

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 3/17**, rješavajući zahtjev **Bariše Čolaka, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

Giovanni Grasso, sudija

na sjednici održanoj 6. jula 2017. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrdjuje 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 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrdjuje se 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 u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. godine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3.d) 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 Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Bariša Čolak, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 8. maja 2017. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. 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 28. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), održanoj 4. maja 2017. godine, ispitan zahtjev delegata Ljilje Zovko, Bariše Čolaka, Zdenke Džambas, Martina Raguža i Marija Karamatića (u daljnjem tekstu: zahtjev delegata) za razmatranje Prijedloga Zakona (uz zahtjev dostavljen zahtjev delegata) po hitnom postupku u skladu s članom 124. Poslovnika Doma naroda.

3. Nakon usvajanja zahtjeva za razmatranje Prijedloga Zakona po hitnom postupku, delegati u Klubu bošnjačkog naroda Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić, u skladu s 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. Klub delegata srpskog naroda se sa tri glasa „za“ i dva glasa „uzdržan“ izjasnio da se Prijedlog Zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub delegata hrvatskog naroda se s pet glasova „protiv“ izjasnio da Prijedlog Zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub delegata bošnjačkog naroda nije se ponovno izjašnjavao s obzirom na činjenicu da su se svih pet delegata iz Kluba bošnjačkog naroda u svom dopisu broj 02-02-1-1132/17 od 4. maja 2017. godine, kojim proglašavaju Prijedlog Zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda, izjasnili da predloženi zakon smatraju štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

4. 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). Nju čine tri delegata od kojih su po jednog izabrali bošnjački, hrvatski i srpski delegati radi rješavanja spornog pitanja. Zajednička komisija je 4. maja 2017. 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 konstatirala 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 4. maja 2017. godine).

5. Iz Izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda od 4. maja 2017. godine, koju su potpisali Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić (kopiju Izjave podnosilac zahtjeva je dostavio uz zahtjev, u daljnjem tekstu: Izjava), slijedi da podnosioci Izjave proglašavaju Prijedlog Zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

6. U obrazloženju razloga podnosioci Izjave su naglasili da se članom 1. Prijedloga Zakona mijenja član 8.1. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) koji se odnosi na izbor članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo BiH). Dalje se navodi da se predlaže da se s prostora entiteta Federacije BiH, kao i do sada, biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat, ali da se izbor uvjetuje većinskom podrškom u „izbornom području“ koje uglavnom čini grupa općina u kojim živi najmanje 2/3 stanovništva iste etničke pripadnosti kao i kandidat. Prema važećim odredbama Izbornog zakona, cijeli entitet FBiH izborna je jedinica za članove Predsjedništva BiH i izabran je Bošnjak koji od svih bošnjačkih kandidata dobije najveći broj glasova i Hrvat koji od svih hrvatskih kandidata dobije najveći broj glasova.

7. Nadalje, ukazano je na to da je presudom Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* od 22. decembra 2009. godine ustanovljeno kršenje Protokola broj 12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) odredbama Ustava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH) i Izbornog zakona koje onemogućavaju građane FBiH koji nisu hrvatske ili bošnjačke etničke pripadnosti da se kandidiraju na izborima za članove Predsjedništva BiH. S tim u vezi je ukazano na to da predložene izmjene ne otklanjaju kršenje Evropske konvencije (što je postprijemna obaveza BiH kao članice Vijeća Evrope), da bi usvajanjem predloženih izmjena nastalo stanje koje je u pogledu Evropske konvencije još nepovoljnije od postojećeg jer bi isključivo hrvatskog i isključivo bošnjačkog člana Predsjedništva birali etnički (bošnjačka i hrvatska) određena „izborna područja“. Slijedom navedenog, smatraju da je predloženo

rješenje suprotno obavezujućoj presudi Evropskog suda i njegovo usvajanje bi proizvelo štetne posljedice po BiH, a time i za Bošnjake kao jedan od njenih konstitutivnih naroda.

8. Nadalje, u obrazloženju razloga podnosioci zahtjeva su ukazali na član 13. Prijedloga Zakona koji se odnosi na izmjenu stava 2. člana 20.16A Izbornog zakona. Ponuđenom rješenju je, kako navode, cilj provođenje Odluke Ustavnog suda broj *U 23/14* od 1. decembra 2016. godine. Najzad, istaknuto je da se navedenim članom predlaže broj delegata (Srba, Hrvata, Bošnjaka i Ostalih) koji se iz kantona biraju u Dom naroda Parlamenta FBiH.

9. Podnosioci Izjave istakli su da se predloženi raspored delegata po kantonima obrazlaže „uzimanjem u obzir posljednjeg popisa stanovništva“. U tački a) izmijenjenog stava 2. člana 20.16A Izbornog zakona predlaže se izbor bošnjačkih delegata za Dom naroda Parlamenta FBiH prema kojem Bošnjaci iz Kantona 10, Posavskog i Zapadnohercegovačkog kantona ne bi mogli biti birani u Dom naroda Parlamenta FBiH. U Izjavi se ističe da prema posljednjem popisu stanovništva u Posavskom kantonu živi 8252 Bošnjaka, u Kantonu 10 8037 Bošnjaka, da Ustav FBiH u Poglavlju IV, član 8. stav 3. propisuje: „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“, te da je na svim dosadašnjim izborima biran značajan broj poslanika iz reda bošnjačkog naroda. Stoga ističu da onemogućavanje Bošnjaka iz navedenih kantona da budu birani u Dom naroda Parlamenta FBiH predstavlja grubu diskriminaciju kakvu je već potvrdio Evropski sud u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*. Slijedom navedenog, smatraju da je član 13. Prijedloga Zakona kojim bi pripadnici Bošnjaka bili onemogućeni da budu birani u Dom naroda Parlamenta FBiH nesporno štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

10. Iz izjave Kluba delegata hrvatskog naroda Bariše Čolaka, člana Zajedničke komisije, od 4. maja 2017. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da Prijedlog Zakona nije štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, te da nema ustavne niti poslovničke osnove kako bi delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić pokrenuli pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

11. Iz izjave Kluba delegata srpskog naroda Sredoja Novića, člana Zajedničke komisije, od 4. maja 2017. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svome stavu i stavu Kluba delegata srpskog naroda sa 28. sjednice Doma naroda održane 4. maja 2017. godine i da smatra da ne postoji ni ustavna ni poslovnička osnova da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

12. Iz izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda Halida Genjca, člana Zajedničke komisije, od 4. maja 2017. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svom stavu i stavu Kluba delegata bošnjačkog naroda sa 28. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH održane 4. maja 2017. godine i da smatra da postoji i ustavna i poslovnička osnova da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

b) Odgovor na zahtjev

13. Ustavni sud je ustanovio 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 podnosioca Izjave, zbog čega nije tražio izjašnjenje na zahtjev klubova delegata hrvatskog i srpskog naroda.

III. Relevantni propisi

14. **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. Izbori 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. (...)

(...)

15. **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, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08) 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 srazmjeran 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.

(...)

16. **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, 18/13, 7/14 i 31/16) u relevantnom dijelu glasi:

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.

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.

Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj delegata:

1) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet (5) delegata, uključujući dva (2) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i dva (2) iz reda srpskog naroda;

2) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 2, Posavski kanton, biraju se tri (3) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;

3) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 3, Tuzlanski kanton, bira se osam (8) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i dva (2) iz reda ostalih;

- 4) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 4, Zeničko-dobojski kanton, bira se osam (8) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;*
- 5) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri (3) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;*
- 6) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 6, Srednjobosanski kanton, bira se šest (6) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, tri (3) iz reda hrvatskog, jednog (1) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;*
- 7) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 7, Hercegovačko-neretvanski kanton, bira se šest (6) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, tri (3) iz reda hrvatskog, jednog (1) iz reda srpskog naroda i jednog (1) iz reda ostalih;*
- 8) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 8, Zapadnohercegovački kanton, biraju se četiri (4) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda;*
- 9) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 9, Kanton Sarajevo, bira se jedanaest (11) delegata, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, jednog (1) iz reda hrvatskog, pet (5) iz reda srpskog naroda i dva (2) iz reda ostalih;*
- 10) *iz zakonodavnog tijela Kantona br. 10, Kanton 10, biraju se četiri (4) delegata, uključujući jednog (1) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog i jednog (1) iz reda srpskog naroda.*

17. Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj 23/14 od 1. decembra 2016. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 1/17) u relevantnom dijelu glasi:

(...)

Utvrđuje se da odredba Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tač. 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) nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom 61. stav 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, da najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke uskladi odredbu Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 - Prelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tač. 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) sa odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

(...)

18. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17 od 28. aprila 2017. godine u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

U Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) 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) Za potrebe izbora članova Predsjedništva BiH koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine formiraju se tri ad hoc izborna područja: A, B i C.

U izorno područje A se ubrajaju sve osnovne izborne jedinice u kojima prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva živi više od 2/3 bošnjačkog naroda.

U izorno područje B se ubrajaju sve osnovne izborne jedinice u kojima prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva živi više od 2/3 hrvatskog naroda.

Sve ostale osnovne izborne jedinice se ubrajaju u izorno područje C.

Do provedbe novog popisa utvrđuje se sastav izbornih ad hoc područja A, B i C na sljedeći način:

a) Izorno područje A sastoji se od osnovnih izbornih jedinica: Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Centar Sarajevo, Stari Grad Sarajevo, Ilidža, Ilijaš, Vogošća, Hadžići, Trnovo (FBiH), Tuzla, Živinice, Srebrenik, Lukavac, Gradačac, Čelić, Banovići, Gračanica, Kladanj, Kalesija, Doboj-Istok, Teočak, Sapna, Zenica, Kakanj, Maglaj, Tešanj, Zavidovići, Visoko, Breza, Olovo, Doboj-Jug, Bihać, Sanski Most, Velika Kladuša, Cazin, Bosanska Krupa, Ključ, Bužim, Konjic, Jablanica, Bugojno, Donji Vakuf, Goražde, Pale (FBiH) i Foča (FBiH).

b) Izorno područje B sastoji se od osnovnih izbornih jedinica: Široki Brijeg, Ljubuški, Posušje, Grude, Livno, Tomislavgrad, Kupres, Čapljina, Čitluk, Prozor-Rama, Neum, Ravno, Orašje, Domaljevac-Šamac, Kreševo, Dobretići i Usora.

c) Izorno područje C sastoji se od osnovnih izbornih jedinica: Grad Mostar, Stolac, Travnik, Vitez, Jajce, Kiseljak, Novi Travnik, Busovača, Gornji Vakuf-Uskoplje, Fojnica, Odžak, Žepče, Vareš, Glamoč, Drvar, Bosansko Grahovo, Bosanski Petrovac i Distrikt Brčko-opcija FBiH.

(3) Za člana Predsjedništva BiH izabran je Bošnjak koji je osvojio najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima uz uvjet da je u području koje se sastoji od ad hoc izbornih područja A i C osvojio veći broj glasova nego u području koje se sastoji od ad hoc izbornih područja B i C. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se idući kandidat sa liste bošnjačkih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava uvjet. Ukoliko niti jedan bošnjački kandidat ne zadovoljava navedeni uvjet izabran je kandidat koji je osvojio najveći broj glasova.

(4) Za člana Predsjedništva BiH izabran je Hrvat koji je osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima uz uvjet da je u području koje se sastoji od ad hoc izbornih područja B i C osvojio veći broj glasova nego u području koje se sastoji od ad hoc izbornih područja A i C. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se idući kandidat sa liste

hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava uvjet. Ukoliko niti jedan hrvatski kandidat ne zadovoljava navedeni uvjet izabran je kandidat koji je osvojio najveći broj glasova.

(5) 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.

(6) Mandat članova Predsjedništava BiH traje četiri godine.

Članak 13.

U Poglavlju 20. Prijelazne i završne odredbe u članku 20.16 A stavak (2) mijenja se i glasi:

„Članak 20.16 A

(2) Broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda i ostalih po županijama/kantonima uzimajući u obzir posljednji popis stanovništva raspoređuje se na sljedeći način:

a) 17 izaslanika iz reda bošnjačkog naroda se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da Tuzlanska bira četiri izaslanika, Sarajevska četiri izaslanika, Zeničko-dobojska tri izaslanika, Unsko-sanska tri izaslanika, Hercegovačko-neretvanska jednog izaslanika, Srednjobosanska jednog izaslanika i Bosansko-podrinjska jednog izaslanika.

b) 17 izaslanika iz reda hrvatskog naroda se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da Hercegovačko-neretvanska bira pet izaslanika, Srednjobosanska četiri izaslanika, Zapadnohercegovačka tri izaslanika, Hercegbosanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska jednog izaslanika, Posavska jednog izaslanika i Tuzlanska jednog izaslanika.

c) 17 izaslanika iz reda srpskog naroda se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da Sarajevska bira četiri izaslanika, Herceg-bosanska tri izaslanika, Unsko-sanska tri izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Hercegovačko-neretvanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska dva izaslanika i Srednjobosanska jednog izaslanika.

d) 7 izaslanika iz reda Ostalih se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da Sarajevska bira tri izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska jednog izaslanika i Unsko-sanska jednog izaslanika.“.

