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

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev **Sulejmana Tihića,** predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtijeva, za ocjenom suglasnosti čl. IV/1, IV/1.(a), IV/3.(b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine s člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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 obnašao funkciju predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), je podnio 27. travnja 2004. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenom usuglašenosti odredaba čl. IV/1, IV/1.(a), IV/3.(b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine sa odredbama članka 14.

Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

2. Podnositelj zahtjeva navodi da članak IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su 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 suglasnosti s pravom na zabranu diskriminacije iz članka 14. Europske konvencije u svezi prava na slobodne izbore iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, koji propisuje načelo ravnopravnog postupanja prema svim građanima u ostvarivanju njihovog prava da glasuju i budu birani, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda prigodom biranja zakonodavnog tijela. Članak IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine ne garantira pravo na slobodne izbore u smislu članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, jer ne osigurava ravnopravno postupanje prema svim građanima Bosne i Hercegovine u ostvarivanju njihovog biračkog prava.

3. Naime, prema članku 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 je način svima koji nisu Bošnjaci, Hrvati ili Srbi onemogućen pristup javnim funkcijama, čime su građani Bosne i Hercegovine iz reda Ostalih izravno 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 svojega prava garantiranog člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

4. Osim toga, iz odredaba članka 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 kandidirati se za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čime im je onemogućeno ostvarivanje pasivnog biračkog prava, tj. pravo da budu birani u ovo zakonodavno tijelo na razini države Bosne i Hercegovine. Na ovaj su način Srbi u Federaciji BiH, kao i Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, izravno diskriminirani u ostvarivanju svojega prava garantiranog člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

5. Podnositelj zahtjeva navodi da članak IV/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „nominirane hrvatske i bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati Doma naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske“. Ovaj članak Ustava Bosne i Hercegovine nije u suglasnosti s člankom 14. Europske konvencije i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Naime, iz članka IV/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, koji regulira 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 biranja delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tj. uskraćeni su za aktivno biračko pravo iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Ovaj članak potvrđuje i navode da Srbi iz Federacije BiH, a Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske ne mogu, sukladno proceduri iz članka IV/1.(a), biti izabrani u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, čime su onemogućeni u ostvarivanju prava garantiranih člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Nakon usklađivanja odredaba entitetskih ustava s odlukom Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda, Bošnjaci, Hrvati i Srbi su konstitutivni u oba entiteta. Prema tomu, imaju pravo birati i biti izabrani u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i to Srbi iz Federacije BiH, a Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske.

6. Podnositelj zahtjeva navodi da članak IV/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Svaki će dom, većinom glasova, donijeti svoj poslovnik i od svojih članova izabrati jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, od kojih će jedan biti predsjedatelj, a druga dvojica dopredsjedatelji, s tim da se ove funkcije rotiraju između ove tri izabrane osobe“. Ovaj članak nije sukladan članku 14. Europske konvencije i članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Naime, samo Bošnjak, Hrvat i Srbin mogu biti izabrani za predsjedatelja i dopredsjedatelja Zastupničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pristup ovim javnim funkcijama je onemogućen građanima Bosne i Hercegovine iz reda Ostalih, čime su oni izravno diskriminirani u ostvarivanju pasivnog biračkog prava po etničkoj, vjerskoj i rasnoj osnovi, što predstavlja zadiranje u suštinu prava zaštićenih člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

7. Podnositelj zahtjeva navodi da članak V/1. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je svaki izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabrana s teritorija Republike Srpske“. Ovaj članak nije u suglasnosti s člankom 14. Europske konvencije i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Iz ove odredbe proizlazi da ni jedan građanin iz reda Ostalih, tj. koji

ne pripada jednom od tri konstitutivna naroda, ne može biti članom Predsjedništva Bosne i Hercegovine. To znači da samo Bošnjak, Hrvat i Srbin imaju pristup ovim javnim funkcijama, dok je građanima iz reda Ostalih onemogućeno da budu birani u ovo tijelo. Na taj su način oni, u ostvarivanju pasivnog biračkog prava, izravno diskriminirani po etničkoj, vjerskoj i rasnoj osnovi. Također, samo Bošnjak i Hrvat iz Federacije BiH, i samo Srbin iz Republike Srpske, mogu biti članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, čime je Srbima u Federaciji, a Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj, onemogućeno kandidirati se za ove javne funkcije.

8. Nikada građanin srpske nacionalnosti sa prostora Federacije ne može biti članom Predsjedništva Bosne i Hercegovine koji se bira izravno s teritorija Federacije, niti ikada građanin bošnjačke i hrvatske nacionalnosti s prostora Republike Srpske može biti članom Predsjedništva koji se bira izravno s teritorija 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 je način diskriminiran veliki broj građana jer im je ustavnim odredbama onemogućeno ostvariti svoja politička prava, osobito prava sudjelovanja na izborima.

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

10. Također, sve odredbe koje rezerviraju određen javni položaj za Bošnjaka, Hrvata i Srbina, bez mogućnosti izbora građanina pripadnika Ostalih, krše članak 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 obvezu države Bosne i Hercegovine, već garantira pojedinačna prava, i to politička prava, osobito pravo sudjelovanja na izborima – pravo glasa i kandidature prema sustavu općeg i jednakog prava glasa, pravo sudjelovanja u vladi, kao i upravljanju javnim poslovima na svim razinama i pravo pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama. Iz definicije članka 1. navedene Konvencije je razvidno da se termin „rasna diskriminacija“ odnosi na svako isključivanje, ograničavanje, razlikovanje ili davanje prvenstva

utemeljenih na rasi, boji kože, rođenju, nacionalnom ili etničkom podrijetlu koji imaju za svrhu, ili rezultat, narušavanje i(li) kompromitiranje, priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, ljudskih prava i temeljnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju, ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

11. Podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom će: a) ustvrditi da članovi IV/1, IV/1.(a), IV/3.(b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine nisu usuglašeni s člankom 14. Europske konvencije i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i b) nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, sukladno članku 63. stavak 2. Poslovnika Ustavnog suda, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana objave odluke Ustavnog suda, čl. IV/1, IV/1.(a), IV/3.(b) i V/1. Ustava Bosne i Hercegovine uskladi s člankom 14. Europske konvencije i člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

12. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni je sud pošao od odredaba članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 17. stavak 1. točka 1. Pravila Ustavnog suda.

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

„Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav

Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- *Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.*
- *Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedatelj Vijeća ministara, predsjedatelj ili dopredsjedatelj jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta».

Članak 17. stavak 1. točka 1. Pravila Ustavnog suda glasi:

«Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

1. Ustavni sud nije mjerodavan za odlučivanje“.

13. Obzirom na navode podnositelja zahtjeva očevidno je da on traži ispitivanje usklađenosti određenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine s Europskom konvencijom i njezinim protokolima.

Dakle, Ustavni sud mora ustvrditi ima li nadležnost preispitivati ustavne odredbe u odnosu na Europsku konvenciju. Dopustivost predmetnog zahtjeva ovisi, prije svega, o odnosu između Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije. Status Europske konvencije proizlazi iz članka II/2. Ustava Bosne i Hercegovine koji razvidno ukazuje da se prava i slobode iz Europske konvencije izravno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ova odredba ukazuje na opći fenomen internacionalizacije domaćeg pravnog sustava u Bosni i Hercegovini. Praksa Europskog suda za ljudska prava vodi ka zaključku da domaće zakonodavstvo mora ispuniti zahtjeve Europske konvencije. Prema članku VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni će sud podržavati ovaj Ustav. Ustavni sud, kako bi podržavao Ustav Bosne i Hercegovine, može se pozvati na tekst tog Ustava i na Europsku konvenciju, što proizlazi i iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine.

14. Za uspostavu nadležnosti Ustavnog suda iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine nužno je i postojanje "spora" u smislu ove ustavne odredbe. U konkretnom se slučaju ne radi o "sporu koji proistekne iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine", nego o mogućem konfliktu između međunarodnog i domaćeg prava. Osim toga, obzirom da se u konkretnom slučaju traži ispitivanje usklađenosti pojedinih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine s odredbama Europske konvencije, Ustavni sud primjećuje da prava iz Europske konvencije ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine, jer je Europska 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 Europske konvencije.

15. Iako u Ustavu Bosne i Hercegovine nema odredbi o interpretativnim ovlastima Ustavnog suda, razvidno je da Ustavni sud ne bi mogao ni ostvarivati svoje ovlasti 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 se sud uvijek pri tomu mora držati teksta Ustava Bosne i Hercegovine, koji u konkretnom slučaju ne dozvoljava širu interpretaciju nadležnosti, obzirom na obvezu Ustavnog suda da "podržava ovaj Ustav".

16. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije mjerodavan odlučivati o suglasnosti pojedinih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine s Europskom konvencijom i njezinim protokolima.

17. Imajući u vidu odredbe članka 17. stavak 1. točka 1. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se ustvrdi da Ustavni sud nije mjerodavan za odlučivanje, Ustavni je sud odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

18. Sukladno članku VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik

Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić