

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednik Miodrag Simović, potpredsjednice Constance Grewe i Seada Palavrić, sudije Tudor Pantiru, Mato Tadić, Krstan Simić i Mirsad Ćeman na sjednici održanoj 21. novembra 2009. odine, u predmetu broj **AP-2821/09**, rješavajući zahtjev **Kluba delegata iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske** za donošenje privremene mjere, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 5. i člana 77. st.1. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 60/05, 64/08 i 51/09), donio je

ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

Odbija se kao neosnovan zahtjev **Kluba delegata iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske** za donošenje privremene mjere.

OBRAZLOŽENJE

1. Klub delegata iz reda bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: apelant) iz Banja Luke, kojeg zastupa Edin Ramić, predsjednik, podnio je 7. septembra 2009. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv odluke Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vijeće Ustavnog suda RS) broj UV-2/09 od 8. jula 2009. godine. Apelant je istovremeno zatražio i ocjenu ustavnosti Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Poslovnik Ustavnog suda RS) i, u okviru tog zahtjeva, zatražio donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud obustavio primjenu člana 52. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda RS «do konačne odluke o ustavnosti tog akta». Apelant je dopunio apelaciju 15. septembra 2009. godine.

2. Predsjedavajući Vijeća naroda Republike Srpske je, 2. juna 2009. godine, dostavio Vijeću Ustavnog suda RS akt broj 03.1/I-223/09 od 1. juna 2009. godine kojim se, po zahtjevu apelanta, tražilo pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Zakon o teritorijalnoj organizaciji), koji je izglasala Narodna skupština Republike Srpske na sjednici održanoj 7. aprila 2009. godine. Apelant je smatrao da je članom 5. Zakona o teritorijalnoj organizaciji, kojim su utvrđene opštine u

Republici Srpskoj, povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, jer je ovom odredbom izostavljena odrednica «bosanski» ispred naziva opština Brod i Kostajnica, a ostavljene su bez ove odrednice i opštine čiji su nazivi ranije izmijenjeni (Gradiška, Novi Grad, Šamac i Kozarska Dubica).

3. Vijeće Ustavnog suda RS je, osporenom odlukom broj UV-2/09 od 8. jula 2009. godine, utvrdilo da Zakonom o teritorijalnoj organizaciji nije povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. U obrazloženju ove odluke, Vijeće Ustavnog suda RS je navelo da je imalo u vidu član 70. stav 1. tač. 2. i 4. Ustava Republike Srpske, kojim je utvrđeno da Narodna skupština donosi zakone i utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike Srpske i član 100. Ustava Republike Srpske prema kojem se teritorijalna organizacija Republike Srpske uređuje zakonom. Dalje, Vijeće Ustavnog suda RS je navelo da je imalo u vidu i član 5. stav 1. alineja 2. Ustava Republike Srpske prema kojem se ustavno uređenje Republike Srpske temelji na obezbjeđivanju nacionalne ravnopravnosti i zaštiti vitalnih nacionalni interesa konstitutivnih naroda. Također, Vijeće Ustavnog suda RS je ukazalo da je Amandmanom LXXVII na Ustav Republike Srpske teritorijalna organizacija definisana kao jedan o vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.

4. Imajući u vidu navedene odredbe, Vijeće Ustavnog suda RS je zaključilo da je Narodna skupština bila ovlaštena da donese Zakon o teritorijalnoj organizaciji, navodeći da je «jedan od razloga za donošenje ovog zakona i usklađivanje naziva pojedinih opština u Republici Srpskoj sa Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-44/01 od 27. februara 2004. godine». Obrazlažući zaključak da se osporenom odredbom ovog zakona ne krši vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, Vijeće Ustavnog suda RS je navelo da je imalo u vidu «činjenicu da prisvojni pridjev 'bosanski' potiče od naziva Bosne i Hercegovine, koja je zajednička država tri konstitutivna naroda i ostalih građana», zbog čega je «nesumnjivo da se odnosi na sve građane ove države i ne može se smatrati da pripada isključivo bošnjačkom narodu». Također je navedeno da je odrednica «bosanski» po svojoj sadržini šira od pojma «bošnjački» pa se ta dva pojma ne mogu poistovjetiti. Vijeće Ustavnog suda RS je dalje navelo da pridjev «bosanski» predstavlja «zajedničku istoriju, tradiciju, kulturu i geografsku odrednicu svih građana u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost». Isto tako, kako je dalje obrazloženo, nazivi opština su podjednako od interesa za sve stanovnike, «pa se pitanje prefiksa 'bosanski' u nazivima naseljenih mjesta ne može posmatrati sa stanovišta samo jedne nacionalne cjeline». Vijeće Ustavnog suda RS je također navelo da je pitanje u kojoj se mjeri pripadnici konstitutivnih naroda

identifikuju sa pridjevom «bosanski» stvar «njihovog individualnog pristupa i ne može se odnositi na konstitutivni narod u cjelini».

5. Dalje, u obrazloženju osporene odluke je navedeno da, istorijski posmatrano, povezivanje vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini za pridjev «bosanski» uz nazive naseljenih mjesta «nema uporište u istorijskim činjenicama na ovom području». Naime, u obrazloženju je navedeno da je pridjev «bosanski» u naziv mjesta Brod službeno uveden nakon Berlinskog kongresa 1878. godine i to iz administrativnih razloga, kako bi se napravila razlika u odnosu na naselje sa istim nazivom koje se nalazilo na drugoj strani rijeke Save. Slična je situacija, kako je Vijeće Ustavnog suda RS dalje navelo, i sa nazivom Kostajnice, koja je pridjev «bosanski» dobila početkom XIX vijeka, također kao granično naselje na rijeci Uni i da bi se razlikovala od Kostajnice na drugoj strani te rijeke. Dakle, kako je Vijeće Ustavnog suda RS zaključilo, pridjev «bosanski» je uveden kao geografska odrednica za pogranična naselja, a ne kao znak državnosti i identiteta bosanske države.

6. Dalje, Vijeće Ustavnog suda RS je navelo da smatra da su nazivi opština u osporenoj odredbi Zakona o teritorijalnoj organizaciji neutralni, bez ikakvog nacionalnog ili drugog karaktera, «čime ne daju prednost ni jednom konstitutivnom narodu, niti prave razliku među njima». Zbog toga, prema mišljenju Vijeća Ustavnog suda RS, ovakvi nazivi ne mogu dovesti do povrede vitalnog nacionalnog interesa niti do diskriminacije u uživanju bilo kojeg od prava garantovanih Ustavom Republike Srpske. Sličan stav je, kako je navelo Vijeće Ustavnog suda RS, imao i Ustavni sud BiH u navedenoj odluci broj U 44/01 od 27. februara 2004. godine, u kojoj je u tački 53. istaknuto: «Drugi razlog koji je doveo do promjene naziva gradova i općina bi se u nekim slučajevima mogao posmatrati kao želja da se nazivi ovih mjesta razlikuju od sličnih naziva gradova ili općina koji se nalaze na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud napominje da bi se ovaj cilj lako mogao postići odabiranjem predznaka ili naziva etnički neutralnog karaktera». Dalje je navedeno da su, istorijski gledano, nazivi naseljenih mjesta promjenljiva kategorija i da zavise od brojnih faktora, a da sama činjenica da su ovi gradovi u jednom periodu svoje istorije imali u nazivu pridjev «bosanski» ne znači da usvajanje neutralnog naziva, koji nema ovaj ili neki drugi pridjev, ne znači da je došlo do povrede vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda ili «da dovodi u pitanje egzistenciju i budućnost bošnjačkog naroda na ovim prostorima». Vijeće Ustavnog suda RS je zaključilo da zadržavanje pridjeva «bosanski» u nazivima opština «može predstavljati određeni politički ili neki drugi sličan interes etničke grupe», ali da izostavljanje ovog pridjeva ne može dovesti do povrede vitalnog nacionalnog interesa «koji je temeljni interes

nacionalne grupe kao cjeline i svakako ima jednu širu dimenziju». Također, ovakvim određivanjem naziva gradova ne negira se kulturno-istorijski identitet Bosne i Hercegovine, jer «nazivi naseljenih mjesta ne čine temelj identiteta jedne države». Osim toga, prema mišljenju Vijeća Ustavnog suda RS, neutralan naziv koji ne sadrži nikakvu odrednicu «može samo da doprinese boljem suživotu i međusobnoj toleranciji pripadnika svih nacionalnih grupa nastanjenih na ovim prostorima, pogotovo kad se ima u vidu eventualna potreba za smirivanjem međunacionalnih tenzija».

7. Apelant smatra da je osporenom odlukom došlo do kršenja prava iz čl. II/3., II/4 i II/5. Ustava Bosne i Hercegovine, te čl. 14. i 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). U obrazloženju ovih navoda apelant navodi da se osporenom odlukom krši pravo bošnjačkog naroda na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, jer se «njom povrjeđuje nacionalni interes građana Bošnjaka da se očuvaju tradicionalni, historijski naizvi opština Bosanski Broj i Bosanka Kostajnica sa odrednicama 'bosanski'». Apelant ističe da on i ne poistovjećuje pridjeve «bosanski» i «bošnjački», te da «ne svojata pridjev 'bosanski' koji pripada svim građanima kao i drugim konstitutivnim narodima». Međutim, apelant smatra da je «kao politički predstavnik bošnjačkog naroda legitimiran da pokreće pitanje vitalnog nacionalnog interesa» u članu 5. Zakona o teritorijalnoj organizaciji kojim se ovaj pridjev ukida iz naziva navedenih opština. Apelant dalje navodi da je nesporno da je teritorijalna organizacija definisana kao vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda u Amandmanu LXXVII kojim je dopunjen član 70. Ustava Republike Srpske. U kontekstu svojih navoda o diskriminaciji, apelant je naveo da je u opštini Bosanski Brod, prema popisu stanovništva iz 1991. godine u nacionalnoj strukturi bilo 12,35% Bošnjaka, 41,40% Hrvata, 33,29% Srba i 2,24% Ostalih. U Bosanskoj Kostajnici je također postojala multietnička stuktura stanovništva u kojoj su Bošnjaci učestvovali sa 27,47%. Apelant dalje navodi da «nasilno izmijenjena demografska struktura stanovništva tih opština, kao rezultat proteklog rata, ne može biti legalan ni legitiman osnov da se oduzimaju odrednice 'bosanski' u nazivima bilo kojeg grada, opštine ili naseljenog mjesta u Bosni i Hercegovini», te da za takvo oduzimanje nema objektivnog i razumnog opravdanja.

8. Apelant je dalje naveo da «kao legitimni predstavnik bošnjačkog naroda doživljava i smatra da je brisanje odrednice 'bosanski' iz naziva opština Bosanski Brod i Bosanska Kostajnica (kao i ranije brisanje te odrednice iz naziva opština Bosanska Gradiška, Bosanski Novi, Bosanska Dubica i Bosanski Šamac) flagrantna povreda principa konstitutivnosti i ravnopravnosti bošnjačkog naroda, ugrožavanje njegove kulture i tradicije kao i kulturno-historijskog identiteta zajedničke države Bosne i Hercegovine». Stoga apelant smatra da se radi o diskriminaciji građana – pripadnika

bošnjačkog naroda, u odnosu na poštivanje prava na povratak u domovinu utvrđenog članom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Apelant smatra da je cilj ovakvih propisa «mogao biti u tome da se poslije etničkog čišćenja čiste i bosanski nazivi opština i naseljenih mjesta», te da se pobijanom odlukom ne može dati podrška takvom neustavnom i nelegitimnom cilju.

9. Apelant također tvrdi da je pobijanom odlukom prekršeno pravo na pravično suđenje «iz člana II/2. i II/3. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. [Evropske konvencije]». Povredu ovog prava apelant vidi u tome što je Vijeće Ustavnog suda Republike Srpske, prilikom odlučivanja o zahtjevu apelanta, primijenilo odredbu člana 52. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda RS, a ne odredbe Amandmana LXXXII kojim je dopunjen član 70. Ustava Republike Srpske. Apelant navodi da se radi o načinu odlučivanja o pitanju nacionalnog vitalnog interesa, o čemu Ustav Republike Srpske i Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske sadrže jasne i precizne odredbe, koje propisuju sljedeće: «U slučaju da proceduru koja se odnosi na vitalni nacionalni interes pokreće dvotrećinska većina jednog od klubova potreban je glas najmanje dvojice sudija da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu». Apelant smatra da je svrha ovih odredaba da u sastavu Vijeća Ustavnog suda RS «funkciju sudije obavljaju po dva pripadnika svakog konstitutivnog naroda i jedan sudija iz reda Ostalih. Time je data mogućnost da najmanje dvojica sudija u Vijeću glasaju pozitivno za odluku da je povrijeđen vitalni nacionalni interes upozore zakonodavna tijela [...] da nisu uspjeli o spornom aktu postići nužni kompromis u pogledu pitanja vitalnog nacionalnog interesa. Imajući u vidu ove, kako navodi, istovjetne odredbe Ustava Republike Srpske i Zakona o Ustavnom sudu RS, apelant smatra da je odredba čl. 52. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda RS neustavna i nezakonita, te da je postupanje i donošenje odluke po neustavnoj odredbi Poslovnika Ustavnog suda RS također neustavno. U tom pravcu, apelant ističe da je Vijeće Ustavnog suda RS prilikom glasanja o zahtjevu apelanta imalo «(prema zvaničnim saznanjima) 4 glasa za pozitivnu odluku i 3 glasa protiv».

10. Zbog navedenog, apelant predlaže sa Ustavni sud prilikom razmatranja apelacije «izvrši uvid u zapisnik o vijećanju i glasanju te objektivno utvrdi rezultat glasanja i način odlučivanja», te smatra da je osporenim odlukom iz navedenih razloga prekršeno njegovo pravo na pravično suđenje, jer je «neustavnom i proizvoljnom primjenom svog Poslovnika, a ne primjenom Ustava i Zakona što mu je ustavna obaveza, Ustavni sud praktikovao nepravično odlučivanje na štetu apelanta i prava građana koje apelant legitimno predstavlja». Stoga, apelant predlaže da Ustavni sud Bosne i Hercegovine usvoji apelaciju i ukine osporenu odluku, te da sam odluči o meritumu zahtjeva.

11. Apelant također traži «ocjenu ustavnosti Poslovnika o radu Ustavnog suda RS, konkretno člana 52. stav 2 ovog akta». Apelant predlaže da «imajući u vidu trajanje apelacionog postupka» Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi obustavio primjenu odredbe člana 52. stav 2. Poslovnika o radu Ustavnog suda RS «koja će trajati do konačne odluke o ustavnosti tog akta». Ovaj prijedlog apelant obrazlaže potrebom «da bi se, prije konačnog usklađivanja Poslovnika Ustavnog suda RS sa Ustavom Republike Srpske, zakonodavne procedure u Vijeću naroda RS i Ustavnom sudu RS provodile na ustavan način». U podnesku koji je Ustavnom sudu dostavio 15. septembra 2009. godine, apelant je naveo da je tražio od Ustavnog suda RS da izvrši usklađivanje Poslovnika Ustavnog suda RS sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o Ustavnom sudu. Međutim, kako dalje navodi, Ustavni sud RS je, na sjednici od 2. septembra 2009. godine, odbio da raspravlja o tom zahtjevu, smatrajući da apelant nije aktivno legitimisan. Također, apelant navodi da je Ustavni sud RS odbio da raspravlja o Poslovniku Ustavnog suda RS i po zahtjevu koji je podnio predsjednik Ustavnog suda RS. Apelant ističe da mu «nije poznato zvanično obrazloženje za takvo odbijanje i da li je Ustavni sud [RS] pri tome imao u vidu klasično pravno pravilo da niko ne može biti sudija u vlastitom sporu (*nemo iudex sine causa*)». Također, apelant je obavijestio Ustavni sud da «ostaje kod svoje odluke da ne učestvuje u zakonodavnim procedurama u okviru Vijeća naroda dok se mjerodavno ne riješi pitanje ustavnosti Poslovnika Ustavnog suda [RS]. Ovakvo pravno i činjenično stanje blokira rad ne samo [apelanta] već i Vijeća naroda Republike Srpske». U vezi s tim, apelant je istakao da je podnio prijedlog/inicijativu za ocjenu ustavnosti zakona i drugih akata koji su izglasani i objavljeni bez njegovog učešća. Apelant smatra da su se stekli uslovi da Ustavni sud «u ovom predmetu hitno postupa kako bi se spriječile daljnje negativne posljedice na pravni poredak i funkcionisanje zakonodavne vlasti».

12. Pri ispitivanju osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 77. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda.

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

Ustavni sud ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kad ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

Član 77. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda glase:

1). *Malo vijeće može, na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti strankama svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stvarnaka ili pravilnog vođenaj postupka.*

3). *Ustavni sud u plenarnoj sjednici, odnosno Vijeće od pet sudija može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev stranke, odrediti privremenu mjeru iz stava 1. ovog člana.*

13. Ustavni sud zapaža da je apelant, prije svega, usmjerio svoj zahtjev za donošenje privremene mjere na ocjenu ustavnosti Poslovnika Ustavnog suda RS. Ovaj zahtjev apelant obrazlaže potrebom «da bi se, prije konačnog usklađivanja Poslovnika Ustavnog suda RS sa Ustavom Republike Srpske, zakonodavne procedure u Vijeću naroda RS i Ustavnom sudu RS provodile na ustavan način».

14. Ustavni sud je razmotrio zahtjev apelanta za donošenje privremene mjere kao i njegovo obrazloženje i ostale okolnosti predmeta sa aspekta interesa stranaka i pravilnog vođenja postupka i zaključio da u ovom trenutku nema dovoljno argumenata za donošenje privremene mjere.

15. Naime, Ustavni sud i ovom prilikom podsjeća na svoju praksu prema kojoj odluka o privremenoj mjeri ni u kom slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu u predmetu. U konkretnom slučaju, apelant kao jedini razlog za donošenje privremene mjere navodi potrebu «da bi se zakonodavne procedure ... provodile na ustavan način». Prema tome, donošenjem ovakve privremene mjere Ustavni sud bi u ovoj fazi postupka, prihvatajući razloge apelanta, zapravo prihvatio i njegovu tezu da se «zakonodavne procedure» ne provode na ustavan način i time bi prejudicirao odluku i o dopustivosti i o meritumu predmeta.

16. Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

17. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

prof. dr. Miodrag Simović