IV. Dopustivost

19. 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.

20. 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 pojam „proceduralna ispravnost“ podrazumijeva treba zaključiti ciljanim i sistematskim tumačenjem, prije svega odredaba člana IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

21. 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 usprkos prigovoru o destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema strožim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne većine dobija drugu dimenziju. Ukoliko Dom naroda ne uspije postići zahtijevanu većinu, odluka ne može proći parlamentarnu proceduru u Domu naroda, jer nema njegovo povjerenje. Međutim, ako ne dođe do glasanja, jer većina delegata nekog konstitutivnog naroda stavi primjedbu pozivanjem na vitalni interes, obustavlja se procedura glasanja o predloženoj odluci i Dom naroda postupi prema članu IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Dakle, iz relevantnih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da je procedura zaštite vitalnih interesa jednog naroda decidirano 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 Halid Genjac, Safet Softić, Sead Kadić, Fahrudin Radončić i Sifet Podžić, dakle svi delegati Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog naroda (sa tri glasa „protiv“ i dva glasa „uzdržan“) i hrvatskog naroda (pet glasova „protiv“) glasali su protiv Izjave. Te je činjenice Ustavni sud utvrdio iz navoda podnosioca zahtjeva i iz dostavljene dokumentacije 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, Halid Genjac i Sredoje Nović, koja se sastala 4. maja 2017. 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 4. maja 2017. godine, koji je podnosilac zahtjeva dostavio uz zahtjev. Nakon toga, Klub delegata srpskog naroda, član Zajedničke komisije, i Klub delegata hrvatskog naroda, član Zajedničke komisije, dali su 4. maja 2017. godine pismene izjave u kojima su naveli da u potpunosti ostaju pri svojim stavovima i stavovima svojih klubova sa sjednice Doma naroda od 4. maja 2017. godine. Iz navedenoga slijedi da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostavljanja predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

23. S druge strane, iz citiranih odredaba jasno proizlazi da ove vrste sporova nastaju u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumno dogovoriti o tome da li 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. S tim u vezi, 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 kako bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

24. 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 kontroverza 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, tačke 19-25. s daljnjim referencama, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 34/06).

25. U konkretnom slučaju suština razloga iz Izjave odnosi se na to da Prijedlog Zakona zanemaruje i ne otklanja iz domaćeg pravnog sistema odredbe diskriminatorskog karaktera o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je utvrđeno presudom Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, da se ponuđenim rješenjem o načinu izbora članova Predsjedništva BiH uspostavlja još gora situacija u odnosu na Evropsku konvenciju, a što bi proizvelo štetne posljedice za BiH, a time i za Bošnjake kao jedan od njenih konstitutivnih naroda. Također, podnosioci Izjave tvrde i da se onemogućavanjem Bošnjaka iz tri pobrojana kantona da budu birani u Dom naroda FBiH uspostavlja diskriminacija Bošnjaka kakva je već presuđena u presudi Evropskog suda *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i Izjava sadrže razloge zbog kojih podnosioci 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.

26. 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 iz člana 16. stav 2. Pravila Ustavnog suda.

V. Meritum

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

28. U Izjavi se ukazuje na to da se Prijedlogom Zakona ne otklanjaju diskriminatorske odredbe o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je to utvrđeno u obavezujućoj presudi Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, da ponuđeno rješenje kreira još nepovoljniju situaciju u odnosu na Evropsku konvenciju, a što može imati štetne posljedice po BiH, pa tako i po Bošnjake kao jedan od njenih konstitutivnih naroda. Također, u Izjavi se navodi da se onemogućavanjem Bošnjaka iz tri kantona da budu birani u Dom naroda FBiH uspostavlja diskriminacija Bošnjaka kakva je već presuđena u presudi Evropskog suda *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*.

Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

29. 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 nabrojanje 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. U vezi s tim, Ustavni sud je, također, ukazao na to da pojam „konstitutivnosti naroda“ nije apstraktan pojam, već da on inkorporira određene principe bez kojih jedno društvo, sa ustavno zaštićenim razlikama, ne bi moglo efikasno funkcionirati. Dalje, Ustavni sud je, također, 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, s tim u vezi, 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 njezinih organa (detaljnije vidi, *op. cit.*, Odluka broj U 7/06, tačke 33-37. s daljnjim referencama).

30. Također, povodom istog pitanja u sudskoj praksi je ukazano na to da je, u skladu s članom VI/3. stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i da je njime ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja Ustavni sud će se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovoditi vrijednostima i 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

31. Podnosioci Izjave najprije ukazuju na to da se članom 1. Prijedloga Zakona kojim se mijenja način izbora članova Predsjedništva BiH – jednog Hrvata i jednog Bošnjaka iz entiteta FBiH, ne otklanjaju diskriminatorske odredbe o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je to utvrđeno u obavezujućoj presudi Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, da ponuđeno rješenje kreira još goru situaciju od postojeće u odnosu na Evropsku konvenciju, pa da to može imati štetne posljedice po BiH, pa tako i po Bošnjake kao jedan od njenih konstitutivnih naroda.

32. Ustavni sud podsjeća na to da je Evropski sud u predmetu *Sejdić i Finci* (vidi Evropski sud, presuda od 22. decembra 2009. godine) utvrdio da (vidi stav 56): „(...) se ustavne odredbe koje čine aplikante nepodobnim da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo također moraju smatrati diskriminatorskim i kao takve predstavljaju povredu člana 1. Protokola br. 12.“.

33. Nadalje, Evropski sud je u predmetu *Zorić protiv Bosne i Hercegovine* (vidi Evropski sud, presuda od 17. jula 2014. godine) istakao (vidi stav 36): „(...) U presudi *Sejdić i Finci* (*ibid.*, tačka 56), Sud je već utvrdio da su ustavne odredbe koje aplikante onemogućuju da budu birani za Predsjedništvo diskriminatorne i suprotne članu 1. Protokola br. 12. Sud ne vidi razloga da u ovom predmetu odstupi od te jurisprudencije.“

34. Najzad, Evropski sud je u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine* (vidi Evropski sud, presuda od 9. juna 2016. godine) istakao (vidi st. 41. i 42): „(...) Sud primjećuje da se prema Ustavu Bosne i Hercegovine samo one osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici *konstitutivnog naroda* imaju pravo kandidirati na izborima za Predsjedništvo koje se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, od kojih je svaki neposredno izabran iz Federacije Bosne i Hercegovine, i jednog Srbina neposredno izabranog iz Republike Srpske. Prema tome, aplikant, koji je Bošnjak nastanjen u Republici Srpskoj, isključen je iz tog prava. Već je utvrđeno da sličan ustavni preduvjet predstavlja diskriminirajuće različito postupanje suprotno članu 1. Protokola br. 12 u citiranoj presudi *Sejdić i Finci* (tačka 56.) koja se odnosi na nemogućnost aplikanata, od kojih je jedan pripadnik romskog, a drugi jevrejskog naroda, da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo. U presudi *Zorić* (citirana gore, tačke 36-37 i tačka 43), koja se odnosi na aplikanticu koja se ne izjašnjava kao pripadnica niti jednog od *konstitutivnih naroda* već se izjašnjava kao državljanka Bosne i Hercegovine, Sud je donio isti zaključak u pogledu njene nemogućnosti da se kandidira na izborima za Predsjedništvo“.

35. Nadalje, Ustavni sud podsjeća na to da je u Odluci o dopustivosti i meritumu broj *U 14/12* od 26. marta 2015. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) istakao (vidi tačke 73. i 74): „ (...) iz odluke Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti

izmijenjen“. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje na to da je Evropski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* istakao (vidi tačka 40) da: „(...) Sud naglašava da je nalaz o povredi u ovom predmetu direktna posljedica propusta vlasti tužene države da uvedu mjere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Sejdić i Finci*. Propust tužene države da uvede ustavne i legislativne prijedloge kako bi okončala postojeću neusklađenost Ustava i Izbornog zakona s članom 14, članom 3. Protokola br. 1 i članom 1. Protokola br. 12, ne predstavlja samo otežavajuću okolnost kada je riječ o odgovornosti države prema Konvenciji zbog postojećeg ili ranijeg stanja stvari, već također ugrožava buduću učinkovitost mehanizma Konvencije (vidi *Broniowski*, citiran gore, tačka 193, i *Greens i M. T.*, citiran gore, tačka 111). Međutim, trenutno je nemoguće predvidjeti i obim ovih izmjena. Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u citiranim predmetima“.

