

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednik Mato Tadić, potpredsjednici Tudor Pantiru, Miodrag Simović i Hatidža Hadžiosmanović, sudije David Feldman, Valerija Galić, Jovo Rosić, Constance Grewe i Seada Palavrić, na sjednici održanoj 27. januara 2006. godine, u predmetu broj U 5/04, rješavajući zahtjev **Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtijeva**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 17. stav 1. tačka 1. i člana 59. stav 2. alineja 1. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 60/05), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev **Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtijeva**, za ocjenu saglasnosti čl. IV/1, IV/1.a), IV/3.b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog nenadležnosti Ustavnog suda 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

1. Sulejman Tihić, u vrijeme kada je obavljao funkciju predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtijeva), podnio je 27. aprila 2004. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usaglašenosti odredaba čl. IV/1, IV/1.a), IV/3.b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine sa odredbama člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

2. Podnosilac zahtjeva navodi da član IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Dom naroda će se sastojati od 15 delegata, dvije trećine iz Federacije (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (5 Srba)“. Ovakvo propisivanje strukture Doma naroda nije u saglasnosti sa pravom na zabranu diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije u vezi sa pravom na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, koji propisuje načelo ravnopravnog postupanja prema svim građanima u ostvarivanju njihovog prava da glasaju i budu birani, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda prilikom biranja zakonodavnog organa. Član IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine ne garantira pravo na slobodne izbore u smislu člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, jer ne osigurava ravnopravno postupanje prema svim građanima Bosne i Hercegovine u ostvarivanju njihovog biračkog prava.

3. Naime, prema članu IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine, samo pripadnici tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini, tj. Bošnjaci, Hrvati i Srbi mogu biti delegati u Domu naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine. Nijedan građanin Bosne i Hercegovine, pripadnik Ostalih, tj. koji ne pripada ni jednom od tri konstitutivna naroda, ne može biti izabran u Dom naroda. Na ovaj način je svima koji nisu Bošnjaci, Hrvati ili Srbi onemogućen pristup javnim funkcijama, čime su građani Bosne i Hercegovine iz reda Ostalih direktno diskriminirani prema etničkoj, vjerskoj i rasnoj osnovi. Dakle, bez ikakvog objektivnog i razumnog opravdanja, napravljena je razlika između tri konstitutivna naroda i Ostalih u Bosni i Hercegovini, čime su ovi posljednji diskriminirani u ostvarivanju svoga prava garantiranog članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

4. Osim toga, iz odredaba člana IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine proizlazi da samo Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno samo Srbi iz Republike Srpske, mogu biti delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. To znači da je Srbima iz Federacije BiH, kao i Bošnjacima i Hrvatima iz Republike Srpske, onemogućeno da se kandidiraju za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čime im je onemogućeno da ostvaruju pasivno biračko pravo, tj. pravo da budu birani u ovo zakonodavno tijelo na nivou države Bosne i Hercegovine. Na ovaj način su Srbi u Federaciji BiH, kao i Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, direktno diskriminirani u ostvarivanju svoga prava garantiranog članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

5. Podnosilac zahtjeva navodi da član IV/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „novoimenovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština

Republike Srpske“. Ovaj član Ustava Bosne i Hercegovine nije u saglasnosti sa članom 14. Evropske konvencije i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Naime, iz člana IV/1.a) Ustava Bosne i Hercegovine, koji reguliše izbor delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, proizlazi da su građani Federacije Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda i građani iz reda Ostalih diskriminirani po etničkoj, rasnoj i(li) vjerskom osnovi u odnosu na Hrvate i Bošnjake, jer im je onemogućeno pravo da biraju delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tj. uskraćeni su za aktivno biračko pravo iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Ovaj član potvrđuje i navode da Srbi iz Federacije BiH, a Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske ne mogu, u skladu sa procedurom iz člana IV/1.a), biti izabrani u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, čime su onemogućeni u ostvarivanju prava garantiranih članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Nakon usklađivanja odredaba entitetskih ustava sa odlukom Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda, Bošnjaci, Hrvati i Srbi su konstitutivni u oba entiteta. Prema tome, imaju pravo da biraju i budu izabrani u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i to Srbi iz Federacije BiH, a Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske.

6. Podnosilac zahtjeva navodi da član IV/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Svaki dom će, većinom glasova, usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg, s tim da će se mjesto predsjedavajućeg rotirati između ova tri lica“. Ovaj član nije u skladu sa članom 14. Evropske konvencije i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Naime, samo Bošnjak, Hrvat i Srbin mogu biti izabrani za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pristup ovim javnim funkcijama onemogućen je građanima Bosne i Hercegovine iz reda Ostalih, čime su oni direktno diskriminirani u ostvarivanju pasivnog biračkog prava po etničkom, vjerskom i rasnom osnovu, što predstavlja zadiranje u suštinu prava zaštićenih članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

7. Podnosilac zahtjeva navodi da član V/1. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske“. Ovaj član nije u saglasnosti sa članom 14. Evropske konvencije i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Iz ove odredbe proizlazi da ni jedan građanin iz reda Ostalih, tj. koji ne pripada jednom od tri konstitutivna naroda, ne može biti član Predsjedništva Bosne i Hercegovine. To znači da samo Bošnjak, Hrvat i Srbin imaju pristup ovim javnim funkcijama, dok su građani iz reda Ostalih onemogućeni da budu birani u ovaj organ. Na taj način su oni, u

ostvarivanju pasivnog biračkog prava, direktno diskriminirani po etničkom, vjerskom i rasnom osnovu. Također, samo Bošnjak i Hrvat iz Federacije BiH, i samo Srbin iz Republike Srpske, mogu biti članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, čime su Srbi u Federaciji, a Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, onemogućeni da se kandidiraju za ove javne funkcije.

