

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у саставу: предсједник Мато Тадић, потпредсједници Tudor Pantiru, Миодраг Симовић и Хатица Хациосмановић, судије David Feldman, Валерија Галић, Јово Росић, Constance Grewe и Сеада Палаврић, на сједници одржаној 27. јануара 2006. године, у предмету број У 5/04, рјешавајући захтјев Сулејмана Тихића, предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине у вријеме подношења захтјева, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 17 став 1 тачка 1 и члана 59 став 2 алинеја 1 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 60/05), донио је

## ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ

Одбацује се као недопуштен захтјев Сулејмана Тихића, предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине у вријеме подношења захтјева, за оцјену сагласности чл. IV/1, IV/1а), IV/3б) и V/1 Устава Босне и Херцеговине са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, због ненадлежности Уставног суда Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине”, “Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине”, “Службеном гласнику Републике Српске” и «Службеном гласнику Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине“.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Сулејман Тихић, у вријеме када је обављао функцију предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 27. априла 2004. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену усаглашености одредби чл. IV/1, IV/1а), IV/3б) и V/1 Устава Босне и Херцеговине са

---

одредбама члана 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

2. Подносилац захтијева наводи да члан IV/1 Устава Босне и Херцеговине прописује да: „Дом народа се састоји од 15 делегата, од којих су двије трећине из Федерације (5 Хрвата и 5 Бошњака) и једна трећина из Републике Српске (5 Срба)“. Овакво прописивање структуре Дома народа није у сагласности са правом на забрану дискриминације из члана 14 Европске конвенције у вези са правом на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, који прописује принцип равноправног поступања према свим грађанима у остваривању њиховог права да гласају и буду бирани, под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа приликом бирања законодавног органа. Члан IV/1 Устава Босне и Херцеговине не гарантује право на слободне изборе у смислу члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, јер не обезбјеђује равноправно поступање према свим грађанима Босне и Херцеговине у остваривању њиховог бирачког права.

3. Наиме, сходно члану IV/1 Устава Босне и Херцеговине, само припадници три конститутивна народа у Босни и Херцеговини, тј. Бошњаци, Хрвати и Срби могу да буду делегати у Дому народа Парламентарне Скупштине Босне и Херцеговине. Ниједан грађанин Босне и Херцеговине, припадник Осталих, тј. који не припада ни једном од три конститутивна народа, не може да буде изабран у Дом народа. На овај начин је свима који нису Бошњаци, Хрвати или Срби онемогућен приступ јавним функцијама, чиме су грађани Босне и Херцеговине из реда Осталих директно дискриминисани према етничкој, вјерској и расној основи. Дакле, без икаквог објективног и разумног оправдања, направљена је разлика између три конститутивна народа и Осталих у Босни и Херцеговини, чиме су ови посљедњи дискриминисани у остваривању свога права гарантованог чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

4. Сем тога, из одредби члана IV/1 Устава Босне и Херцеговине произилази да само Бошњаци и Хрвати из Федерације Босне и Херцеговине, односно само Срби из Републике Српске, могу да буду делегати у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. То значи да је Србима из Федерације БиХ, као и Бошњацима и Хрватима из Републике Српске, онемогућено да се кандидују за Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, чиме им је онемогућено да остварују пасивно бирачко право, тј. право да буду бирани у овај законодавни орган на нивоу државе Босне и Херцеговине. На овај начин су Срби у Федерацији БиХ, као и Бошњаци и Хрвати у Републици Српској, директно

дискриминисани у остваривању свога права гарантованог чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

5. Подносилац захтјева наводи да члан IV/1a) Устава Босне и Херцеговине прописује да: „именоване хрватске и бошњачке делегате из Федерације бирају хрватски, односно бошњачки делегати у Дому народа Федерације. Делегате из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске“. Овај члан Устава Босне и Херцеговине није у сагласности са чланом 14 Европске конвенције и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Наиме, из члана IV/1a) Устава Босне и Херцеговине, који регулише избор делегата у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, произилази да су грађани Федерације Босне и Херцеговине из реда српског народа и грађани из реда Осталих дискриминисани по етничкој, расној и(ли) вјерском основи у односу на Хрвате и Бошњаке, јер им је онемогућено право да бирају делегате у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, тј. ускраћени су за активно бирачко право из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Овај члан потврђује и наводе да Срби из Федерације БиХ, а Бошњаци и Хрвати из Републике Српске не могу, у складу са процедуром из члана IV/1a), да буду изабрани у Дом народа Парламентарне скупштине БиХ, чиме им је онемогућено да остваре права гарантована чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Након усклађивања одредби ентитетских устава са одлуком Уставног суда о конститутивности народа, Бошњаци, Хрвати и Срби су конститутивни у оба ентитета. Сходно томе, имају право да бирају и буду изабрани у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и то Срби из Федерације БиХ, а Бошњаци и Хрвати из Републике Српске.

6. Подносилац захтјева наводи да члан IV/3б) Устава Босне и Херцеговине прописује да: „Сваки дом већином гласова усваја свој пословник о раду и међу својим члановима бира за предсједавајућег и његове замјенике једног Србина, једног Бошњака и једног Хрвата, с тим да се положај предсједавајућег ротира између та три изабрана лица“. Овај члан није у складу са чланом 14 Европске конвенције и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Наиме, само Бошњак, Хрват и Србин могу да буду изабрани за предсједавајућег и замјенике предсједавајућег Представничког и Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Приступ овим јавним функцијама онемогућен је грађанима Босне и Херцеговине из реда Осталих, чиме су они директно дискриминисани у остваривању пасивног бирачког права по етничком, вјерском и расном основу, што представља задирање у суштину права заштићених чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

7. Подносилац захтјева наводи да члан V/1 Устава Босне и Херцеговине прописује да: „Предсједништво Босне и Херцеговине се састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, а сваки од њих се непосредно бира са територије Федерације, и једног Србина, који се непосредно бира са територије Републике Српске“. Овај члан није у сагласности са чланом 14 Европске конвенције и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Из ове одредбе произилази да ни један грађанин из реда Осталих, тј. који не припада једном од три конститутивна народа, не може да буде члан Предсједништва Босне и Херцеговине. То значи да само Бошњак, Хrvat и Србин имају приступ овим јавним функцијама, док су грађани из реда Осталих онемогућени да буду бирани у овај орган. На тај начин су они, у остваривању пасивног бирачког права, директно дискриминисани по етничком, вјерском и расном основу. Такође, само Бошњак и Хrvat из Федерације БиХ, и само Србин из Републике Српске, могу да буду чланови Предсједништва Босне и Херцеговине, чиме су Срби у Федерацији, а Бошњаци и Хрвати у Републици Српској, онемогућени да се кандидују за ове јавне функције.

8. Никада грађанин српске националности са простора Федерације не може да буде члан Предсједништва Босне и Херцеговине који се бира директно са територије Федерације, нити икада грађанин бошњачке и хрватске националности са простора Републике Српске може да буде члан Предсједништва који се бира директно са територије Републике Српске. То значи да је, у првом случају грађанину српске националности у Федерацији, а у другом случају грађанину бошњачке и хрватске националности у Републици Српској, онемогућено да остваре пасивно бирачко право, тј. права да се кандидује и буде биран у Предсједништво Босне и Херцеговине. На овај начин, дискриминисан је велики број грађана јер им је уставним одредбама онемогућено да остварују своја политичка права, нарочито права да учествују на изборима.

9. У прилог својим тврдњама подносилац захтјева се позива на образложење Треће дјелимичне одлуке Уставног суда број У 5/98 о конститутивности народа, из ког произилази да „ако је успостављен систем власти који све јавне положаје резервише само за припаднике одређених етничких група“ право на учешће у изборима, учешће у власти, као и вођењу јавних послова на било ком нивоу и право на једнак приступ јавним службама, озбиљно је прекршено за сва она лица или грађане који не припадају тим етничким групама, с обзиром да је њима онемогућено да се представе као кандидати за такве владине или јавне положаје.

10. Такође, све одредбе које резервишу одређен јавни положај за Бошњака, Хрвата и Србина, без могућности да се изабере грађанин припадник Осталих, крше члан 5

Међународне конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације, која сходно Анексу I Устава Босне и Херцеговине мора да се примјењује у Босни и Херцеговини и не представља само обавезу државе Босне и Херцеговине, већ гарантује појединачна права, и то политичка права, нарочито право учествовања на изборима – право гласа и кандидатуре сходно систему општег и једнаког права гласа, право учествовања у влади, као и управљању јавним пословима на свим нивоима и право приступа, под једнаким условима, јавним функцијама. Из дефиниције члана 1 наведене Конвенције јасно је да се термин „расна дискриминација“ односи на свако искључивање, ограничавање, разликовање или давање првенства заснованих на раси, боји коже, рођењу, националном или етничком поријеклу који имају за сврху, или резултат, да наруше и(ли) компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, људских права и основних слобода на политичком, економском, социјалном и културном пољу, или у свакој другој области јавног живота.

11. Подносилац захтјева предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом ће: а) утврдити да чланови IV/1, IV/1а), IV/3б) и V/1 Устава Босне и Херцеговине нису усаглашени са чланом 14 Европске конвенције и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и б) налаже се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 63 став 2 Пословника Уставног суда, најкасније у року од три мјесеца од дана објављивања одлуке Уставног суда, чл. IV/1, IV/1а), IV/3б) и V/1 Устава Босне и Херцеговине усклади са чланом 14 Европске конвенције и чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

12. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 17 став 1 тачка 1 Правила Уставног суда.

Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

*„Уставни суд ће подржавати овај Устав*

*Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између два ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући на то:*

- *Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.*

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

*Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког дома законодавног вијећа једног ентитета».*

Члан 17 став 1 тачка 1 Правила Уставног суда гласи:

*«Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:*

*1. Уставни суд није надлежан за одлучивање“.*

13. С обзиром на наводе подносиоца захтјева очигледно је да он тражи да се испита усклађеност одређених одредби Устава Босне и Херцеговине са Европском конвенцијом и њеним протоколима. Дакле, Уставни суд мора да утврди да ли има надлежност да преиспита уставне одредбе у односу на Европску конвенцију. Допустивост предметног захтјева зависи, прије свега, од односа између Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције. Статус Европске конвенције произилази из члана II/2 Устава Босне и Херцеговине који јасно указује да се права и слободе из Европске конвенције директно примјењују у Босни и Херцеговини. Ова одредба указује на општи феномен интернационализације домаћег правног система у Босни и Херцеговини. Пракса Европског суда за људска права води ка закључку да домаће законодавство мора да испуни захтјеве Европске конвенције. Сходно члану VI/3 Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд ће подржавати овај Устав. Уставни суд, како би подржавао Устав Босне и Херцеговине, може да се позове на текст тог Устава и на Европску конвенцију, што произилази и из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

14. За успостављање надлежности Уставног суда из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине неопходно је и да постоји “спор“ у смислу ове уставне одредбе. У конкретном случају се не ради о “спору који се јавља по овом уставу између два ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, те између институција Босне и Херцеговине“, него о могућем конфликту између међународног и домаћег права. Сем тога, с обзиром да се у конкретном случају тражи да се испита усклађеност појединих одредби Устава Босне и Херцеговине са одредбама Европске конвенције, Уставни суд примјењује да права из Европске конвенције не могу да имају супериорнији статус у односу на Устав Босне и Херцеговине, јер је Европска конвенција као међународни докуменат ступила на снагу на

основу Устава Босне и Херцеговине, те уставна овлашћења проистичу из Устава Босне и Херцеговине, а не из Европске конвенције.

15. Иако у Уставу Босне и Херцеговине нема одредби о интерпретативним овлашћењима Уставног суда, јасно је да Уставни суд не би ни могао да остварује своја овлашћења ако не интерпретира уставне одредбе, одредбе закона које у поступку апстрактне контроле испитује, као и одредбе које се односе на саму његову надлежност. Међутим, Уставни суд при томе увијек мора да се држи текста Устава Босне и Херцеговине, који у конкретном случају не дозвољава ширу интерпретацију надлежности, с обзиром на обавезу Уставног суда да “подржава овај устав”.

16. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да у конкретном случају није надлежан да одлучује о сагласности појединих одредби Устава Босне и Херцеговине са Европском конвенцијом и њеним протоколима.

17. Имајући у виду одредбе члана 17 став 1 тачка 1. Правила Уставног суда, сходно којима ће се захтјев одбацити као недопуштен уколико се утврди да Уставни суд није надлежан да одлучује, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

18. У складу са чланом VI/4 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник

Уставног суда Босне и Херцеговине

Мато Тадић