Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 9/11,** rješavajući zahtjev **Bakira Izetbegovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine,** na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2, člana 61. st. 1. i 2. i člana 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 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
Mirsad Ćeman, sudija
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 23. septembra 2011. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se zahtjev **Bakira Izetbegovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine.**

Utvrđuje se da član 17. i član 39. stav 1. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 i 76/09) nisu u skladu sa članom I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da najkasnije u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke uskladi član 17. i član 39. stav 1. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 i 76/09) sa članom I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 74. stav 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine", "Službenom glasniku Republike Srpske" i u „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine".

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Bakir Izetbegović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 25. maja 2011. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 i 76/09)- (u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu).

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 3. juna 2011. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Predstavnički dom je 22. jula 2011. godine Ustavnom sudu dostavio mišljenje o zahtjevu za ocjenu ustavnosti čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu, a Dom naroda je svoje mišljenje dostavio 29. jula 2011. godine.

4. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, mišljenja Predstavničkog doma i Doma naroda su dostavljena podnosiocu zahtjeva 23. jula 2011. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva smatra da odredbe čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu nisu u saglasnosti sa članom I/7. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. u vezi sa članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. u vezi sa članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

6. Podnosilac zahtjeva je naveo da je, u odnosu na ustavne garancije iz člana I/7. Ustava Bosne i Hercegovine, jasna intencija ustavotvorca da se omogući zaštita stečenog državljanstva Bosne i Hercegovine, kako je to utvrđeno u članu I/7.b) u kojem se izričito navodi da nijedno lice ne može biti arbitrarno lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine ili državljanstva entiteta, ili na drugi način ostavljeno bez državljanstva. Također je istakao da je istim članom dalje zagarantirano da niko ne

može biti lišen državljanstva Bosne i Hercegovine ili entiteta prema bilo kojem osnovu kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status. Navedena ustavna odredba, kako je naglasio podnosilac zahtjeva, zabranjuje lišavanje stečenog državljanstva Bosne i Hercegovine, uključujući zabranu diskriminacije prema bilo kom osnovu, te uključujući korištenje pojma «bilo koji drugi status». U konkretnom slučaju navedeni pojam mora i može jedino biti posmatran u svjetlu činjenice da postoji drugo državljanstvo i evidentno različit status koji imaju državljani Bosne i Hercegovine koji žive u susjednim državama od onih koji žive u državama koje nisu susjedi Bosne i Hercegovine. Pojam «bilo kojeg drugog statusa», kako dalje navodi podnosilac zahtjeva, može biti posmatran i u odnosu na državljane Bosne i Hercegovine koji žive u Bosni i Hercegovini, a stekli su državljanstvo druge države koja nije susjed Bosne i Hercegovine.

7. Podnosilac zahtjeva je istakao da član I/7.d) Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje da «državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države pod uvjetom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština u skladu sa članom IV stav 4. tačka (d)». Drugim riječima, kako je dalje istaknuto, ova odredba ne utvrđuje mogućnost lišavanja državljanstva Bosne i Hercegovine u slučaju stjecanja drugog državljanstva, već upravo suprotno. Podnosilac zahtjeva ističe da, polazeći od neprikosnovenosti stečenog državljanstva Bosne i Hercegovine, kako je to utvrđeno u članu I/7.b), moguće je ograničiti mogućnost stjecanja drugog državljanstva, osim originalnog državljanstva Bosne i Hercegovine, a nikako odredbu člana I/7.d) shvatiti kao mogućnost za lišavanje državljanstva Bosne i Hercegovine u slučaju stjecanja drugog državljanstva, jer se ova odredba mora posmatrati u kontekstu odredbe člana I/7.b) i ne može se odvojeno posmatrati i na taj način zanemariti imperativna norma člana I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Mogućnost lišavanja državljanstva Bosne i Hercegovine, u skladu sa tekstom odredbe člana I/7, eventualno bi se mogla primijeniti na oduzimanje naknadno stečenog državljanstva Bosne i Hercegovine u slučaju kada ne postoji bilateralni sporazum, to jeste slično kao pri stjecanju građanskih prava u kojima postoje originarni i derivativni način stjecanja tih prava. Primjenom ovih principa na konkretan slučaj, kako navodi podnosilac zahtjeva, dâ se zaključiti da je moguće oduzeti samo državljanstvo stečeno na «derivativni» način ukoliko ne postoji bilateralni sporazum, a ni u kom slučaju, primjenom člana I/7.b) koji to izričito zabranjuje, oduzeti državljanstvo stečeno na originarni način, dakle, osnovno (originalno) državljanstvo ili prvostečeno državljanstvo Bosne i Hercegovine.

8. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, shodno navedenom, osporene odredbe Zakona o državljanstvu su suprotne članu I/7. Ustava Bosne i Hercegovine, jer na arbitraran način

omogućavaju lišavanje državljanstva Bosne i Hercegovine suprotno ustavnim garancijama. Navedene ustavne garancije mogu biti shvaćene jedino na način da Ustav Bosne i Hercegovine polazi od jasnog stava u pogledu zaštite svojih državljana, a da je moguće ograničiti druga prava kao što je pravo na stjecanje drugog državljanstva i uvjetovati stjecanje drugog državljanstva postojanjem bilateralnog sporazuma. Svako suprotno razumijevanje ovog člana bi dovelo do kršenja ustavnih prava državljana Bosne i Hercegovine. Zbog svega navedenog, podnosilac zahtjeva smatra da osporeni članovi Zakona o državljanstvu koji, suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, predviđaju mogućnost lišavanja državljanstva Bosne i Hercegovine na protivustavan način krše član I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

9. Podnosilac zahtjeva je, dalje, naveo da osporeni članovi Zakona o državljanstvu definiraju najmanje dvije vrste djelovanja države u odnosu na pojedince kada je u pitanju državljanstvo. Prva situacija se odnosi na lica koja mogu zadržati dvojno državljanstvo u slučaju kada postoji bilateralni sporazum između Bosne i Hercegovine i druge države (uglavnom se radi o državama susjedima). Druga situacija se odnosi na lica koja, u skladu sa čl. 17. i 39, ne bi mogla zadržati državljanstvo Bosne i Hercegovine, odnosno status državljana Bosne i Hercegovine bi im bio oduzet po sili zakona i pored volje da se zadrži originalno državljanstvo, to jeste državljanstvo Bosne i Hercegovine. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, ovakvim zakonskim rješenjima se vjerovatno pretpostavilo da lica koja su stekla druga državljanstva gube interes za zadržavanje originalnog državljanstva, što je potpuno pogrešna i proizvoljna pretpostavka s obzirom na općepoznato protivljenje ove grupe lica da ostanu bez originalnog državljanstva Bosne i Hercegovine.

10. S druge strane, kako navodi podnosilac zahtjeva, vlasti Bosne i Hercegovine nisu, u skladu s jasno izraženim interesom svojih građana, otpočele aktivnosti na sklapanju bilateralnih sporazuma sa državama u kojima se nalazi najveći broj državljana Bosne i Hercegovine koji su stekli državljanstvo druge države radi omogućavanja da zadrže državljanstvo Bosne i Hercegovine. Pri tome, kako je dalje naglašeno, ne treba izgubiti iz vida da se, uglavnom, radi o građanima koji su napustili BiH usljed ratnih djelovanja devedesetih godina i koji su putem stjecanja drugog državljanstva pokušavali da steknu bilo kakav status u državi u kojoj su se nastanili, kako bi bili u mogućnosti da osiguraju sredstva za svoje i preživljavanje svoje porodice. Neki od tih građana su se i vratili u Bosnu i Hercegovinu, ali su stekli i državljanstvo neke druge države u kojoj su stekli određena prava, u skladu sa stečenim statusom državljanina. Zbog svega navedenog, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, potpuno su nejasni namjera i motiv zakonodavca da oduzme državljanstvo svojim državljanima koji su u međuvremenu stekli i drugo državljanstvo.

11. U konkretnoj situaciji, kako zaključuje podnosilac zahtjeva, više je nego očigledno da su usvajanjem osporenih članova Zakona o državljanstvu građani-državljani Bosne i Hercegovine nastanjeni u zemljama sa kojima Bosna i Hercegovina nema zaključene bilateralne sporazume ili građani-državljani Bosne i Hercegovine koji su nastanjeni u Bosni i Hercegovini, a stekli su i državljanstvo neke druge države koja nije susjed BiH, dovedeni u nepovoljniju situaciju od onih građana-državljana Bosne i Hercegovine koji su stekli državljanstvo zemlje sa kojom Bosna i Hercegovina ima potpisane ovakve sporazume. Takvo postupanje, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, jasno ukazuje da je riječ o analognoj situaciji i različitom tretmanu ove grupe građana s obzirom na to da državni organi ne djeluju s ciljem sklapanja bilateralnih sporazuma sa drugim državama u kojima žive građani Bosne i Hercegovine na koje se osporeni članovi odnose.

12. Podnosilac zahtjeva je naveo da, prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, van zemlje živi više od 1.350.000 lica koja vode porijeklo iz Bosne i Hercegovine, što u odnosu na broj stanovnika u zemlji predstavlja jednu trećinu njene ukupne populacije. Istovremeno, kako je dalje istaknuto, Svjetska banka procjenjuje da je 2005. godine broj emigranata sa prostora Bosne i Hercegovine iznosio 1.471.594, što čini 37,7 procenata ukupne bosanskohercegovačke populacije. Ukoliko se sa navedene liste izuzmu države s kojima je zaključen bilateralni sporazum, Kraljevina Švedska, Srbija, Crna Gora i Republika Hrvatska (iako ni sa Republikom Hrvatskom nije zaključen bilateralni sporazum), navedeni broj bi se smanjio za oko 250.000 građana BiH. Međutim, kako je zaključio podnosilac zahtjeva, sasvim je izvjesno da bi najmanje 1.000.000 državljana Bosne i Hercegovine bilo oštećeno primjenom osporenih odredaba.

13. Podnosilac zahtjeva smatra da Vijeće ministara nije bilo djelotvorno u preduzimanju aktivnosti na zaključivanju bilateralnih sporazuma, kada se ima u vidu da je Bosna i Hercegovina zaključila samo jedan bilateralni sporazum (sa Kraljevinom Švedskom), u odnosu na države koje nisu susjedi BiH radi stvaranja uvjeta kojima bi se osigurala zaštita državljana Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Osim toga, činjenica da Vijeće ministara nije, u skladu s zakonskom obavezom, zaključilo niti bilateralni sporazum sa Republikom Hrvatskom, kao susjednom državom, govori koliko su bile aktivne državne vlasti u zaštiti jedne trećine svojih građana, te u poštivanju zakona koje je donio nadležni zakonodavni organ. Konačno, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, s obzirom na iznesene podatke, postavlja se pitanje zbog čega nadležni organi Bosne i Hercegovine nisu, u skladu sa interesom građana, pokrenuli postupak zaključivanja odgovarajućih bilateralnih sporazuma sa navedenim državama, dok se Zakonom o državljanstvu, konkretno članom 39. stav 2, utvrđuje obaveza da samo sa susjednim državama budu zaključeni bilateralni ugovori, i to u roku od šest mjeseci. Na taj način, prema mišljenju podnosioca

zahtjeva, Zakon o državljanstvu drugačije tretira državljane Bosne i Hercegovine nastanjene u susjednim državama od onih nastanjenih u drugim državama ili čak nastanjenih u Bosni i Hercegovini, ali koji imaju državljanstvo neke druge države koja nije susjed Bosne i Hercegovine. Takvim postupanjem vlasti i primjenom osporenih odredaba zakona, kako je zaključio podnosilac zahtjeva, u januaru 2013. godine će biti izbrisano oko 1.000.000 građana BiH iz spiska državljanstva Bosne i Hercegovine.

14. Podnosilac zahtjeva je istakao da se argumenti za donošenje ovakvog Zakona o državljanstvu, uključujući osporene članove, najčešće svode na specifičnosti Bosne i Hercegovine i njen etnički sastav. S obzirom na etnički sastav građana BiH koji su istog etničkog porijekla kao i velika većina stanovništva u susjednim državama, tim građanima je data mogućnost da zadrže dvojno državljanstvo, a drugim građanima to pravo je *de facto* uskraćeno zbog nedjelovanja Vijeća ministara. Podnosilac zahtjeva smatra da se takve mjere, koje se nesumnjivo zasnivaju na etničkoj pripadnosti, ne mogu posmatrati u okviru pojma objektivnog i razumnog opravdanja.

15. Konačno, kako je dalje naveo podnosilac zahtjeva, bilo bi potpuno razumljivo i prihvatljivo da država čije je državljanstvo stekao građanin-državljanin Bosne i Hercegovine postavlja uvjete za stjecanje svog državljanstva bilo u vidu odricanja ili otpusta iz originalnog državljanstva, pa da u takvim uvjetima građanin odluči koje će državljanstvo zadržati (kakav je slučaj, naprimjer, u Njemačkoj). Međutim, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, potpuno je neprihvatljivo i diskriminirajuće da država Bosna i Hercegovina onemogućava zadržavanje državljanstva Bosne i Hercegovine kao originalnog državljanstva građaninu koji ima volju da svoje originalno državljanstvo i zadrži ukoliko druga država čije je državljanstvo državljanin Bosne i Hercegovine stekao ne postavlja kao uvjet odricanje od originalnog državljanstva. Takvim postupanjem Bosna i Hercegovina vrši diskriminaciju svojih državljana koji nemaju državljanstvo susjednih država, ali koji su stekli državljanstvo druge države koja nije susjed Bosne i Hercegovine, što je suprotno članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članu 14. u vezi sa članom 8. Evropske konvencije. Podnosilac zahtjeva smatra da, s obzirom na činjenicu da većina državljana Bosne i Hercegovine koji su stekli državljanstvo druge države koja nije susjed Bosne i Hercegovine, ukoliko bi se odlučili vratiti u Bosnu i Hercegovinu i zadržati državljanstvo Bosne i Hercegovine, ne bi mogli uživati prava koja proizlaze iz prava na porodični život, jer bi praktično bili dovedeni u situaciju da izgube status i prava koja proistječu iz državljanstva države u kojoj trenutno žive sa svojom porodicom, odnosno na njih je stavljen pretjeran teret za koji ne postoji razumno i objektivno opravdanje.

b) **Odgovor na zahtjev**

16. U dostavljenom mišljenju Predstavnički dom je naveo da je, nakon rasprave o predmetnom zahtjevu, Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma ostala na pozicijama Zakona o državljanstvu sa dva glasa «za», tri glasa «protiv» i jednim glasom «suzdržan». Također je navedeno da su članovi navedene komisije Šefik Džaferović i Saša Magazinović glasali za zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu i da su izdvojili svoje mišljenje.

17. U svom mišljenju Dom naroda je naveo da Ustavnopravna komisija Doma naroda, nakon rasprave o predmetnom zahtjevu, nije donijela nijednu odluku, budući da su za odluku da se ostane na pozicijama Zakona o državljanstvu dva člana glasala «za», jedan član «protiv» i dva su bila «uzdržana», a za odluku kojom se podržava zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu jedan član je bio «za», dva člana su bila «protiv» i dva člana su bila «uzdržana». Dalje je istaknuto da je navedena komisija jednoglasno donijela zaključak da se naloži Vijeću ministara BiH da preduzme aktivnosti na rješavanju problematike sadržane u predmetnom zahtjevu za ocjenu ustavnosti čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu.

IV. Relevantni propisi

18. Ustav Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Preambula

...Inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima,...

Član I/7.

Državljanstvo

Postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje reguliše Parlamentarna skupština, i državljanstvo svakog entiteta koje regulišu sami entiteti, pod uslovom da:

b) Nijedno lice ne može biti arbitrarno lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine, ili državljanstva entiteta, ili na drugi način ostavljeno bez državljanstva. Niko ne može biti lišen državljanstva Bosne i Hercegovine, ili entiteta, po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status.

d) Državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države, pod uslovom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština u skladu sa članom IV, stav 4, tačka

(d). Lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini i u entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta.

Član II/5.
Izbjeglice i raseljena lica

Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove. Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom 7 Opšteg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu, koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze ili izjave u vezi sa takvom imovinom, koje su date pod prisilom, ništave su.

Član VI/3.
Jurisdikcija

Ustavni sud će podržati ovaj Ustav.

19. **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima** (*usvojena i proglašena Rezolucijom Ujedinjenih naroda broj 217 (III) od 10. decembra 1948. godine*) u relevantnom dijelu glasi:

Član 15.

Svako ima pravo na državljanstvo.

Niko ne smije samovoljno biti lišen svog državljanstva niti prava da promijeni državljanstvo.

20. **Evropska konvencija o državljanstvu** (Odluka o ratifikaciji Evropske konvencije o državljanstvu, Strazbur, 6. novembar 1997, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine - Međunarodni ugovori“ broj 2/08) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1. – Predmet Konvencije

Ovom Konvencijom se ustanovljavaju principi i pravila koja se odnose na državljanstvo fizičkih lica i pravila koja regulišu vojne obaveze u slučajevima višestrukog državljanstva sa kojima će unutrašnje pravo država ugovornica morati biti usklađeno.

Član 7. – Gubitak državljanstva ex lege ili na inicijativu države ugovornice

1. Država ugovornica ne smije predvidjeti svojim unutrašnjim pravom gubitak njenog državljanstva ex lege ili na inicijativu te države ugovornice osim u sljedećim slučajevima:
a. dobrovoljno sticanje drugog državljanstva; [...]

Član 15. – Drugi mogući slučajevi višestrukog državljanstva

Odredbe ove Konvencije ne trebaju ograničiti pravo države ugovornice da odredi u svom unutrašnjem pravu da li:
a. njeni državljani koji stiču ili imaju državljanstvo neke druge države zadržavaju njeno državljanstvo ili ga gube;
b. sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva podliježe odricanju od ili gubitku nekog drugog državljanstva.

Član 16. – Čuvanje prethodnog državljanstva

Država ugovornica ne treba utvrđivati da je odricanje od ili gubitak drugog državljanstva uvjet za sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva u slučaju kada takvo zadržavanje ili gubitak nisu mogući ili se ne mogu razumno zahtijevati.

21. **Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 i 76/09) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom se uređuju uslovi za sticanje i prestanak državljanstva Bosne i Hercegovine [...] u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. [...]

Član 5.

Državljanstvo BiH u skladu sa odredbama ovog zakona stiče se:

porijeklom,
rođenjem na teritoriji BiH,
usvajanjem,
putem naturalizacije,
putem međunarodnog sporazuma.

Član 9.

Stranac koji je podnio zahtjev za sticanje državljanstva BiH može steći državljanstvo naturalizacijom ako ispunjava slijedeće uslove:
6) da se odreknu ili na neki drugi način izgube svoje ranije državljanstvo nakon sticanja BiH državljanstva, osim ako bilateralni sporazum iz člana 14. ne predviđa drugačije. Odricanje ili gubitak ranijeg državljanstva se neće zahtijevati ako ovo nije dozvoljeno ili se ne može razumno zahtijevati.

Član 16.

Državljanstvo Bosne i Hercegovine prestaje:
po sili zakona,
odricanjem,
otpustom,
oduzimanjem,
međunarodnim sporazumom.
Prestanak državljanstva po sili zakona

Član 17.

Državljanstvo BiH gubi se dobrovoljnim sticanjem drugog državljanstva, ukoliko se ne određuje drugačije bilateralnim sporazumom zaključenim između BiH i te države koji je odobrila Parlamentarna skupština u skladu sa članom IV 4. d) Ustava.

Član 39.

1. Sva lica koja su prije stupanja na snagu ovog zakona dobrovoljno stekla drugo državljanstvo gube državljanstvo BiH, ukoliko se za 15 godina od dana stupanja na snagu ovog zakona, ne odreknu drugog državljanstva, osim ako nije drugačije određeno

bilateralnim sporazumom, odnosno sporazumima. Odricanje državljanstva se ne traži ako to nije dozvoljeno ili se ne može razumno zahtijevati.

2. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine će predložiti Predsjedništvu sklapanje bilateralnih sporazuma iz stava 1. sa susjednim zemljama u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu ovog zakona.

V. Dopustivost

22. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, te Pravila Ustavnog suda Ustavnog suda:

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 pitanje:

- 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.

23. U odnosu na osporene odredbe Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine, 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 odredaba zakona Bosne i Hercegovine, supstancionalni pojam ovlašćenja određenih samim Ustavom Bosne i Hercegovine sadrži u sebi titulus Ustavnog suda za takvu nadležnost, a posebno ulogu Ustavnog suda kao tijela koje podržava Ustav Bosne i Hercegovine. Navedeni stav Ustavnog suda u ovakvim slučajevima, putem njegove dosadašnje prakse, jasno ukazuje na to da je Ustavni sud nadležan da ocjenjuje ustavnost zakona, odnosno pojedinih odredaba 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).

24. Dalje, predmetni zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o državljanstvu podnio je član Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Iz navedenog proizlazi da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

25. 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 Zakona o državljanstvu dopustiv, jer ga je podnio ovlašteni podnosilac, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda u pogledu nedopustivosti.

VI. Meritum

26. Podnosilac zahtjeva navodi da čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu nisu u saglasnosti sa članom I/7. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. u vezi sa članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 8. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporeni članovi Zakona o državljanstvu nisu u skladu sa navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, jer propisuju gubitak državljanstva Bosne i Hercegovine u slučaju kada nije zaključen bilateralni ugovor o dvojnom državljanstvu sa državom čije je državljanstvo stečeno. Također, podnosilac zahtjeva smatra da osporene odredbe Zakona o državljanstvu krše pravo na opću zabranu diskriminacije iz navedenog Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te pravo na nediskriminaciju u vezi sa pravom na porodični život državljana Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo i druge države s kojom nije zaključen bilateralni ugovor o dvojnom državljanstvu u odnosu na one koji imaju državljanstvo druge države s kojom je zaključen takav ugovor.

27. U kontekstu ocjene ustavnosti osporenih odredaba čl. 17. i 39. Zakona o državljanstvu, Ustavni sud smatra da je potrebno ukazati na neka načela međunarodnog prava o državljanstvu. S tim u vezi, Ustavni sud ističe da jedan od najznačajnih izvora u pogledu međunarodnih načela o državljanstvu predstavlja Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine na koju se poziva i u Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine. Navedena deklaracija proklamira da: svako ima pravo na državljanstvo, te da niko ne smije samovoljno biti lišen svog državljanstva, niti prava da promijeni državljanstvo.

28. Prema međunarodnim načelima, smatra se da se pitanja državljanstva ubrajaju u unutrašnju (isključivu) nadležnost države. Državljanstvo je pravni odnos javnopravnog karaktera između fizičkog lica i suverene države na osnovu koga to lice ima status državljanina, odnosno pravna veza koja neko lice vezuje za neku državu. Svaka država ima pravo svojim ustavom i zakonima odrediti ko ima pravo na njezino državljanstvo. Država je slobodna da dodijeli svoje državljanstvo kome

god hoće i međunarodno pravo je u tome ne ograničava. Dakle, svaka država, kada određuje da li je jedno lice njen državljanin, to vrši na osnovu svojih propisa o državljanstvu i obratno, na osnovu svojih pravnih pravila o državljanstvu ona ne može određivati vezu sa državljanstvom između jednog fizičkog lica i strane države. Iako u međunarodnom pravu nije prihvaćena doktrina o tzv. neraskidivoj privrženosti, koja bi državu sprečavala da neko lice otpusti iz svoga državljanstva suprotno njegovoj volji, u pravilu, izuzetno se dopušta državama da nekoga svog građanina liše državljanstva protiv njegove volje.

29. Kada su u pitanju stjecanje i prestanak državljanstva, u tom pogledu u unutrašnjem pravu ne postoji državna jednoobrazna praksa. Ipak se mogu razabrati, između ostalog, neka osnovna načela: 1) da je diskreciono pravo svake države da odredi ko ima pravo na njezino državljanstvo; 2) da država može predviđati svojim zakonima različite uvjete za primanje u svoje državljanstvo i 3) da država ne može otpustiti iz svog državljanstva neko lice suprotno njegovoj volji. Neke države koje imaju brojno iseljeništvo ili svoje etničke pripadnike u susjednim državama svojim zakonima namjerno dopuštaju stjecanje vlastitog državljanstva bez obaveze otpusta iz prijašnjeg državljanstva. Dalje, u sklopu uređenja odnosa država sljednica nastalih raspadom države prethodnice, ponegdje se dvojno državljanstvo nekih lica dopušta kao političko rješenje drugih problema.

30. Ustavni sud, također, ima u vidu da su Evropskom konvencijom o državljanstvu (Odluka o ratifikaciji navedene konvencije u BiH stupila je na snagu 10. marta 2008. godine) ustanovljeni principi i pravila koji se odnose na državljanstvo fizičkih lica i pravila koja reguliraju vojnu obavezu u slučajevima višestrukog državljanstva sa kojima će unutrašnje pravo država ugovornica morati biti usklađeno. Navedena konvencija je potvrdila međunarodno pravilo da je ekskluzivno pravo države da prema svom vlastitom pravu odredi ko su njeni državljani. U članu 7. stav 1. tačka a) navedene konvencije je regulirano da država ugovornica ne smije predvidjeti svojim unutrašnjim pravom gubitak njenog državljanstva *ex lege* osim u slučaju dobrovoljnog stjecanja drugog državljanstva. S druge strane, članom 16. navedene konvencije propisano je da država ugovornica ne treba utvrđivati da je odricanje ili gubitak drugog državljanstva uvjet za stjecanje ili zadržavanje njenog državljanstva u slučaju kada takvo zadržavanje ili gubitak nisu mogući, ili se ne mogu razumno zahtijevati.

31. Međutim, Ustavni sud će ispitati usklađenost osporenih odredaba Zakona o državljanstvu prvenstveno u odnosu na relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, imajući u vidu svoje ustavne nadležnosti, posebno apostrofirajući prvu rečenicu iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine koja glasi: „Ustavni sud će podržati ovaj Ustav.“

32. Prvom rečenicom člana I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da nijednom licu neće biti arbitrarno uskraćeno državljanstvo Bosne i Hercegovine. Drugom rečenicom člana I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisani su osnovi prema kojim je zabranjeno da se bilo koje lice liši državljanstva Bosne i Hercegovine (spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, rođenje) s tim što Ustavni sud primjećuje da spisak spomenutih osnova nije zaključen s obzirom na to da se navedena rečenica iz Ustava Bosne i Hercegovine završava formulacijom „ili bilo koji drugi status“. Prvom rečenicom člana I/7.d) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države pod uvjetom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te države. Drugom rečenicom člana I/7.d) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i Hercegovini samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta.

33. Ustavni sud podsjeća na činjenicu da postoji veliki broj državljana Bosne i Hercegovine koji imaju i državljanstvo druge države čak nezavisno od činjenice da li je zaključen bilateralni sporazum o državljanstvu. Nesporno je da su državljanstvo druge države državljani Bosne i Hercegovine stekli, jer im je to omogućavalo zakonodavstvo druge države, što je u skladu sa međunarodnim principima o državljanstvu da se na osnovu vlastitih pravila ne može određivati veza određenog lica sa drugom državom.

34. Ustavni sud naglašava da će se osporenim zakonskim odredbama (kada počne njihova primjena 1. januara 2013. godine) državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države postaviti uvjet da se odreknu drugog državljanstva ukoliko žele da sačuvaju i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Navedeni uvjet se neće postavljati jedino ako je između Bosne i Hercegovine i druge države zaključen bilateralni ugovor o dvojnom državljanstvu.

35. Vodeći se ustavnim principom prema kojem će „podržati ovaj Ustav“, Ustavni sud smatra da je nesporno da je interes Bosne i Hercegovine da zadrži vezu sa svojim građanima kojima je ona država tzv. matičnog ili izvornog državljanstva. Prema mišljenju Ustavnog suda, osporene zakonske odredbe su u koliziji sa navedenim interesom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud naglašava da Ustav Bosne i Hercegovine nigdje ne propisuje da će se državljani Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države morati odreći državljanstva druge države ako žele da zadrže (i) državljanstvo Bosne i Hercegovine. Tačno je da Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države pod uvjetom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te zemlje. Međutim, Ustav Bosne i Hercegovine, tačnije član I/7.d), nigdje ne propisuje da će se državljani Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge

države morati odreći državljanstva druge države ukoliko nije zaključen bilateralni ugovor između te države i Bosne i Hercegovine ako žele da zadrže i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Osporene zakonske odredbe upravo to propisuju, a tako se - vezivanjem za postojanje bilateralnog ugovora (ukoliko žele da zadrže državljanstvo Bosne i Hercegovine) - državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države postavlja uvjet na koji oni ne mogu utjecati (naprimjer, ukoliko zakonodavstvo određene države ne dozvoljava zaključenje bilateralnog ugovora o dvojnom državljanstvu, ili ne postoje namjera i aktivnost u organima Bosne i Hercegovine nadležnim za zaključivanje bilateralnog ugovora). Kao što je naznačeno u prethodnom dijelu obrazloženja, državljani Bosne i Hercegovine su državljanstvo druge države stekli na osnovu propisa te države i „nezavisno od toga da li je Bosna i Hercegovina sa tom državom zaključila bilateralni ugovor“ (najočitiji primjer je Republika Hrvatska).

36. Ustavni sud naglašava da je Ustav Bosne i Hercegovine donesen u specifičnim historijskim okolnostima. Donošenje Ustava Bosne i Hercegovine (koji je jedan od aneksa - dodataka - međunarodnog Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) podudara se sa krajem ratnih djelovanja u Bosni i Hercegovini. Rat u Bosni i Hercegovini je bio osnovni uzrok odlaska u izbjeglištvo velikog broja državljana BiH u druge zemlje (prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, broj izbjeglica koje trenutno žive van Bosne i Hercegovine jednak je trećini njenog predratnog stanovništva). Dakle, nesporno je da je Bosna i Hercegovina država čiji veliki broj predratnog stanovništva živi u drugim zemljama u koje su došli (najvećim dijelom) kao ratne izbjeglice. Činjenica je da su izbjeglice iz Bosne i Hercegovine tražile da dobiju državljanstvo države u koju su došle prvenstveno zbog toga da bi riješile probleme lične i egzistencijalne prirode. Nesporno je da bi primjena osporenih zakonskih odredaba izuzetno otežala povratak ove kategorije izbjeglica u Bosnu i Hercegovinu, jer bi im se oduzelo bh. državljanstvo i time bi u matičnoj zemlji postali strani državljani. Ustavni sud, kao institucija koja će „podržati ovaj Ustav“, apsolutno je siguran da volja ustavotvorca nije bila da izbjeglicama oteža povratak u njihovu domovinu. Stoga, Ustavni sud smatra da se član I/7. Ustava Bosne i Hercegovine mora tumačiti zajedno sa članom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je propisano da sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo da se slobodno vrate u svoje domove u skladu s garancijama prava iz Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, koji, između ostalog, radi sigurnog i dobrovoljnog povratka izbjeglih ili prognanih lica, obavezuje strane potpisnice ovog sporazuma na ukidanje zakona i administrativne prakse sa diskriminirajućim namjerama i efektima (član 1. 3.a Aneksa 7).

37. Ustavni sud smatra da volja ustavotvorca nije bila da državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države, a koji žive u Bosni i Hercegovini ili širom svijeta uvjetuje zadržavanje državljanstva Bosne i Hercegovine odricanjem od državljanstva druge države, ili postojanjem bilateralnog ugovora između Bosne i Hercegovine i te države. Kao što je već rečeno, nesporan je interes Bosne i Hercegovine da zadrži određenu vezu sa licima kojima je Bosna i Hercegovina država tzv. matičnog ili izvornog državljanstva. Prema tome, Ustavni sud ne vidi niti jedan razlog da se državljanima Bosne i Hercegovine koji imaju državljanstvo druge države osporenim zakonskim odredbama nameću uvjeti za zadržavanje državljanstva Bosne i Hercegovine (u vidu odricanja od državljanstva druge države, ili postojanja bilateralnog ugovora) s obzirom na to da takvi uvjeti ne izražavaju volju ustavotvorca, niti ih propisuju relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud napominje da Ustav Bosne i Hercegovine ne osporava pravo nadležnim organima Bosne i Hercegovine (iz člana I/7. Ustava Bosne i Hercegovine) da reguliraju (propisuju) uvjete u vezi sa državljanstvom, uključujući i oduzimanje ili gubljenje državljanstva Bosne i Hercegovine. Međutim, u konkretnom slučaju Ustavni sud smatra da uvjeti propisani osporenim zakonskim odredbama za zadržavanje državljanstva Bosne i Hercegovine (odricanje od državljanstva druge države, ili postojanje bilateralnog ugovora) nisu u skladu sa relevantnim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine zbog razloga navedenih u obrazloženju ove odluke.

38. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da član 17. i član 39. stav 1. Zakona o državljanstvu nisu u skladu sa odredbama člana I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine.

39. S obzirom na to da je u samom osporenom zakonu odgođena primjena navedenih neustavnih odredaba, Ustavni sud je odlučio da ih neće ukidati, već će ostaviti primjeren rok, u smislu člana 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda, u kojem je zakonodavac dužan otkloniti utvrđenu neustavnost.

Ostali navodi iz zahtjeva

40. U svjetlu zaključka Ustavnog suda o nesaglasnosti odredaba člana 17. i člana 39. stav 1. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine sa odredbama člana I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije potrebno ispitivati navode podnosioca zahtjeva o tome da osporene odredbe Zakona o državljanstvu nisu u saglasnosti sa članom II/4. u vezi sa članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 8. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

VII. Zaključak

41. Odredbe člana 17. i člana 39. stav 1. Zakona o državljanstvu nisu u skladu sa članom I/7.b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine, jer tim ustavnim odredbama nije utvrđeno da će državljani Bosne i

Hercegovine biti lišeni tog državljanstva ukoliko imaju i državljanstvo druge države kojeg se nisu odrekli do datuma određenog osporenim zakonom, odnosno ukoliko sa tom državom dvojnog državljanstva Bosna i Hercegovina nije zaključila bilateralni sporazum o državljanstvu.

42. Na osnovu člana 61. st. 1. i 2. i člana 63. stav 4. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

43. 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