суда изражен у тачки 45 Одлуке, према којем: *Имајући у виду наведено образложење, Уставни суд сматра да нису основани наводи потписника Изјаве да је Приједлог закона деструктиван по витални интерес бошњачког народа, зато што Приједлог закона не ускраћује припадницима бошњачког народа да у "пуном капацитету учествују у систему власти", нити Приједлог закона припаднике бошњачког народа "ставља у неповољнији положај" у односу на друге конститутивне народе.*

Ја сматрам апсолутно неприхватљивим закључак већинског одлучења Уставног суда у тачки 45 Одлуке, јер је очигледно управо супротно!

Имајући у виду наведени став, моју елаборацију, неупитну могућност да се без гласова бошњачких делегата, и чак уз њихово изричито противљење, усвоји Приједлог закона који предлаже измене Изборног закона Босне и Херцеговине само у дијелу за који је заинтересован само један конститутивни народ, чињеницу да Приједлог закона у својој суштини уређује права конститутивних народа да буду адекватно заступљени у законодавним и извршним органима власти од чега, према мом мишљењу, нема значајнијег питања виталног интереса неког конститутивног народа, као и став већинског одлучења Уставног суда, сматрам да је у конкретном случају Приједлог закона, а нарочито процедура његовог усвајања, деструктиван по витални интерес бошњачког народа јер већ код начина усвајања ускраћује припадницима бошњачког народа да у пуном капацитету учествују у систему власти, односно бошњачки народ ставља у неповољнији положај у односу на друге конститутивне народе.

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **U 14/22**, рјешавајући захтјев **Dragana Čovića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, на основу члана IV/3.f) Устава Босне и Херцеговине, члана 57. став (2) тачка b) и члана 59. ст. (1) и (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – преčišчени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 94/14), у саставу:

Mato Tadić, predsjednik
Miodrag Simović, potpredsjednik
Mirsad Ceman, potpredsjednik
Helen Keller, potpredsjednica
Valerija Galić, sutkinja
Seada Palavrić, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudija

на сједници одржаној 26. маја 2022. године donio је

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 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Dragan Čović, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 4. maja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavnog osnova za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

II. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

2. Podnosilac zahtjeva je naveo da je na 10. hitnoj sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), održanoј 27. aprila 2022. godine, razmatran zahtjev delegata iz Kluba hrvatskog naroda Doma naroda Dragana Čovića, Lidije Bradare, Marine Pendeš i Bariše Čolaka za razmatranje Prijedloga zakona (uz zahtjev je dostavljen zahtjev delegata) po hitnom postupku, u skladu sa članom 124. Poslovnika Doma naroda.

3. Nakon usvajanja zahtjeva za razmatranje Prijedloga zakona po hitnom postupku, delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović, u skladu sa članom 177. 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 da li je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

4. Klub delegata bošnjačkog naroda se s pet glasova "za" izjasnio da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub delegata srpskog naroda se sa četiri glasa "protiv" izjasnio da se Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, a Klub delegata hrvatskog naroda se sa četiri glasa "protiv" i jednim glasom "za" izjasnio da se Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

5. Budući da se većina delegata u klubovima poslanika hrvatskog i srpskog naroda izjasnila protiv toga da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, podnosilac zahtjeva je naveo da je formirana Zajednička komisija za rješavanje pitanja vitalnog interesa (u daljnjem tekstu: Zajednička komisija), koju čine tri delegata, po jedan iz svakog konstitutivnog

naroda, radi rješavanja spornog pitanja. Zajednička komisija je 27. aprila 2022. godine održala sjednicu na kojoj su njeni članovi Bariša Čolak i Sredoje Nović ostali pri svojim stavovima da se protive tvrdnji da je Prijedlog zakona štetan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Zajednička komisija je konstatala da nije postigla rješenje, te utvrdila da, u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Poslovnika Doma naroda, predmet treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak (podnosilac zahtjeva je dostavio zapisnik sa sjednice Zajedničke komisije od 27. aprila 2022. godine).

6. Iz Izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda od 27. aprila 2022. godine, koju su potpisali Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Munib Jusufović i Denis Bećirović (kopiju akta podnosilac zahtjeva je dostavio uz zahtjev: u daljnjem tekstu: Izjava), slijedi da potpisnici Izjave proglašavaju Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

7. U obrazloženju razloga za pokretanje pitanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa potpisnici Izjave su naglasili da je Prijedlog zakona, koji su predložila četiri delegata hrvatskog naroda u Domu naroda, neprihvatljiv iz više razloga. Prije svega, Prijedlog zakona "ignorise činjenicu da, unatoč dugotrajnim naporima domaćih i stranih aktera, nije postignut politički dogovor o izmjenama izbornog zakonodavstva i Ustava Bosne i Hercegovine. Radi se o jednostranom i protivustavnom prijedlogu; Prijedlog ignorise ustaljenu praksu, a ona bi trebalo da bude naročito poštovana kada se radi o vitalno važnom pitanju izbornog zakonodavstva, da se zakoni prvo dostavljaju Predstavničkom domu PSBiH. Predstavnički dom čine predstavnici direktno izabrani od naroda, njihov glas u ovakvim pitanjima je od presudnog značaja i može biti samo potvrđen u Domu naroda; Prijedlog je prije upućivanja u proceduru trebao biti dostavljen Interesornoj radnoj grupi za izmjene Izbornog zakonodavstva BiH. Njegovo razmatranje po hitnom postupku onemogućava podnošenje amandmana koji bi eventualno mogli uticati na popravljane diskriminirajućih rješenja". Zatim je istaknuto "da Prijedlog zakona ne ispunjava obaveze BiH iz ključnog prioriteta Evropske komisije 4.f) koji glasi: 'Osigurati jednakost i nediskriminaciju građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud) u predmetu *Sejdić-Finci*'. Naglašeno je da "niti jedan član ovog prijedloga ne osigurava uklanjanje postojeće diskriminacije". Prijedlog zakona, prema mišljenju potpisnika Izjave, "ne osigurava provođenje preporuka OSCE/ODIHR-a, što je obaveza sadržana u ključnom prioritetu 1 Evropske komisije: 'Osigurati da se izbori provode u skladu sa evropskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije', koje se odnose na integritet izbornog procesa".