36. 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 diskriminatorske, a tek nakon toga odgovarajuće izmjene Izbornog zakona.

37. Ustavni sud podsjeća na to da se u skladu s članom IV/3.e) Ustava BiH predložena odluka Parlamentarne skupštine može proglasiti štetnom po vitalne interese bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova bošnjačkih, odnosno hrvatskih, odnosno srpskih delegata. Iz citirane ustavne odredbe nedvosmisleno proizlazi da je mehanizam vitalnog nacionalnog interesa instrument koji je dodijeljen samo konstitutivnim narodima u svrhu zaštite od eventualne destrukcije interesa konkretnog konstitutivnog naroda. Dakle, Ustav BiH ne predviđa mogućnost da, na primjer delegati iz reda bošnjačkog naroda, koristeći mehanizam vitalnog nacionalnog interesa, neku odluku proglase 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.

38. Nadalje, Ustavni sud zapaža da Prijedlog Zakona nije ni podnesen s ciljem implementacije ove presude (*Sejdić i Finci*) već se samo odnosi na pitanja izborne procedure u sadašnjem Izbornom zakonu. Ovo nedvosmisleno proizlazi iz obrazloženja Prijedloga Zakona, u kojem predlagači, kao razlog za njegovo donošenje, navode provođenje Odluke Ustavnog suda broj *U 23/14* od 1. decembra 2016. godine (dostupna na internetskoj stranici www.ustavnisud.ba), kao i zadovoljenje općeg principa demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike.

39. Nadalje, Prijedlog Zakona zasniva se na istim principima iz Ustava BiH i Izbornog zakona kao i postojeća rješenja, prema kojim se za člana Predsjedništva BiH sa teritorije Federacije BiH biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat. Ponuđeno rješenje na drugačiji način regulira samo procedura njihovog izbora, a koja bi trebala da osigura, kako je u obrazloženju prijedloga navedeno, opći princip demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike, odnosno da svaki konstitutivni narod sam bira svoje predstavnike u zakonodavnoj vlasti.

40. Ustavni sud podsjeća na to da je u skladu s članom 31. Pravila Ustavnog suda određen obim odlučivanja Ustavnog suda prema kojem se ispituju samo oni navodi koji su izneseni u zahtjevu. S obzirom na to da član 1. Prijedloga Zakona, kojim se mijenja član 8.1. Izbornog zakona, ne predstavlja implementaciju navedene presude Evropskog suda, odnosno ne rješava problem diskriminatorских odredbi o kandidiranju za člana Predsjedništva i da rješenje tog pitanja treba tek da uslijedi nakon ustavnih promjena, a da se spornim prijedlogom rješavaju neka druga pitanja, ne može se govoriti o nastupanju štetnih posljedica po BiH, pa tako i po Bošnjake kao jedan od njenih konstitutivnih naroda, a što bi rezultiralo povredom vitalnog interesa kako tvrde podnosioci Izjave. Najzad, predloženo rješenje, slijedeći principe iz Ustava BiH i Izbornog zakona, te opći princip demokratije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike, na drugačiji način regulira samo proceduru izbora članova Predsjedništva BiH iz FBiH, ali prema kojem se iz Federacije BiH za članove Predsjedništva BiH i dalje biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat.

41. Slijedom navedenog, proizlazi da ponuđeno rješenje u članu 1. Prijedloga Zakona kojim se mijenja član 8.1. Izbornog zakona ne vrijeđa vitalni interes bošnjačkog naroda na način kako tvrde podnosioci Izjave.

42. Nadalje, Ustavni sud zapaža da se ponuđenim rješenjem u članu 13. Prijedloga Zakona mijenja dio u Prijelaznim odredbama Izbornog zakona, konkretno stav 2. člana 20.16A kojim je

utvrđen broj delegata koje biraju kantoni u Dom naroda Parlamenta FBiH. Prema navodima podnosioca Izjave, ponuđenim rješenjem, prema kojem Bošnjaci iz Kantona 10, Posavskog i Zapadnohercegovačkog kantona ne bi mogli biti birani u Dom naroda Parlamenta FBiH, uspostavlja se diskriminacija, kako je utvrdio i Evropski sud u ovoj odluci već citiranom predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*. U prilog toj tvrdnji podnosioci zahtjeva su istakli i da Ustav FBiH u Poglavlju IV u članu 8. stav (3) propisuje: „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“, a da je u navedenim kantonima na svim dosadašnjim izborima biran i značajan broj poslanika iz reda bošnjačkog naroda.

43. Ustavni sud podsjeća na to da Izborni zakon u Poglavlju 10, Potpoglavlje B (Dom naroda Parlamenta FBiH) regulira, između ostalog, raspodjelu mjesta po konstitutivnom narodu. Međutim, u Poglavlju 20. Izbornog zakona (Prijelazne odredbe) članom 20.16A stav 1. određeno je da se do potpunog provođenja Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je obično uređena Poglavljem 10, Potpoglavljem B ovog zakona, odvija u skladu s ovim članom. Stavom 2. navedenog člana određeno je da će se do organiziranja novog popisa kao osnova koristiti popis iz 1992. godine, tako da svaki kanton bira propisani broj delegata iz svakog od tri konstitutivna naroda i Ostalih.

44. Ustavni sud zapaža da se mijenja član 13. Izbornog zakona u dijelu Prijelaznih odredbi – član 20.16A. Prema predloženom rješenju, stav 1. navedenog člana ostaje neizmijenjen. Predloženim izmjenama mijenja se stav 2. navedenog člana, tako da se utvrđuje da se broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda i Ostalih po kantonima, uzimajući u obzir posljednji popis stanovništva, raspoređuje na način da se 17 delegata iz reda bošnjačkog naroda bira iz zakonodavnog tijela pobrojanih kantona u kojim se ne navode Posavski kanton, Kanton 10 i Zapadnohercegovački kanton; 17 delegata iz reda hrvatskog naroda bira se iz zakonodavnog tijela pobrojanih kantona u kojim se ne navode Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski i Sarajevski kanton; 17 delegata iz reda srpskog naroda bira se iz zakonodavnog tijela pobrojanih kantona u kojim se ne navode Bosansko-podrinjski, Posavski i Zapadnohercegovački kanton; 7 delegata iz reda Ostalih bira se iz zakonodavnog tijela pobrojanih kantona u kojim se ne navode Bosansko-podrinjski, Posavski, Zapadnohercegovački, Hercegovačko-neretvanski, Srednjobosanski kanton, te Kanton 10. Određivanje kantona u kojim se bira po 17 delegata za svaki od konstitutivnih naroda, odnosno u kojim se neće birati delegati za svaki od konstitutivnih naroda, zasnovano je na proporcionalnoj zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u odnosnom kantonu prema podacima o posljednjem popisu stanovništva.

45. Ustavni sud zapaža da su u obrazloženju Prijedloga Zakona kao razlog za ponuđeno rješenje podnosioci prijedloga istakli provođenje Odluke Ustavnog suda broj *U 23/14* na način da se osigurava da Dom naroda Parlamenta FBiH bude dom legitimnih i legalnih predstavnika naroda.

46. Ustavni sud podsjeća na to da je u Odluci broj *U 23/14* istakao da Dom naroda Parlamenta FBiH predstavlja dom konstitutivnih naroda, a ne dom kantona kao federalnih jedinica od kojih se sastoji Federacija BiH. Osnovna funkcija Doma naroda je zaštita konstitutivnosti naroda. Stoga, pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda FBiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa (vidi citiranu Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U 23/14*, tačke 50. i 51). Pri tom, Ustavni sud je imao u vidu da je Ustavom FBiH najprije određeno da je sastav Doma naroda paritetan, tako da svaki konstitutivni narod, a ne kanton, ima jednak broj delegata, tj. po 17, te da sedam delegata imaju Ostali. Nadalje, Ustavom FBiH je određeno da delegate u Dom naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, a ne proporcionalno nacionalnoj strukturi svojih delegata. Pri tom, broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju se zakonom. Najzad, Ustav FBiH određuje da će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu biti u Domu naroda. U ovom slučaju radi se o uvjetnoj opciji, tj. potrebno je da na neposrednim izborima za skupštinu kantona kao zastupnik bude i izabran najmanje jedan Hrvat, jedan Bošnjak ili jedan Srbin.

47. Ustavni sud zapaža 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 odnosno 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.

48. Ustavni sud podsjeća na to da Dom naroda Parlamenta FBiH predstavlja dom konstitutivnih naroda, a ne dom kantona kao federalnih jedinica od kojih se sastoji Federacija BiH. Osnovna funkcija Doma naroda je zaštita konstitutivnosti naroda (vidi citiranu Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U 23/14*, tačka 51). Naime, Ustavom FBiH je najprije određeno da je sastav Doma naroda paritetan, tako da svaki konstitutivni narod, a ne kanton, ima jednak broj delegata, tj. po 17, te da sedam delegata imaju Ostali. Nadalje, delegate u Dom naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, a ne proporcionalno nacionalnoj strukturi svojih delegata, s tim da se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom. Također, Ustav FBiH određuje da će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu biti u Domu naroda. U ovom slučaju radi se o uvjetnoj opciji, tj. potrebno je da na neposrednim izborima za skupštinu kantona kao zastupnik bude izabran najmanje jedan Hrvat, jedan Bošnjak ili jedan Srbin.

49. Ustavni sud zapaža da se predloženim izmjenama intervenira u Izborni zakon u dijelu Prijelaznih odredbi, član 20.16A, koje se primjenjuju do potpunog provođenja Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Navedenim članom, u stavu 1. koji ostaje neizmijenjen, određeno je da do potpunog provođenja Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je obično uređena Poglavljem 10, Potpoglavlje B ovog zakona, odvijat će se u skladu s ovim članom. Predloženim izmjenama mijenja se stav 2. navedenog člana tako da se utvrđuje broj delegata za Dom naroda Parlamenta FBiH svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih po kantonima, uzimajući u obzir posljednji popis stanovništva iz 2013. godine.

50. Dakle, predloženo rješenje, kao i prethodno, zasniva se na identičnim principima, tj. da se delegati biraju iz zakonodavnog tijela kantona i proporcionalno prema podacima o posljednjem popisu stanovništva. Primjenom navedenih principa na jednak način prema svim konstitutivnim narodima utvrđen je broj delegata za Dom naroda Parlamenta FBiH svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih po kantonima koji osigurava paritetnu zastupljenost od po 17 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda, na način da su konkretni brojevi delegata po kantonima određeni proporcionalno prema podacima o posljednjem popisu stanovništva. Pri tom, Ustavni sud naglašava da se nije upuštao u tačnost matematičkog izračuna na osnovu kojeg su u Prijedlogu Zakona utvrđeni konkretni brojevi delegata koji se biraju u pojedinim kantonalnim skupštinama.

51. Imajući u vidu da je Dom naroda dom konstitutivnih naroda a ne kantona, kao i da delegate u Dom naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj

strukturi stanovništva odnosno kantona, a ne proporcionalno nacionalnoj strukturi zastupnika u kantonalnoj skupštini iz čijih redova se biraju delegati u Dom naroda, ponuđeno rješenje, zasnovano na kriteriju proporcionalne zastupljenosti prema posljednjem popisu stanovništva, a koji je, nesporno, na jednak način primijenjen na sve, ne dovodi u nepovoljniji položaj pripadnike bošnjačkog naroda u odnosu na druga dva naroda, a što bi za posljedicu imalo povredu vitalnog nacionalnog interesa, kako smatraju podnosioci Izjave.

52. Najzad, da li ponuđeno rješenje o raspodjeli mandata pokreće i pitanje usklađenosti s Ustavom FBiH, a što podnosioci Izjave sugeriraju ukazujući na konkretne odredbe Ustava FBiH, ne može se povezivati s pitanjem eventualne destruktivnosti po vitalni nacionalni interes, jer su to dva odvojena pojma (vidi, između ostalih, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 32/13* od 23. januara 2014. godine, tačka 31, dostupna na internetskoj stranici www.ustavnisud.ba).

53. Slijedom navedenog, proizlazi da ponuđeno rješenje u članu 13. Prijedloga Zakona kojim se mijenja stav 2. člana 20.16A Izbornog zakona ne vrijeđa vitalni interes bošnjačkog naroda na način kako tvrde podnosioci Izjave.

54. Ustavni sud zaključuje da nisu osnovani navodi podnosilaca Izjave da je Prijedlog Zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

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

VI. Zaključak

56. Ustavni sud zaključuje 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.

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

58. Na osnovu člana 43. Pravila Ustavnog suda, predsjednik Mirsad Ćeman je dao izjavu o neslaganju s odlukom većine.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman