

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 13/09**, rješavajući zahtjev **Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik
Valerija Galić, potpredsjednica
Constance Grewe, potpredsjednica
Seada Palavrić, potpredsjednica
Tudor Pantiru, sudija
Mato Tadić, sudija
David Feldman, sudija
Krstan Simić, sudija
Mirsad Ćeman, sudija

na sjednici održanoj 30. januara 2010. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se zahtjev **Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.**

Utvrđuje se da su član 9.1. st. 2. i 3, član 10.1. stav 3. i član 11.1. stav 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 i 37/08) u skladu sa alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i «Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Sulejman Tihić, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 16. novembra 2009. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9.1. st. 2. i 3. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) i člana 79. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva je 3. decembra 2009. godine dopunom zahtjeva zatražio ocjenu ustavnosti člana 10.1. stav 3. i člana 11.1. stav 2. Izbornog zakona.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 2. i 7. decembra 2009. godine da dostave odgovor na zahtjev i dopunu zahtjeva.

3. Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma je 14. decembra 2009. godine dostavila mišljenje o zahtjevu za ocjenu ustavnosti, dok u ostavljenom roku nije dostavljen odgovor

na dopunu zahtjeva. Ustavnopravna komisija Doma naroda je 28. decembra 2009. godine dostavila mišljenje o zahtjevu i dopuni zahtjeva.

4. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori na zahtjev koje su dostavili Predstavnički dom i Doma naroda dostavljen je podnosiocu zahtjeva 29. decembra 2009. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva smatra da odredbe člana 9.1. st. 2. i 3, člana 10.1. stav 3. i člana 11.1. stav 2. Izbornog zakona, te odredba člana 79. Poslovnika Predstavničkog doma nisu u saglasnosti sa alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

6. Podnosilac zahtjeva je obrazložio da Izborni zakon u članu 9.1. st. 2. i 3. nije propisao mehanizme za osiguranje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana u Predstavničkom domu prema popisu stanovništva iz 1991. godine. Dalje je naveo da je princip proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine, nakon donošenja odluke Ustavnog suda «o konstitutivnosti naroda» (vidi Ustavni sud, Treća djelimična odluka broj *U 5/98 III* od 1. jula 2000. godine, «Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 23/00) ugrađen i u entitetske ustave i predstavlja osnovni princip koji treba slijediti s ciljem ponovnog uspostavljanja multietničkog demokratskog društva koje se temelji na jednakim pravima Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao konstitutivnih naroda i svih ostalih građana.

7. Podnosilac zahtjeva ističe da je u članu 9.1. stav 1. Izbornog zakona prenesena ustavna odredba sadržana u članu IV/2. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj će Predstavnički dom sačinjavati 42 člana od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije BiH, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske, te da će članovi Predstavničkog doma biti direktno izabrani iz svog entiteta u skladu s izbornim zakonom kojeg će usvojiti Parlamentarna skupština BiH.

8. Po mišljenju podnosioca zahtjeva u st. 2. i 3. člana 9.1. Izbornog zakona nije primijenjen princip proporcionalne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda i ostalih građana u broju poslanika koji se biraju sa teritorije Republike Srpske (14 članova), odnosno broju poslanika koji se biraju sa teritorije Federacije BiH (28 članova) u Predstavnički dom. Podnosilac zahtjeva je objasnio da u sadašnjoj strukturi Parlamentarne skupštine BiH u Predstavničkom domu od 14

poslanika izabranih sa teritorije Republike Srpske 12 je srpske, dva su bošnjačke nacionalnosti, a nijedan poslanik hrvatske nacionalnosti, i nijedan poslanik iz reda Ostalih. Podnosilac zahtjeva dalje ističe da su od 28 poslanika iz Federacije BiH 20 bošnjačke nacionalnosti, sedam hrvatske i jedan srpske nacionalnosti, a nijedan poslanik iz reda Ostalih.

9. Podnosilac zahtjeva zaključuje da su od ukupno 42 poslanika Predstavničkog doma 22 bošnjačke nacionalnosti, 13 srpske nacionalnosti i sedam hrvatske nacionalnosti, te da nema nijedan poslanik iz reda Ostalih. Po ocjeni podnosioca zahtjeva izborna procedura koja za posljedicu ima ovakvu nacionalnu strukturu Predstavničkog doma kao doma građana ne bi bila toliko sporna da Poslovnik Predstavničkog doma u članu 79. ne propisuje «entitetsko glasanje» koje je uvjet za donošenje odluke Doma. Podnosilac zahtjeva navodi da se institut koji je zamišljen i kreiran kao sredstvo za zaštitu ravnopravnog položaja entiteta u Predstavničkom domu koristi za etničku dominaciju i homogenizaciju, što je protivno osnovnim principima i duhu Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Naime «entitetsko glasanje» propisano članom IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine pretvorilo se u «etničko glasanje» i na taj način se Predstavnički dom, kao dom građana, pretvorio u dom u kojem etnička većina iz jednog ili drugog entiteta može profilirati svoje interese, nasuprot interesima i volji druga dva konstitutivna naroda iz svakog od tih entiteta, kao i volji ostalih građana sa teritorije tih entiteta.

10. Po mišljenju podnosioca zahtjeva, kada se radi o zaštiti interesa entiteta, u Predstavničkom domu bi se o tome trebali pitati predstavnici sva tri konstitutivna naroda i ostalih građana koji bi trebali biti proporcionalno zastupljeni u jednoj trećini izabranih poslanika sa teritorije Republike Srpske, kao i u dvije trećine poslanika izabranih sa teritorije Federacije BiH. Stoga nepropisivanje u Izbornom zakonu principa proporcionalne zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda i ostalih građana u broju poslanika koji se biraju sa teritorije Republike Srpske (14) i sa teritorije Federacije BiH (28) u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH predstavlja povredu Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje da je «Bosna i Hercegovina demokratska država» i da «demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva».

11. Podnosilac zahtjeva je dalje naveo da je Izborni zakon u članu 10.1. stav 3. propisao da će najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda biti zastupljena u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH. Ovakvom odredbom Izbornog zakona, kako je dalje naveo podnosilac zahtjeva, istina nije onemogućeno da u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH koji broji 98 članova bude zastupljeno više od četiri člana svakog konstitutivnog naroda, jer odredba glasi «najmanje četiri» ali svakako nije osigurano poštivanje principa proporcionalne zastupljenosti

konstitutivnih naroda i ostalih građana u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine. U sadašnjoj strukturi Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH uslijed primjene spomenute odredbe Izbornog zakona i neprimjenjivanja principa proporcionalne zastupljenosti prema popisu stanovništva iz 1991. godine od ukupno 98 poslanika 72 su bošnjačke nacionalnosti, 21 poslanik hrvatske, četiri poslanika srpske nacionalnosti i jedan poslanik iz reda nacionalnih manjina.

12. Također, u članu 11.1. stav 2. Izbornog zakona je propisano da će najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda biti zastupljena u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Podnosilac zahtjeva naglašava da je i ova odredba, na isti način kao i odredba člana 10.1. stav 3, osigurala samo minimalnu zastupljenost od najmanje četiri poslanika svakog konstitutivnog naroda u Narodnoj skupštini RS, ali nije osigurala poštivanje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana u Narodnoj skupštini RS. Naime, od ukupno 83 poslanika Narodne skupštine RS, 71 je srpske nacionalnosti, osam poslanika bošnjačke nacionalnosti, četiri poslanika hrvatske nacionalnosti i nijedan poslanik iz reda nacionalnih manjina, odnosno ostalih građana BiH.

13. Podnosilac zahtjeva je istakao da je princip proporcionalne zastupljenosti ispoštovan u izvršnoj vlasti Federacije BiH i izvršnoj vlasti Republike Srpske, kao i da se primjenjuje u organima javne vlasti i sudovima u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Međutim, podnosilac zahtjeva zaključuje da u pogledu strukture zakonodavne vlasti u BiH princip proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana prema popisu stanovništva iz 1991. godine nije ispoštovan. Po mišljenju podnosioca zahtjeva, navedene odredbe Izbornog zakona ne predstavljaju prepreku zakonodavcu da u Izbornom zakonu osigura mehanizme da broj pripadnika svakog konstitutivnog naroda bude veći od četiri i da odgovara njihovoj proporcionalnoj zastupljenosti iz 1991. godine. Stoga nepropisivanje u Izbornom zakonu mehanizama za izbor Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH i Narodne skupštine RS, u čijem sastavu će proporcionalno biti zastupljena sva tri konstitutivna naroda i predstavnici nacionalnih manjina, odnosno ostalih građana BiH, kako zaključuje podnosilac zahtjeva, predstavlja povredu Ustava Bosne i Hercegovine.

14. Podnosilac zahtjeva je naglasio da je Ustavni sud u navedenoj Odluci broj U 5/98 zaključio da «u kontekstu multinacionalnih država kakva je BiH, zaštita kultura i etničkih grupa zabranjuje, kako njihovu asimilaciju, tako i njihovu segregaciju. Prema tome, segregacija u principu nije legitiman cilj u demokratskom društvu. Stoga nije upitno da etnička razdioba teritorijalnim razgraničenjem ne zadovoljava standarde demokratske države i pluralističkog društva utemeljene članom I/2. Ustava BiH, a u vezi sa trećom alinejom Preambule. Teritorijalni raspored, stoga, ne

smije služiti kao instrument etničke segregacije, već – baš naprotiv – mora ugađati etničkim grupama očuvanjem lingvističkog pluralizma i mira s ciljem doprinošenja integraciji države i društva kao takvih» (*op. cit.*, U 5/98 III, tačka 57).

b) Odgovor na zahtjev

15. U mišljenju Ustavnopravne komisije Predstavničkog doma je navedeno da Komisija nakon rasprave, s tri glasa «za», tri glasa «protiv» i bez glasova «suzdržan» nije podržala predmetni zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9.1. st. 2. i 3. Izbornog zakona.

16. U mišljenju Ustavnopravne komisije Doma naroda je navedeno da Komisija s dva glasa «za», dva glasa «protiv» i jednim glasom «suzdržan» nije podržalo zahtjev i dopunu zahtjeva.

IV. Relevantni propisi

17. Ustav Bosne i Hercegovine

Preambula – alineje 3, 8. i 9.

Ubijedeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva,

Inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava,

Podsjećajući se na Osnovna načela usaglašena u Ženevi 8. 9. 1995. godine i u Njujorku 26. 9.1995. godine,

Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:

Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

2. Demokratski principi

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

Član IV/2.

Predstavnički dom se sastoji od 42 člana od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

a) Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno iz svog entiteta, u skladu s izbornim zakonom kojeg će donijeti Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori će biti održani u skladu s Aneksom 3 Općeg okvirnog sporazuma.

[...]

18. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 i 37/08)

Član 9.1. st. 2. i 3.

(2) Od 28 članova, koje neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, 21 bira se iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, u skladu sa članom 9.5 ovog Zakona, a sedam su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Federacije, u skladu sa članom 9.6 ovog Zakona.

(3) Od 14 članova, koje neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje na teritoriji Republike Srpske, devet se bira iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, u skladu sa članom 9.5 ovog Zakona, a pet su kompenzacijski mandati izabrani sa teritorije Republike Srpske kao cjeline, u skladu sa članom 9.6 ovog Zakona.

Član 10.1. stav 3.

Najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda bit će zastupljeno u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH.

Član 11.1. stav 2.

Najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda bit će zastupljeno u Narodnoj skupštini Republike Srpske.

19. **Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 33/06, 41/06, 81/06, 91/06 i 91/07)

Član 79.

Sve odluke u Domu donose se većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju. Delegati i poslanici će maksimalno nastojati da ta većina uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta. Ako većina glasova ne uključuje jednu

trećinu glasova delegata ili poslanika s teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici sastat će se kao komisija i pokušati da osiguraju saglasnost u roku od tri dana nakon glasanja. Ako to ne uspije, odluke se donose većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne smiju da sadrže dvije trećine ili više delegata ili poslanika izabranih iz svakog entiteta.

V. Dopustivost

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

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

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja prema ovom ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

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

22. Nadalje predmetni zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Izbornog zakona podnio je predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

VI. Meritum

24. Podnosilac zahtjeva navodi da osporene odredbe Izbornog zakona nisu saglasne sa alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva, prvenstveno, smatra da osporeni Izborni zakon svojim odredbama ne osigurava proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i pripadnika Ostalih prema popisu stanovništva iz 1991. godine u zakonodavnim tijelima Predstavničkom domu, Predstavničkom domu Federacije BiH i Narodnoj skupštini RS.

25. Ustavni sud ističe da je podnosilac zahtjeva zatražio ocjenu ustavnosti osporenih odredbi Izbornog zakona u odnosu na ustavne principe sadržane u alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim Ustavni sud podsjeća da je u spomenutoj Odluci broj U 5/98 zauzeo stav da «odredbe Preambule pružaju pravnu osnovu za preispitivanje svih normativnih akata nižeg reda u odnosu na Ustav BiH, dok god spomenuta preambula sadrži ustavne principe koji [...], opisuju sfere nadležnosti, doseg prava i obaveza, ili uloge političkih institucija. Odredbe preambule onda nisu samo opisne, već im je također data moćna normativna snaga, te one predstavljaju valjan standard za sudsku kontrolu Ustavnog suda» (*op. cit.*, U 5/98 III, tačka 26). Imajući u vidu već zauzeti stav, Ustavni sud će ispitati ustavnost osporenog zakona u odnosu na navedene ustavne principe Preambule i član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

26. Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva osporio navedene odredbe Izbornog zakona zato jer ne propisuju mehanizme za osiguranje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana prema popisu stanovništva iz 1991. godine u Predstavničkom domu, u Predstavničkom domu Federacije BiH i u Narodnoj skupštini RS. Podnosilac zahtjeva smatra da je nepropisivanjem odredbi u Izbornom zakonu, kojim bi se osigurala proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda u navedenim zakonodavnim tijelima, povrijeđen ustavni princip konstitutivnosti naroda. S tim u vezi podnosilac zahtjeva se pozvao na navedenu odluku Ustavnog suda «o konstitutivnosti naroda» broj U 5/98.

27. Ustavni sud ističe da je u Odluci broj U 5/98 izrazio stav da «ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, koji proizlazi iz označavanja Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju» (*op. cit.*, U 5/98 III, tačka 60). «Uprkos teritorijalnom rasporedu Bosne i Hercegovine uspostavljanjem dva entiteta, ovaj teritorijalni raspored ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja» (*ibid.*, tačka 61).

28. U pogledu institucionalne strukture Predstavničkog doma u navedenoj Odluci broj U 5/98 je istaknuto da se, prema Ustavu BiH, dvije trećine od 42 člana biraju sa teritorije Federacije, jedna trećina sa teritorije Republike Srpske, «međutim, ove odredbe ne propisuju etničku pripadnost kandidata, i u stvarnosti, na zadnjim općim izborima 1998. godine, bilo je članova Bošnjaka koji su bili izabrani sa teritorija Republike Srpske i članova Srba koji su bili izabrani sa teritorija Federacije. S obzirom da se određen broj ministara imenuje sa teritorija Federacije ili Republike Srpske prema članu V/4.b), dok određene članove Ustavnog suda biraju odgovarajuća parlamentarna tijela entiteta prema članu VI/1.a), sve te odredbe ne pokazuju ništa drugo već činjenicu da ili teritorij ili određene institucije entiteta služe kao pravna ishodišna tačka za izbor članova institucija BiH. Ovo je, opet, očigledno za ministre koje, konačno, bira Predstavnički dom BiH koji, zasigurno, ne predstavlja samo jedan, dva, pa ni sva tri konstitutivna naroda, već sve građane BiH bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost» (*op. cit.*, U 5/98 III, tačka 67).

29. Podnosilac zahtjeva je naveo da predmetna izborna procedura ima za posljedicu da su od 42 člana Predstavničkog doma 22 bošnjačke nacionalnosti, 13 srpske nacionalnosti i sedam hrvatske nacionalnosti, da nema nijedan poslanik iz reda Ostalih, te da ovakva nacionalna struktura Predstavničkog doma, kao doma građana, nije proporcionalna popisu stanovništva iz 1991. godine. Podnosilac zahtjeva je dodao da takva nacionalna struktura ne bi bila toliko sporna da citirani član 79. Poslovnika Predstavničkog doma ne propisuje «entitetsko glasanje», koje se u praksi pretvara u «etničko glasanje». Isto tako podnosilac zahtjeva je naveo da propisivanjem da će najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda biti zastupljena u zakonodavnim organima Federacije BiH i Republike Srpske, Izbornim zakonom nije osigurano poštivanje ustavnog principa konstitutivnosti naroda i ostalih građana.

30. Ustavni sud je u svojoj ranijoj praksi jasno ukazao da je „djelotvorno sudjelovanje konstitutivnih naroda u državnim organima“ element inherentan pojmu vitalnog interesa jednog

konstitutivnog naroda (vidi *mutatis mutandis* Ustavni sud, Odluku broj *U 8/04* od 25. juna 2004. godine, «Službeni glasnik BiH» broj 40/04).

31. U predmetu broj *U 7/05* Ustavni sud je utvrdio da su Statuti Grada Istočno Sarajevo i Grada Banjaluka u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva je u navedenom predmetu osporavao ustavnost navedenih statuta jer niti jednom svojom odredbom nisu osiguravali minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, Bošnjaka, Srba, Hrvata i pripadnika Ostalih u skupštinama navedenih gradova. Ustavni sud je smatrao da je evidentno da dosljedna primjena demokratskog principa glasanja jedan birač – jedan glas u postojećim političkim okolnostima u Bosni i Hercegovini nosi potencijalni rizik da u sredinama u kojima je jedan od konstitutivnih naroda većinski bude izabrana monoetnička vlast (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U 7/05* od 2. decembra 2005. godine, «Službeni glasnik BiH» broj 45/06, tačka 39). «Naime, Bošnjaci i Hrvati, kao i Srbi, pod jednakim uvjetima imaju pravo glasa i kandidature, te pravo učešća na izborima, od čijeg ishoda kasnije zavisi učestvovanje u vlasti. Npropisivanje odredaba o garantiranoj minimalnoj zastupljenosti može potencijalno dovesti do toga da bilo koji od konstitutivnih naroda bude u apsolutnoj većini na gradskom nivou vlasti, ali to bi uvijek zavisilo od ishoda izbornih rezultata. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da npropisivanjem garantirane minimalne zastupljenosti bez obzira na izborne rezultate u Statutu Grada Istočno Sarajevo i Statutu Grada Banjaluka, Srbi nisu dovedeni u privilegiran položaj u odnosu na Bošnjake i Hrvate, s obzirom da takav privilegiran položaj nije u osporenim statutima dat nijednom od konstitutivnih naroda» (*ibid.* tačka 49).

32. Ustavni sud također, podsjeća da je u predmetu broj *U 10/05* utvrdio da Prijedlog zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine nije destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini zato što u njemu nije propisano da u Odbor Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine moraju biti izabrani predstavnici svih konstitutivnih naroda i Ostali (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U 10/05* od 22. jula 2005. godine, «Službeni glasnik BiH» broj 64/05).

33. Međutim, isto tako Ustavni sud ovdje želi naglasiti već ranije izraženi stav da pitanje tumačenja pojma "efektivnog učestvovanja konstitutivnih naroda u državnoj vlasti" koji je već spomenut u ovoj odluci, primjenjujući ga van ustavnih odredbi koje su prethodno citirane, treba primjenjivati funkcionalno i u skladu sa odredbom člana IX/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj "funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine". To znači, s jedne strane, 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 prevazilazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi ili nametati na štetu efektivnog funkcioniranja države i njenih organa (*op. cit., U 8/04*, tačka 33). U tom smislu, Ustavni sud je obrazložio da "nijedna odredba Ustava ne omogućava zaključak da se ova specijalna prava za zastupanje i učestvovanje konstitutivnih naroda u institucijama BiH mogu primijeniti također i na druge institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj bi ova specijalna kolektivna prava mogla kršiti odredbe o nediskriminaciji [...] ona su legitimizirana samo njihovim ustavnim rangom i, stoga, moraju biti usko formulirana. Posebno, ne može se zaključiti da Ustav Bosne i Hercegovine predviđa opći institucionalni model koji se može prenijeti na nivo entiteta, ili da slične, etnički definirane institucionalne strukture na nivou entiteta, ne moraju zadovoljavati globalni obavezujući standard nediskriminacije Ustava Bosne i Hercegovine prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, ili ustavni princip jednakosti konstitutivnih naroda" (*op. cit., U 5/98 III*, tačka 68). «Prema tome, iz toga se izvodi pravilan zaključak da se samo na taj način može uspostaviti kompromisan odnos između pripadnosti jednom konstitutivnom narodu i građanskoj opciji» (*op. cit., U 8/04*, tačka 33).

34. Ustavni sud zapaža da osporeni članovi, niti Izborni zakon u cjelini, ne sadrže niti jednu odredbu kojom se nekom od konstitutivnih naroda omogućava privilegiran status. Također, Ustavni sud uočava da ne postoji odredba u Ustavu Bosne i Hercegovine, koja nameće zakonodavcu obavezu da u Izbornom zakonu postoji odredba o mehanizmima za osiguranje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda bez obzira na izborne rezultate. U odnosu na zahtjev podnosioca zahtjeva da se ocijeni ustavnost osporenih članova Izbornog zakona jer ne sadrže odredbe koje bi, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, morali sadržavati, Ustavni sud ističe da se ocjena ustavnosti i ne može odnositi na nešto što zakonodavac nije propisao.

35. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da nepropisivanjem u Izbornom zakonu mehanizama za osiguranje proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih građana u Predstavničkom domu, Predstavničkom domu Federacije BiH i Narodnoj skupštini RS, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, gdje navedene ustavne odredbe ne nameću obavezu za takvom normom, nije narušen princip konstitutivnosti, odnosno osporene odredbe Izbornog zakona su u skladu sa alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Ostali navodi

36. U svjetlu zaključaka u pogledu ustavnosti osporenih odredaba Izbornog zakona, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebno razmatrati navode u vezi sa ustavnošću člana 79. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

37. Ustavni sud smatra da odredbe člana 9.1. st. 2. i 3, člana 10.1. stav 3. i člana 11.1. stav 2. Izbornog zakona nisu u nesaglasnosti sa alinejama 3, 8. i 9. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zato što nisu propisale mehanizme kojim bi se osigurala proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda BiH, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, prilikom neposrednog biranja od samih građana - birača, članova Predstavničkog doma, Predstavničkog doma Federacije BiH i Narodne skupštine RS.

38. Na osnovu člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Prof. dr. Miodrag Simović