8. Pored općih primjedbi na Prijedlog zakona, potpisnici Izjave su ukazali na odredbe čl. 5, 6, 9. i 10. Prijedloga zakona koje smatraju štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

9. Izmjena koju predviđa član 5. za izbor članova Predsjedništva BiH s prostora Federacije BiH predviđa izbor jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, ali se izbor hrvatskog člana Predsjedništva uvjetuje većinskom podrškom u pet kantona: Hercegovačko-neretvanskom, Srednjobosanskom, Zapadnohercegovačkom, Kantonu 10 i Posavskom. Ovakvim rješenjem se, prema mišljenju potpisnika Izjave, kandidati za člana Predsjedništva BiH iz reda Bošnjaka stavljaju u nepovoljniji položaj, a dovodi se u pitanje i ravnopravnost bošnjačkog naroda s drugim narodima, u ovom slučaju hrvatskim, što je svakako pitanje koje je od vitalnog nacionalnog interesa. Naime, prema Prijedlogu zakona "kandidati za člana Predsjedništva BiH iz reda Bošnjaka moraju osvojiti najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima u cijeloj Federaciji BiH, za razliku od kandidata za člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda koji, u

najekstremnijem slučaju (član 8.1. stav (3) tačka c) Prijedloga zakona) treba osvojiti većinu u jednom od pet kantona, što će mu biti dovoljno da bude izabran". Član 5. Prijedloga zakona štetan je za vitalni interes bošnjačkog naroda i zbog činjenice što je ostala diskriminatorna odredba da se za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS bira Srbin. Dakle, i pored jasnih stavova Evropskog suda (predmet *Pilav protiv BiH*) da se radi o diskriminatornoj odredbi koju je potrebno mijenjati, predlagači su je zadržali. Mogućnost Bošnjaka da se kandidiraju za članove Predsjedništva BiH iz entiteta RS je svakako pitanje koje potpisnici Izjave smatraju vitalnim za povratak i opstanak na tim prostorima, a time i jednim od mehanizama za eliminaciju posljedica strašnih zločina, uključujući i genocid koji je nad Bošnjacima počinjen na tom prostoru, što ovakav prijedlog čini štetnim za vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

10. Članom 6. Prijedloga zakona, u Poglavlju 9. (Parlamentarna skupština BiH), član 9.12e. mijenja se tako da svaka politička partija ili poslanik u Narodnoj skupštini RS ima pravo da predloži listu za izbor srpskih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Primjedba u pogledu štetnosti po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda je ista kao i kod izbora člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS. Činjenica da bošnjački poslanici, a kojih prema Ustavu RS u Narodnoj skupštini RS mora biti najmanje četiri, moraju predlagati i birati srpske delegate, pored toga što je diskriminatorna za bošnjački narod u entitetu RS, štetna je po vitalne interese bošnjačkog naroda u entitetu RS. Ovakvim pristupom eliminira se mogućnost da se u ime bošnjačkog naroda iz entiteta RS kandidira i bude izabran delegat u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, te da u njemu zastupa interese bošnjačkog naroda koji živi u ovom entitetu. Ograničenje za kandidiranje na izborima po osnovu etničke pripadnosti i prebivališta je, prema stavu Evropskog suda, neprihvatljivo. Osim toga, i ODHIR je u svojim izvještajima iz 2010, 2014. i 2018. godine tražio da se te diskriminacije ukinu.

11. Prijedlog Zakona u čl. 9. i 10. sadrži odredbe o izboru delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, koje su suprotne odredbama Ustava Federacije BiH prema kojima: "U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu." Potpisnici Izjave su naglasili da "Prijedlog zakona šteti interesima bošnjačkog naroda u cjelini, a naročito u kantonima u kojima je njihov broj ispod 5% od ukupnog broja Bošnjaka u Federaciji BiH prema rezultatima posljednjeg popisa. Tako se određuje da će Posavski, Zapadnohercegovački i Kanton 10 birati jednog delegata u Dom naroda, što Bošnjake u ovim kantonima stavlja u neravnopravan položaj". Prema navodima potpisnika Izjave, problematičan je (i) raspored delegata druga dva naroda u Federaciji BiH. Ovakvim prijedlogom "produbljuju se podjele u društvu, diskriminiraju se Bošnjaci u sredinama gdje ih ima ispod 5% i nama je to neprihvatljivo. Obnova multietničkog društva na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine svakako je naš vitalni nacionalni interes".

12. U obrazloženju razloga za donošenje Zakona (koji je dostavio podnosilac zahtjeva) navedeno je da se "razlozi za donošenje ovog Zakona ogledaju u provedbi Odluke Ustavnog suda BiH broj 23/14 od 1. 12. 2016. godine, kao i zadovoljavanje općeg načela demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, samo legitimitet predstavljanja stvara temelj za stvarno sudjelovanje i odlučivanje. Razlozi za donošenje ovoga zakona također se ogledaju u činjenici da su Rješenjem Ustavnog suda BiH objavljenom u 'Službenom glasniku BiH' broj 54/17 od 28. 7. 2017. brisane odredbe članka 10.12 i članka 20.16A stavak (2) točka a-j". Podnosilac zahtjeva

je naveo da se Prijedlog zakona "temelji na načelima ustavnosti, zakonitosti, ravnopravnosti i apsolutne nediskriminacije. Ovakvo definiranim Prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH provodi se Odluka Ustavnog suda BiH broj U 23/14".

13. Iz izjave Kluba delegata hrvatskog naroda Bariše Čolaka, člana Zajedničke komisije, od 27. aprila 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da Prijedlog zakona nije štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, te da nema ustavnog niti poslovnickog osnova kako bi delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenuli pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

14. Iz izjave Kluba delegata srpskog naroda Sredoja Novića, člana Zajedničke komisije, od 27. aprila 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svom stavu i stavu Kluba delegata srpskog naroda sa 10. hitne sjednice Doma naroda održane 27. aprila 2022. godine i da smatra da ne postoji ustavni osnov da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

15. Iz izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda Bakira Izetbegovića, člana Zajedničke komisije, od 2. maja 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svom stavu i stavu Kluba delegata bošnjačkog naroda sa 10. hitne sjednice Doma naroda održane 27. aprila 2022. godine i da smatra da postoji i ustavni i poslovnicki osnov da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

b) Odgovor na zahtjev

16. Ustavni sud konstatira da je u konkretnom slučaju zadovoljen uvjet kontradiktornosti postupka pred Ustavnim sudom time što je podnosilac zahtjeva uz zahtjev dostavio izjave Kluba delegata hrvatskog naroda Bariše Čolaka, člana Zajedničke komisije, Kluba delegata srpskog naroda Sredoja Novića, člana Zajedničke komisije, koji su u svoje ime i u ime klubova delegata hrvatskog naroda i srpskog naroda osporili navode potpisnika Izjave.

III. Relevantni propisi

17. Ustav Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Član I

2. Demokratska načela

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

Član V

Predsjedništvo

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

1. Izbor i trajanje mandata

a) Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština. (...)

(...)

18. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH" br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 60/02 – ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

A. Zakonodavstvo

2. Dom naroda

Član 6.

Sastav Doma naroda i izbor članova

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.

(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.

(3) Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.

Član 8.

(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.

(2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjern je broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.

(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

(4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

(...)

19. Izborni zakon 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, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH i 41/20). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE 8

PREDSJEDNIŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE

Član 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koji se neposredno biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine - jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Centralni birački spisak da glasa u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda.

(2) Člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koji se neposredno bira sa teritorije Republike Srpske - jednog Srbina, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

(3) Mandat članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine traje četiri (4) godine.

POGLAVLJE 9

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

(...)

Član 9.12e

(1) Izbor delegata iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sprovodi se na način da svaka

politička stranka ili svaki poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srpske ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listu za izbor srpskog delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

(2) Svaka lista može sadržavati više kandidata od broja delegata koji se biraju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

POGLAVLJE 10
PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
Potpoglavlje B
DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE
(...)

Član 10.12 stav (1)

(1) Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Centralna izborna komisija određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

POGLAVLJE 20
PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 20.16 A

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

* Rješenje USBiH broj U 23/14: Utvrđuje se da odredbe Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: "Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu" i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tačke a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ovog rješenja u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".

20. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine, dostavljen Ustavnom sudu na hrvatskom jeziku, u dijelu za koji se tvrdi da je štetan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, glasi:

Članak 5.

U Poglavlju 8 (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine) članak 8.1 mijenja se i glasi:

"Članak 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo BiH) koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine - jednog Bošnjaka i jednog Hrvata - biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Središnji birački popis za glasovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasovati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba.

(2) Svi kandidati Bošnjaci čine listu bošnjačkih kandidata. Izabran je bošnjački kandidat koji dobije najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

(3) Svi kandidati Hrvati čine listu hrvatskih kandidata sa koje je izabran kandidat ako:

a) dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet daje taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje tri od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj,

Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.

b) Ukoliko hrvatski kandidat nije izabran sukladno odredbama stavka 3. točka a) ovog članka, onda je izabran hrvatski kandidat koji dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet da je taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje dvije od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj, Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.

c) Ukoliko hrvatski kandidat nije izabran sukladno odredbama stavka 3. točka a) i b) ovog članka, onda je izabran hrvatski kandidat koji dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet daje taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje jednoj od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj, Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.

(4) Člana Predsjedništva BiH koji se neposredno bira s teritorije Republike Srpske - jednog Srbina - biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasovanje u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

(5) Mandat članova Predsjedništva BiH traje četiri godine."

Članak 6.

U Poglavlju 9 (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) u članku 9.12e. stavak (1) mijenja se i glasi:

"Izbor izaslanika iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH provodi se na način da svaka politička stranka ili svaki zastupnik u Narodnoj skupštini Republike Srpske ima pravo da predloži listu za izbor srpskih izaslanika u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH."

Članak 9.

U Poglavlju 10 (Parlament Federacije Bosne i Hercegovine) u članku 10.12. stavak (1) mijenja se i glasi:

"(1) Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz zakonodavnog tijela svakog kantona/županije je proporcionalan broju stanovnika kantona/županija prema posljednjem popisu. Kantoni/županije u kojima je zastupljenost nekog od konstitutivnih naroda manja od 5% u odnosu na ukupan broj tog konstitutivnog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine zajednički biraju jednog izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Središnje izorno povjerenstvo BiH će provedbenim aktom odrediti koji kantoni/županije imaju manje od 5% zastupljenosti nekog od konstitutivnih naroda u odnosu na ukupan broj tog konstitutivnog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine sukladno posljednjem popisu i propisati proceduru izbora izaslanika iz tih kantona/županija. Središnje izorno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona/županije."

Članak 10.

U Poglavlju 20 (Prijelazne i završne odredbe) članak 20.16A mijenja se i glasi:

"Članak 20.16A

(1) Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je uređena u Poglavlju 10 Potpoglavlju B. ovoga Zakona, odvija se sukladno ovome članku.

(2) Izaslanici iz svakog konstitutivnog naroda i izaslanici iz reda ostalih se biraju iz zakonodavnih tijela kantona/županija prema posljednjem popisu stanovništva na sljedeći način:

a) Od 17 izaslanika iz bošnjačkog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Tuzlanska bira četiri izaslanika, Sarajevska četiri izaslanika, Zeničko-dobojska tri izaslanika, Unsko-sanska dva izaslanika, Srednjobosanska jednog izaslanika, Hercegovačko-neretvanska jednog izaslanika i Bosansko-podrinjska jednog izaslanika. Zastupnici bošnjačkog naroda iz Posavske, Hercegbosanske i Zapadnohercegovačke županije zajedno biraju jednog bošnjačkog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

b) Od 17 izaslanika iz hrvatskog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Hercegovačko-neretvanska bira četiri izaslanika, Srednjobosanska tri izaslanika, Zapadnohercegovačka tri izaslanika, Hercegbosanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska dva izaslanika i Posavska dva izaslanika. Zastupnici hrvatskog naroda iz Tuzlanske, Sarajevske, Unsko-sanske i Bosansko-podrinjske županije zajedno biraju jednog hrvatskog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

c) Od 17 izaslanika iz srpskog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Sarajevska bira četiri izaslanika, Hercegbosanska tri izaslanika, Unsko-sanska dva izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Hercegovačko-neretvanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska dva izaslanika i Srednjobosanska jednog izaslanika. Zastupnici srpskog naroda iz Bosansko-podrinjske, Posavske i Zapadnohercegovačke županije zajedno biraju jednog srpskog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

d) Sedam izaslanika iz reda ostalih se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Sarajevska bira dva izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska jednog izaslanika, Unsko-sanska jednog izaslanika i Srednjobosanska jednog izaslanika. Od sedam izaslanika iz reda ostalih, minimalno 4 izaslanika moraju biti iz reda nacionalnih manjina u BiH (Albanci, Crnogorci, Cesi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci).

(3) U slučaju kada je broj izabranih izaslanika iz nekog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih manji od broja izaslanika iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih koji se biraju u svim županijskim/kantonalnim skupštinama za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, nedostajući broj izaslanika iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih će se izabrati iz ad-hoc formiranog kluba uspostavljenog u tu svrhu, a čine ga svi vijećnici iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih izabrani u gradska i općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine."

IV. Dopustivost

21. Član IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se

upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

22. 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.

23. Ustavni sud podsjeća na to da je suština nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine rješavanje pitanja "proceduralne ispravnosti". Šta je pojam "proceduralna ispravnost" Ustavni sud je u svojoj praksi utvrdio ciljanim i sistematskim tumačenjem, prije svega odredbi člana IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine (vidi, naprimjer prve odluke Ustavnog suda donesene na osnovu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, i to: U 2/04 od 28. maja 2004. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 38/04 i U 8/04 od 25. juna 2004. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 40/04).

24. Prema odredbama člana IV/3.d)-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 dobiva 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.

25. Dakle, iz relevantnih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da je procedura zaštite vitalnih interesa jednog naroda propisana citiranim odredbama i da se ta procedura mora poštovati. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Izjavu potpisalo pet delegata Kluba bošnjačkog naroda, i to: Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović, dakle svih pet delegata Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog naroda (sa četiri glasa "protiv") i hrvatskog naroda (sa četiri glasa "protiv") glasali su protiv Izjave. Te je činjenice Ustavni sud utvrdio iz navoda podnosioca 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 Bariša Čolak, Bakir Izetbegović i Sredoje Nović, koja se sastala 27. aprila 2022. 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 podnosioca zahtjeva i zapisnika sa sjednice Zajedničke komisije od 27. aprila 2022. godine, koji je podnosilac zahtjeva dostavio uz zahtjev. Nakon toga, Klub delegata srpskog naroda i član Zajedničke komisije i Klub delegata hrvatskog naroda i član Zajedničke komisije dali su 27. aprila 2022. godine pismene izjave u kojima su naveli da u potpunosti ostaju pri svojim stavovima i stavovima svojih klubova sa sjednice Doma naroda od 27. aprila 2022. godine. Iz navedenog slijedi da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostavljanja predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

26. S druge strane, iz citiranih odredbi jasno proizlazi da ove vrste sporova nastaju u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumno dogovoriti o tome da li je 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. U vezi s tim, uloga Ustavnog suda bi trebala da se sastoji 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 da obavlja svoju ulogu. 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 kojom bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

27. 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 na rad zakonodavnog organa 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 kontroverzica u mišljenju ili sumnja u vezi s pitanjem da li su procedure iz člana IV/3.e) i f) pravilno poštovane (vidi Ustavni sud, Odluka o meritumu broj *U 7/06* od 31. marta 2006. godine, tač. 19-25. s daljnjim referencama, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 34/06).

28. U konkretnom slučaju suština razloga iz Izjave odnosi se na to da Prijedlog zakona zanemaruje i ne otklanja iz domaćeg pravnog sistema odredbe diskriminatornog karaktera o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je utvrđeno presudama Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, kao i u predmetu *Pilav*. Zatim, da se ponudjenim rješenjem o načinu izbora članova Predsjedništva BiH zadržava postojeća diskriminacija u odnosu na izbor člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS, odnosno izbor delegata iz entiteta RS u Dom naroda Parlamentarne skupštine, ali da se dodatno uspostavlja diskriminacija u entitetu FBiH u odnosu na Bošnjake. Također, potpisnici Izjave tvrde i da se onemogućavanjem Bošnjaka iz tri kantona da budu birani u Dom naroda FBiH uspostavlja dodatna diskriminacija Bošnjaka u FBiH. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i Izjava sadrže razloge zbog kojih potpisnici 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.

29. Na osnovu izloženog, Ustavni sud smatra da je predmetni zahtjev podnio ovlašteni subjekt i da je poštovana proceduralna ispravnost u smislu člana IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine, te da su ispunjeni i formalni uvjeti za dopustivost zahtjeva.

V. Meritum

30. Podnosilac zahtjeva traži da se ispita postojanje ili nepostojanje ustavnog osnova da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

31. U Izjavi se ukazuje na to da se Prijedlogom zakona ne otklanjaju diskriminatorne odredbe o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je to utvrđeno u obavezujućim presudama Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Pilav i dr.*, a da ponuđeno rješenje kreira još nepovoljniju situaciju za Bošnjake. Prijedlog zakona je, prema ocjeni potpisnika Izjave, suprotan stavu Evropskog suda zauzetom u navedenim odlukama, te Ustavu FBiH.

32. Ustavni sud smatra važnim podsjetiti na dva principa koja su relevantna u kontekstu ovog predmeta. Prvo, Ustavni sud podsjeća da prema članu II/2. Ustava, kako ga sam Sud dosljedno tumači, Evropska konvencija ima prioritet u odnosu na sve druge zakone i direktno se primjenjuje u Bosni i Hercegovini (vidi, između ostalog, Odluku o dopustivosti i meritumu br. *AP 1812/07* od 11. novembra 2009. godine, stav 40; Odluku o dopustivosti i meritumu br. *AP 1139/06* od 17. aprila 2008. godine, stav 27; Odluku o dopustivosti i meritumu br. *AP 3806/11* od 26. februara 2015. godine). To znači da kada je riječ o tumačenju Ustava, Ustavni sud mora da slijedi tumačenja Konvencije koja je dao Evropski sud za ljudska prava, a *fortiori*, u slučajevima u kojima je Bosna i Hercegovina strana u postupku. Drugo, i kao što slijedi iz gore navedenog, Ustavni sud primjećuje da je Evropski sud za ljudska prava tumačio da: "[...] iz Konvencije, a posebno iz člana 1. proizlazi da se ratifikacijom Konvencije države ugovornice obavezuju da će osigurati da njihovo domaće zakonodavstvo bude kompatibilno s njom. Shodno tome, na tuženoj državi je da otkloni sve prepreke u svom domaćem pravnom sistemu koje bi mogle spriječiti da se situacija podnosioca predstavke adekvatno nadoknadi" (*Maestri protiv Italije* ([Vv] broj 39748/98, stav 47, EKPLJ 2004 I). Ovo je, zaista, opći princip međunarodnog prava, koji se smatra "evidentnim sam po sebi" u predmetu *Razmjena grčkog i turskog stanovništva*, Savjetodavno mišljenje, 1925, PCIJ, serija B, broj 10 (21. februar 1925), str. 20. Konkretnije, Evropski sud za ljudska prava tvrdi da se država ugovornica "ipak može smatrati odgovornom za održavanje [...] na snazi ustavnih ili zakonskih odredbi koje su diskriminatorne prirode (vidi *Sejdić i Finci*, gore spomenuti, stav 30; *Bayev i drugi protiv Rusije* br. 67667/09 44092/12 i 56717/12, stav 62, 20/06/2017). Upravo na osnovu ove pozadine će Ustavni sud ispitati konkretan zahtjev u ovom predmetu koji se odnosi na ocjenu regularnosti postupka, tj. zahtjeva za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavnog osnova za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Prijedlog zakona" br. 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine) štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

33. U vezi s postupanjem prema članu IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud se u svojoj dosadašnjoj praksi nikada nije upustio u taksativno nabranje elemenata vitalnog interesa jednog naroda. Umjesto toga, Ustavni sud je ukazao na to da je pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda funkcionalna kategorija, te da mu je potrebno pristupiti s te tačke gledišta. U tom smislu, Ustavni sud je u svojoj praksi povodom ovog pitanja ukazao na to da postoji nekoliko faktora koji oblikuju razumijevanje navedenog pojma. 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. Ustavni sud je ukazao na to da je značenje pojma "vitalnog interesa" djelimično oblikovano i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, pa se, u

vezi s tim, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može posmatrati kao vitalni interes. Dakle, prema jurisprudenciji Ustavnog suda, efektivno učestvovanje 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 istakao da državna vlast treba biti, u principu, 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 prelazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi ili nametati na štetu efektivnog funkcioniranja države i njenih organa (detajnije vidi već citiranu Odluku broj *U 7/06*, tač. 33-37. s daljnjim referencama).

34. Također, povodom istog pitanja u sudskoj praksi je ukazano na to da je, u skladu sa 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 principima koji su suštinski važni za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta grupa i vjera, društvene i političke institucije koje unapređuju učestvovanje 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).

Destrukcija vitalnog interesa

35. Ustavni sud zapaža da se sporne odredbe Prijedloga zakona odnose na izbor članova Predsjedništva BiH (član 5), izbor delegata iz entiteta RS u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (član 6), te izbor delegata u Dom naroda FBiH (čl. 9. i 10).

36. Iz navoda potpisnika Izjave proizlazi da je odredbama Prijedloga zakona onemogućeno pripadnicima bošnjačkog naroda da "u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti", što je pitanje koje, prema mišljenju Ustavnog suda, ulazi u okvir pojma vitalnog interesa. Stoga će Ustavni sud, u nastavku obrazloženja, ispitati da li je Prijedlogom zakona onemogućeno pripadnicima bošnjačkog naroda da u "punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti". Osim toga, ispitat će se da li Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda "stavlja u nepovoljniji položaj" u odnosu na druge konstitutivne narode (vidi, naprimjer Odluku broj *U 18/13* od 27. septembra 2013. godine, objavljenu u "Službenom glasniku BiH" broj 85/13).

37. Prije razmatranja predmetnog zahtjeva Ustavni sud smatra svrsishodnim da podsjeti da je u svojoj praksi u predmetu broj *U 3/17* razmatrao pitanje destrukcije vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u vezi s Prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona koji se odnosio, u osnovi, na ista pitanja – način izbora članova Predsjedništva BiH, odnosno delegata u Dom naroda FBiH. Ustavni sud je u citiranom predmetu, u kontekstu primjedbi podnosioca Izjave, utvrdio da "Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda". Ustavni sud je u tom predmetu prilikom odlučivanja imao u vidu presude Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Pilav*, *Zornić*, kojima je nesporno utvrđena diskriminacija u vezi s izborom članova Predsjedništva BiH u oba entiteta, ali da provedba ovih odluka, prije svega,

podrazumijeva izmjenu odredbi Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminatorne, a tek nakon toga bi trebalo da uslijedi odgovarajuća izmjena Izbornog zakona. Ustavni sud je u citiranom predmetu zapazio da Prijedlog zakona nije ni podnesen s ciljem implementacije presuda Evropskog suda, već da se radi o pitanjima izborne procedure u Izbornom zakonu, te je nakon analize spornih odredbi iz Prijedloga zakona koje se tiču izbora za članove Predsjedništva BiH (član 8.1. Izbornog zakona), te izbora delegata u Dom naroda FBiH (član 20.16A Izbornog zakona) utvrdio da predložene izmjene nisu destruktivne po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U 3/17* od 6. jula 2017. godine, tač. 31-56, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 71/17, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

38. Osim navedenog, u Odluci broj *U 3/17* Ustavni sud je naglasio: "Slijedom navedenog nesporno proizlazi da izvršenje odluke u predmetu *Sejdić i Finci*, na koju se u Izjavi izričito ukazuje, kao i odluka u predmetima *Zornić*, te *Pilav*, a kako je istakao i Ustavni sud u Odluci broj *U 14/12*, prvo podrazumijeva izmjenu odredbi Ustava BiH za koje je utvrđeno da su diskriminatorne, a tek nakon toga odgovarajuće izmjene Izbornog zakona" (tačka 36. citirane odluke Ustavnog suda).

39. Također, ukazuje se i na sljedeći vrlo bitan stav iz Odluke broj *U 3/17*, koji se, prema mišljenju Ustavnog suda, u potpunosti može primijeniti u konkretnom slučaju. Taj stav glasi: "[...] Dakle, Ustav BiH ne predviđa mogućnost da naprimjer delegati iz reda bošnjačkog naroda, koristeći mehanizam vitalnog nacionalnog interesa, neku odluku proglašaju štetnom po interes hrvatskog ili srpskog naroda i *vice a versa*. Ustavni sud zapaža da se implementacija odluke u predmetu *Sejdić i Finci* tiče ostvarivanja, zaštite i daljnjeg unapređenja jednog od osnovnih principa na kojem je zasnovana država BiH, tj. slobodnih i demokratskih izbora. Kao takva, nesporno predstavlja interes društva kao cjeline i svih koji žive u BiH, te posebno onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici niti jednog konstitutivnog naroda. Nadalje, implementacija navedene odluke, a kako je već i ukazano u ovoj odluci, tiče se promjene Ustava BiH, nakon čega će, u tom smislu, biti moguće mijenjati i odredbe Izbornog zakona. Zbog toga, implementacija odluke u predmetu *Sejdić i Finci* ne može predstavljati onaj interes koji se vezuje isključivo za pripadnike bošnjačkog naroda, a čija se zaštita ostvaruje mehanizmom vitalnog nacionalnog interesa" (vidi tačku 37. citirane odluke Ustavnog suda).

40. Vraćajući se na konkretan zahtjev, Ustavni sud zapaža da se predložena rješenja iz Prijedloga zakona zasnivaju na istim principima iz Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona prema kojim se za člana Predsjedništva BiH s teritorije Federacije BiH biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat. Ponudeno rješenje iz člana 5. Prijedloga zakona samo na drugačiji način, od onog koji je trenutno na pravnoj snazi, regulira proceduru njihovog izbora. U vezi s izborom bošnjačkog kandidata za člana Predsjedništva BiH predviđeno je da će biti izabran onaj bošnjački kandidat sa liste bošnjačkih kandidata koji dobije najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima na prostoru entiteta FBiH. U takvom rješenju Ustavni sud ne uočava ništa što bi dovelo u pitanje vitalni interes bošnjačkog naroda zato što Prijedlog zakona ne mijenja dosadašnji način izbora bošnjačkog kandidata za člana Predsjedništva BiH. Izbor za člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda prema predloženom rješenju reguliran je na drugačiji način i uvjetovan je većinskom podrškom u pojedinim kantonima, što potpisnici Izjave smatraju diskriminatornim jer se na taj način bošnjački kandidat za izbor člana Predsjedništva BiH stavlja u neravnopravan položaj zato što bošnjački kandidat mora da dobije najveći broj glasova na području cijele FBiH za razliku od hrvatskog kandidata koji, u najekstremnijem slučaju, mora da osigura većinu u samo jednom kantonu s većinskim hrvatskim

stanovništvom. Međutim, prema mišljenju Ustavnog suda, potpuno je neprihvatljivo da potpisnici Izjave istovremeno tvrde da je predložena odredba diskriminatorska, uz naglasak da još više produbljuje postojeću diskriminaciju koja je kao takva prepoznata u relevantnim odlukama Evropskog suda, kao i da zahtijevaju da se ta "ista diskriminacija" primijeni i na bošnjačkog kandidata za izbor člana Predsjedništva BiH (kako drugačije tumačiti navode potpisnika Izjave da se predloženim rješenjima bošnjački kandidati stavljaju u nepovoljniji položaj). Zbog toga, Ustavni sud navedene prigovore smatra kontradiktornim.

41. S druge strane, način izbora za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS (član 5. stav (4) Prijedloga zakona), kao i izbor delegata u Dom naroda (član 6. Prijedloga zakona) suštinski značajnije nije mijenjan u odnosu na sadašnje rješenje, jer je zadržan princip da se iz entiteta RS za člana Predsjedništva bira jedan Srbin, a da se izbor delegata iz entiteta RS za Dom naroda provodi tako da svaka politička stranka ili zastupnik u Narodnoj skupštini RS ima pravo da predloži listu za izbor srpskih delegata. Kako Prijedlog zakona ni u konkretnom slučaju ne predstavlja implementaciju presuda Evropskog suda, odnosno ne rješava problem diskriminatorskih odredbi o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH prema Ustavu Bosne i Hercegovine i da rješenje tog pitanja treba tek da uslijedi nakon ustavnih promjena, a da se spornim prijedlogom suštinski zadržava isti način izbora za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS, kao i izbor delegata iz entiteta RS za Dom naroda, kao što je to propisano u važećem Izbornom zakonu, Ustavni sud smatra da čl. 5. i 6. Prijedloga zakona ne rezultiraju povredom vitalnog interesa bošnjačkog naroda kako to tvrde potpisnici Izjave. Ustavni sud ponovo ukazuje da njegova nadležnost ne podrazumijeva bavljenje kvalitetom zakonskih rješenja, već da ispita da li je zakon u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. S tim da se u konkretnom slučaju ne radi o "zakonu" već o Prijedlogu zakona tako da je nadležnost Ustavnog suda u okviru nadležnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine svedena isključivo na ispitivanje da li su osporene odredbe Prijedloga zakona destruktivne po vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda.

42. Potpisnici Izjave tvrde da Prijedlog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata u Dom naroda FBiH (čl. 9. i 10. Prijedloga zakona) prije svega nije usklađen sa Ustavom FBiH. U vezi s tim Ustavni sud je svojoj praksi naglasio da se pitanje usaglašenosti konkretnog prijedloga zakona (u pitanju je bila izmjena Izbornog zakona) sa Ustavom Federacije BiH i/ili drugim aktima ne može povezivati s pitanjem njegove eventualne destruktivnosti po vitalni nacionalni interes jer su to odvojena pitanja. U konkretnom slučaju Ustavni sud se isključivo bavio pitanjem da li je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni nacionalni interes Bošnjaka. Za ispitivanje ustavnosti određenog pravnog akta potrebno je, između ostalog, da taj pravni akt stupi na pravnu snagu. Stoga se, u konkretnom slučaju, Ustavni sud nije mogao baviti pitanjem ustavnosti jer Prijedlog zakona nije stupio na pravnu snagu (vidi Ustavni sud, *op. cit.* Odluka broj *U 3/17*, tačka 52, te Odluka broj *U 32/13* od 23. januara 2014. godine, tačka 31, dostupne na www.ustavnisud.ba).

43. U vezi s načinom izbora delegata u Dom naroda FBiH koji predviđa Prijedlog zakona po principu zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima, Ustavni sud zapaža da je u Odluci broj *U 3/17* ispitivao slično rješenje u tom prijedlogu zakona s aspekta vitalnog interesa bošnjačkog naroda. U tom predmetu Ustavni sud je zaključio da je prijedlog izmjena člana 20.16A Izbornog zakona po kojem se određuju kantoni u kojim se bira po 17 delegata za svaki od konstitutivnih naroda, odnosno u kojim se neće birati delegati za svaki od konstitutivnih naroda, zasnovan na proporcionalnoj zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u odnosnom kantonu prema podacima o posljednjem popisu stanovništva i da takav prijedlog nije

destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. U vezi s tim Ustavni sud je naglasio da se predloženo rješenje, kao i prethodno, zasniva na identičnim principima, tj. da se delegati biraju iz zakonodavnog tijela kantona prema podacima o posljednjem popisu stanovništva. Ponuđeno rješenje, kao i do sada, osigurava paritetnu zastupljenost od po 17 delegata svakom od konstitutivnih naroda. Nadalje, ponuđenim rješenjem, na osnovu podataka o posljednjem popisu stanovništva, utvrđena je proporcionalna zastupljenost svakog od konstitutivnih naroda u pojedinim kantonima, a na osnovu čega je za svaki od konstitutivnih naroda određeno u kojim od deset kantona će se birati 17 delegata svakog od konstitutivnih naroda. Najzad, primjenom kriterija proporcionalne zastupljenosti pripadnika odnosnog konstitutivnog naroda u ukupnom stanovništvu kantona svaki od konstitutivnih naroda je isključen iz raspodjele mandata u tačno određenim kantonima. Slijedom navedenog, proizlazi da je kriterij proporcionalne zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u ukupnom stanovništvu kantona primijenjen na jednak način prema svim konstitutivnim narodima i da rezultira istim ograničenjem prema svim konstitutivnim narodima, tj. da svaki konstitutivni narod bira delegate u tačno određenim, ali ne u svim kantonima (već citirana Odluka broj *U 3/17*, tačka 47).

44. U konkretnom slučaju član 9. Prijedloga zakona predviđa da broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih koji se biraju u Dom naroda FBiH iz zakonodavnih tijela svakog kantona bude proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Isti princip je zadržan i u prijedlogu stava (2) člana 10. (stav 1. člana 20-16A. Izbornog zakona je ostao neizmijenjen) kojim se od 17 delegata iz bošnjačkog naroda 16 bira iz zakonodavnih tijela sedam kantona, a iz tri kantona shodno zastupljenosti bošnjačkog naroda u tim kantonima bira se jedan delegat iz reda bošnjačkog naroda. Isti princip je predviđen i za izbor delegata iz reda hrvatskog i srpskog naroda. Kako je Ustavni sud ranije već zaključio da izbor delegata u Dom naroda FBiH koji je zasnovan na proporcionalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima prema posljednjem popisu stanovništva nije destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, Ustavni sud u konkretnom slučaju ne vidi prostor da u odnosu na isti princip izbora delegata u Dom naroda FBiH u konkretnom slučaju odstupa od ranijeg zaključka. Slijedeći praksu iz predmeta broj *U 3/17*, Ustavni sud zaključuje da predložena rješenja iz čl. 9. i 10. Prijedloga zakona nisu destruktivna po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

45. Imajući u vidu navedeno obrazloženje, Ustavni sud smatra da nisu osnovani navodi potpisnika Izjave da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda zato što Prijedlog zakona ne uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u "punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti", niti Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda "stavlja u nepovoljniji položaj" u odnosu na druge konstitutivne narode.

46. 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.

VI. Zaključak

47. Ustavni sud zaključuje da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda.

48. Na osnovu člana 59. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

49. Aneks ove odluke, u smislu člana 43. stav (1) Pravila Ustavnog suda, čini izdvojeno mišljenje sutkinje Seade Palavrić. Potpredsjednik Mirsad Čeman daje izjavu o neslaganju s većinskom odlukom.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić, s. r.

IZDOJENO MIŠLJENJE O NESAGLASNOSTI SUTKINJE SEADE PALAVRIĆ

Odlukom broj U 14/22 donesenom 26. maja 2022. godine u plenarnom sazivu Ustavnog suda utvrđeno je 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 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, ali je utvrđeno da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini. Sljedstveno tome, odlučeno je da se postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Uz dužno poštovanje većinskog odlučanja, ja nisam saglasna sa dijelom odluke kojim je odlučeno da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. aprila 2022. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini (stav 2. dispozitiva), a sljedom toga niti sa odlučanjem da se postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ja smatram da Prijedlogom zakona jeste povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda, odnosno da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda i da postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Kao što se i u usvojenoj odluci kaže, ovakva vrsta sporova pred Ustavnim sudom nastaje u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumjeti o tome da li je neka odluka destruktivna po vitalni interes određenog naroda. U konkretnom je upravo to slučaj jer se delegati tri konstitutivna naroda u Domu naroda nisu mogli usaglasiti o tome da li je Prijedlog zakona destruktivan po nacionalni interes bošnjačkog naroda. Štaviše, svih pet delegata iz reda bošnjačkog naroda (i pozicija i opozicija) smatrali su da Prijedlog zakona jeste destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda, dok se većina druga dva konstitutivna naroda nije saglasila sa stavom bošnjačkih delegata.

Većinsko odlučanje Ustavnog suda svoju odluku bazira na ranijoj Odluci Ustavnog suda broj U 3/17 od 6. jula 2017. godine u kojoj je odlučivano o vrlo sličnom pitanju i zaključeno da tadašnji prijedlog zakona nije destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. U Odluci Ustavnog suda broj U 3/17 potpisnici Izjave o destruktivnosti tadašnjeg Prijedloga zakona o izmjenama Izbornog zakona veći značaj dali su samim rješenjima u tadašnjem prijedlogu zakona u odnosu na postupak usvajanja.

Izjava o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda Prijedloga zakona koji je predmet ocjene ove odluke prvenstveno, po mome razumijevanju, prigovara prijedlogu predlagača zakona da se Prijedlog zakona usvoji u Domu naroda po hitnom postupku, što znači bez mogućnosti bilo kakvih amandmana na Prijedlog zakona i na uobičajeni način odlučivanja u Domu naroda. Pored

toga, prema odluci većine cijenjenih kolega Ustavnog suda, postupak usvajanja Prijedloga zakona treba se nastaviti uobičajenom procedurom a ne strožim načinom glasanja, a uobičajena procedura propisana je članom IV/3.d) Ustava i prema tom članu sve odluke u oba doma donose se **većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju**.

Dakle, uobičajena procedura donošenja odluka u Domu naroda propisana je članom IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i podrazumijeva donošenje odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Smatram svrsishodnim podsjetiti da se Dom naroda sastoji od 15 delegata, po pet delegata iz reda konstitutivnih naroda Bošnjaka, Hrvata i Srba. Da bi Dom naroda mogao zasjedati potrebno je prisustvo devet delegata, i to po tri iz svakog od tri konstitutivna naroda.

Ali, da bi se usvojila predložena odluka dovoljna je **većina glasova onih koji su prisutni i glasaju**. To, primijenjeno na konkretni slučaj, znači da Prijedlog zakona može biti usvojen bez glasova bošnjačkih delegata u Domu naroda, čak i uz njihovo izričito protivljenje koje je kroz Izjavu, koja je predmet ove odluke, nesporno. Naime, većina glasova od devet delegata, koliko je kvorum, jeste pet. To znači da Prijedlog zakona može biti usvojen sa tri glasa delegata hrvatskog naroda i dva glasa delegata srpskog naroda nasuprot tri glasa bošnjačkog naroda. Ili, u situaciji da sjednici prisustvuje više od devet delegata ili svih 15 delegata, Prijedlog zakona, prema članu IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, opet može biti usvojen bez i nasuprot glasovima delegata bošnjačkog naroda jer je većina od 15 delegata osam, a osam glasova može se postići sa pet glasova hrvatskih i tri glasa srpskih delegata u korist Prijedloga zakona. U konkretnom slučaju mogućnost usvajanja Prijedloga zakona je bez glasova delegata iz reda bošnjačkog naroda, čak i uz njihovo izričito protivljenje, apsolutno neupitna. Međutim, u nekim drugim slučajevima, to se može dogoditi na štetu vitalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda.

Ovu situaciju ne može riješiti ni nastavak člana IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da će članovi i delegati oba doma Parlamentarne skupštine ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, a ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, **pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta**. Dakle, očigledno ni ovaj mehanizam ne može dovesti do situacije da Prijedlog zakona u Domu naroda ne bude usvojen bez glasova bošnjačkog naroda i čak uz njihovo protivljenje jer pet bošnjačkih delegata nikako ne može dostići dvije trećine delegata iz Federacije BiH.

Upravo zato je Ustavom BiH u nadležnost Ustavnog suda data zaštita vitalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda i deblokada donošenja zakona u Domu naroda.

Upravo zato smatram da je trebalo utvrditi da Prijedlogom zakona jeste povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda i da postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti po proceduri propisanoj članom IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji glasi:

e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tačka (a). Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

Samo procedura propisana članom IV/3.e) Ustava koja zahtijeva većinu glasova delegata iz svakog od tri konstitutivna

naroda, prema mom mišljenju, osigurava da Prijedlog zakona ima saglasnost Doma naroda u kojoj su sadržani glasovi većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Samo takva procedura ne bi bila destruktivna po vitalni interes bilo kojeg konstitutivnog naroda, pa ni bošnjačkog u konkretnom slučaju.

Ja sam svoje izdvojeno mišljenje primarno posvetila postupku usvajanja Prijedloga zakona.

O samim rješenjima Prijedloga zakona nisam željela u ovom trenutku govoriti, ali ne mogu a da, kao minimum, ne podsjetim na stav većinskog odlučanja Ustavnog suda izražen u tački 36. Odluke, prema kojem pitanje omogućavanja pripadnicima bošnjačkog naroda da "u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti" ulazi u okvir pojma vitalnog interesa, a zatim stav većinskog odlučanja Ustavnog suda izražen u tački 45. Odluke, prema kojem: *Imajući u vidu navedeno obrazloženje, Ustavni sud smatra da nisu osnovani navodi potpisnika Izjave da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda, zato što Prijedlog zakona ne uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u "punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti", niti Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda "stavlja u nepovoljniji položaj" u odnosu na druge konstitutivne narode.*

Ja smatram apsolutno neprihvatljivim zaključak većinskog odlučanja Ustavnog suda u tački 45. Odluke, jer je očigledno upravo suprotno!

Imajući u vidu navedeni stav, moju elaboraciju, neupitnu mogućnost da se bez glasova bošnjačkih delegata, i čak uz njihovo izričito protivljenje, usvoji Prijedlog zakona koji predlaže izmjene Izbornog zakona Bosne i Hercegovine samo u dijelu za koji je zainteresiran samo jedan konstitutivni narod, činjenicu da Prijedlog zakona u svojoj suštini uređuje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti od čega, prema mom mišljenju, nema značajnijeg pitanja vitalnog interesa nekog konstitutivnog naroda, kao i stav većinskog odlučanja Ustavnog suda, smatram da je u konkretnom slučaju Prijedlog zakona, a naročito procedura njegovog usvajanja, destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda jer već kod načina usvajanja uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti, odnosno bošnjački narod stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge konstitutivne narode.

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA ČETVRTI ODJEL

393

ČETVRTI ODJELJAK

PREDMET: SIMIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

(Aplikacija broj 39764/20)

PRESUDA

STRASBOURG
17.05.2022. godine

Ova presuda je konačna, ali su u njoj moguće uredničke izmjene

U predmetu **Simić protiv Bosne i Hercegovine**, Europski sud za ljudska prava (Četvrti odjeljak), zasjedajući kao vijeće u sastavu:

Tim Eicke, predsjednik,

Faris Vehabović,

Pere Pastor Vilanova, sudac, i

Ilse Freiwirth, zamjenica registrara Odjela;

Imajući u vidu Zahtjev (br. 39764/20) protiv Bosne i Hercegovine od 30.07.2020. Prema članku 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu:

Konvencija), državljanin Bosne i Hercegovine gosp. Mirko Simić sa prebivalištem u Brčkom (u daljnjem tekstu "podnositelj zahtjeva"), a koga zastupa gosp. A. Ramić, advokat iz Brčkog; Odluku o obavještanju Vlade Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada) o Aplikaciji, koju zastupa v.d. predstavnica, gđa. J. Cvijetić;

izjave stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost održanog 26.04.2022. godine,

donio sljedeću presudu, koja je usvojena navedenog datuma:

PREDMET SLUČAJA

1. Podnositelj zahtjeva zastupao je tužitelja u parničnom postupku za naknadu štete. Građanski sud je djelomično uvažio zahtjev tužitelja. U svom osvrtnu na pravna pitanja, podnositelj zahtjeva je ispričao šalu o profesoru koji je od studenata tražio da navedu imena, a ne samo broj žrtava bombardiranja Hirošime, te je rekao da je drugostupanjski sud prema njemu postupao na isti način kao što je taj profesor tretirao svoje učenike. Dana 22.11.2017. Apelacioni sud Brčko distrikta, postupajući kao sud trećeg stupnja, odbio je navedenu reviziju u vezi sa pravnim pitanjima. Također, dana 20.12.2017. godine, isti sud je podnositelja zahtjeva kaznio novčanom kaznom od 1.000 konvertibilnih maraka (otprilike 510 eura) zbog nepoštivanja suda. Taj je sud smatrao da su primjedbe podnositelja zahtjeva uvredljive. Apelacioni sud Brčko Distrikta u drugom sustavu i Ustavni sud, 26.03.2018. godine, odnosno 26.03.2020. godine, potvrdili su Rješenje od 20.12.2017. godine. Pozvali su se na predmet *Žugić protiv Hrvatske* (br. 3699/08, 31. svibnja 2011. godine) u kojem Sud nije utvrdio povredu članka 10. Konvencije. Podnositelj prijave je kaznu platio 2018. godine.

SUDSKA PROCJENA

2. Podnositelj zahtjeva prigovorio je na temelju članka 10. Konvencije, jer je kažnjen zbog nepoštivanja suda.

3. Sud primjećuje da zahtjev nije očito neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. (a) Konvencije, niti je nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

4. Stranke su suglasne da je kažnjavanje podnositelja zahtjeva za nepoštivanje suda predstavljalo miješanje u njegovo pravo na slobodu izražavanja, da je uplitanje bilo propisano zakonom i da se težilo ostvarivanju legitimnog cilja očuvanja autoriteta pravosuđa. Stoga ostaje za ispitati je li ovo miješanje bilo "neophodno u demokratskom društvu" u smislu članka 10. Konvencije. U presudi *Radobuljac protiv Hrvatske* (br. 51000/11, st. 56-61, 28. lipnja 2016. godine) ponovljena su opća načela za ocjenu potrebe za ometanjem ostvarivanja slobode izražavanja u ovom konkretnom kontekstu. Konkretno, Sud mora razmotriti osporeno miješanje u svjetlu predmeta u cjelini, uključujući sadržaj prigovora za koje se podnositelj zahtjeva tereti i kontekst u kojem su izneseni. Sud također mora posebno utvrditi je li dotično miješanje "razmjerno legitimnim ciljevima kojima se teži" i jesu li razlozi koje su dala domaća tijela da ga opravdaju "relevantni i dovoljni". Čineći to, Sud se mora uvjeriti da su domaća tijela primijenila standarde koji su u skladu s načelima sadržanim u članku 10. i, štoviše, da su svoju odluku temeljili na prihvatljivoj ocjeni relevantnih činjenica.

5. Sud prvo primjećuje da je osporene prigovore, koje su domaći sudovi smatrali uvredljivim, podnositelj zahtjeva iznio u kontekstu sudskog postupka. Drugim riječima, oni su predstavljeni pred forumom na kojem je bilo prirodno da su prava njegovog klijenta trebala biti energično obranjena (vidi slučaj *Radobuljac*, gore citirano, stavak 62. i tamo citirani drugi izvori). Nadalje, primjedbe su iznesene u žalbi, za razliku od sučevih kritika, na primjer, u medijima (vidi *Morice protiv Francuske* [VV], br. 29369/10, st. 136-38, ESLJP 2015). Stoga šira javnost nije znala