8. Nikada građanin srpske nacionalnosti sa prostora Federacije ne može biti član Predsjedništva Bosne i Hercegovine koji se bira direktno sa teritorije Federacije, niti ikada građanin bošnjačke i hrvatske nacionalnosti sa prostora Republike Srpske može biti član Predsjedništva koji se bira direktno sa teritorije Republike Srpske. To znači da je, u prvom slučaju građaninu srpske nacionalnosti u Federaciji, a u drugom slučaju građaninu bošnjačke i hrvatske nacionalnosti u Republici Srpskoj, onemogućeno ostvarivanje pasivnog biračkog prava, tj. prava da se kandidira i bude biran u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Na ovaj način, diskriminiran je veliki broj građana jer im je ustavnim odredbama onemogućeno da ostvaruju svoja politička prava, naročito prava učestvovanja na izborima.

9. U prilog svojim tvrdnjama podnosilac zahtjeva se poziva na obrazloženje Treće djelimične odluke Ustavnog suda broj *U 5/98* o konstitutivnosti naroda, iz kojeg proizlazi da „ako je uspostavljen sistem vlasti koji sve javne položaje rezervira samo za pripadnike određenih etničkih grupa“ pravo na učešće u izborima, sudjelovanje u vlasti, kao i vođenju javnih poslova na bilo kojem nivou i pravo na jednak pristup javnim službama, ozbiljno je prekršeno za sve one osobe ili građane koji ne pripadaju tim etničkim grupama, s obzirom da je njima onemogućeno da se predstave kao kandidati za takve vladine ili javne položaje.

10. Također, sve odredbe koje rezerviraju određen javni položaj za Bošnjaka, Hrvata i Srbina, bez mogućnosti da se izabere građanin pripadnik Ostalih, krše član 5. Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, koja se prema Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine mora primjenjivati u Bosni i Hercegovini i ne predstavlja samo obavezu države Bosne i Hercegovine, već garantira pojedinačna prava, i to politička prava, naročito pravo učestvovanja na izborima – pravo glasa i kandidature prema sistemu općeg i jednakog prava glasa, pravo učestvovanja u vladi, kao i upravljanju javnim poslovima na svim nivoima i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama. Iz definicije člana 1. navedene Konvencije jasno je da se termin „rasna diskriminacija“ odnosi na svako isključivanje, ograničavanje, razlikovanje ili davanje prvenstva utemeljenih na rasi, boji kože, rođenju, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu, ili rezultat, da naruše i(li) kompromitiraju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, ljudskih prava i osnovnih

sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju, ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

11. Podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom će: a) utvrditi da članovi IV/1, IV/1.a), IV/3.b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine nisu usaglašeni sa članom 14. Evropske konvencije i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i b) nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 63. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, čl. IV/1, IV/1.a), IV/3.b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine uskladi sa članom 14. Evropske konvencije i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

12. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. tačka 1. Pravila Ustavnog suda.

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

„Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po 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.»

Član 17. stav 1. tačka 1. Pravila Ustavnog suda glasi:

«Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

1. Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje“.

13. S obzirom na navode podnosioca zahtjeva očigledno je da on traži ispitivanje usklađenosti određenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom i njenim protokolima. Dakle, Ustavni sud mora utvrditi ima li nadležnost da preispita ustavne odredbe u odnosu na Evropsku konvenciju. Dopustivost predmetnog zahtjeva zavisi, prije svega, od odnosa između Ustava

Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije. Status Evropske konvencije proizlazi iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine koji jasno ukazuje da se prava i slobode iz Evropske konvencije direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ova odredba ukazuje na opći fenomen internacionalizacije domaćeg pravnog sistema u Bosni i Hercegovini. Praksa Evropskog suda za ljudska prava vodi ka zaključku da domaće zakonodavstvo mora ispuniti zahtjeve Evropske konvencije. Prema članu VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav. Ustavni sud, kako bi podržavao Ustav Bosne i Hercegovine, može se pozvati na tekst tog Ustava i na Evropsku konvenciju, što proizlazi i iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

14. Za uspostavljanje nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine neophodno je i postojanje “spora“ u smislu ove ustavne odredbe. U konkretnom slučaju se ne radi o “sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine“, nego o mogućem konfliktu između međunarodnog i domaćeg prava. Osim toga, s obzirom da se u konkretnom slučaju traži ispitivanje usklađenosti pojedinih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine sa odredbama Evropske konvencije, Ustavni sud primjećuje da prava iz Evropske konvencije ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine, jer je Evropska konvencija kao međunarodni dokument stupila na snagu na temelju Ustava Bosne i Hercegovine, te ustavne ovlasti proističu iz Ustava Bosne i Hercegovine, a ne iz Evropske konvencije.

15. Iako u Ustavu Bosne i Hercegovine nema odredbi o interpretativnim ovlaštenjima Ustavnog suda, jasno je da Ustavni sud ne bi mogao ni ostvarivati svoja ovlaštenja ako ne interpretira ustavne odredbe, odredbe zakona koje u postupku apstraktne kontrole ispituje, kao i odredbe koje se odnose na samu njegovu nadležnost. Međutim, Ustavni sud se uvijek pri tome mora držati teksta Ustava Bosne i Hercegovine, koji u konkretnom slučaju ne dozvoljava širu interpretaciju nadležnosti, s obzirom na obavezu Ustavnog suda da “podržava ovaj Ustav“.

16. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije nadležan za odlučivanje o saglasnosti pojedinih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom i njenim protokolima.

17. Imajući u vidu odredbe člana 17. stav 1. tačka 1. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

18. U skladu sa članom VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik

Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić