



USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE
УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

BILTEN

Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
2023. godina

Sarajevo, 2024.

2023

BILTEN USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

2023. GODINA

BROJ 34

ISSN: 1512-6366

Izdavač:

USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE
Sarajevo, Reisa Džemaludina Čauševića 6/III

Za izdavača:

VALERIJA GALIĆ

Urednik:

MIRSAD ĆEMAN

Redakcioni odbor:

MIRSAD ĆEMAN

ERMINA DUMANJIĆ

AZEM KRAJINIĆ

AMELA HARBA-BAŠOVIĆ

ELVIS LJAJIĆ

Lektura i korektura:

JEZIČKI ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

DTP:

IT ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

SADRŽAJ

Uvodna riječ	5
Nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-16/20.....	11
U-19/22	17
U-23/22	37
U-27/22	51
U-29/22	121
U-15/20	143
U-2/21	147
U-3/21	169
Nadležnost iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-33/22	235
U-25/22	241
U-22/22	253
U-32/22	265
U-34/22	271
U-26/22	285
U-2/23	307
U-13/23	329
U-12/23	349
Nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine	
AP-2264/22	373
AP-4204/22	395
AP-4558/22	405
AP-3228/22	419
AP-3852/21	435
Registri odluka	
Registar odluka po nadležnosti	447
Registar odluka po kriterijima dopustivosti	451
Registar odluka po katalogu prava	453
Registar odluka po ostalim članovima Ustava Bosne i Hercegovine	459
Abecedni indeks ključnih pojmova	465

UVODNA RIJEČ

Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine je periodična publikacija koja uglavnom izlazi jednom godišnje. To je jedan od načina ostvarivanja principa javnosti rada Ustavnog suda BiH i približavanja domaćoj i međunarodnoj javnosti ustavnosudske prakse, posebno kada je riječ o promoviranju i zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Ustavni sud je u 2023. godini donio 464 odluke kojima je riješio 1.510 predmeta. U poređenju s prethodnim godinama, Ustavni sud BiH je u ovoj godini donio znatno manji broj odluka te riješio manji broj predmeta. Naime, zbog odlaska dvoje sudija u penziju 2022. godine i propusta Predstavničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske da imenuju nove domaće sudije, Ustavni sud nije mogao funkcionirati u punom kapacitetu i biti u potpunosti efikasan. Zbog nepopunjenog sastava Ustavnog suda Veliko vijeće nije bilo u mogućnosti da radi, tako da je Ustavni sud bio prisiljen predmete rješavati isključivo na plenarnim sjednicama. Međutim, na taj način se može riješiti samo ograničen broj predmeta. Uprkos veoma teškim uvjetima u kojima je radio u 2023. godini, Ustavni sud je preduzeo niz organizaciono-tehničkih mjera kako bi na plenarnim sjednicama odlučio o što većem broju predmeta te zauzeo bitne stavove. Tako ovaj bilten sadrži 22 odluke u kojima su obrađena veoma značajna ustavnopravna i općedruštvena pitanja u Bosni i Hercegovini. Riječ je o 17 odluka koje se odnose na ustavne sporove i zahtjeve za ocjenu ustavnosti i o pet odluka iz apelacione nadležnosti. Odluke su poredane prema nadležnostima, a dodatnu i bolju preglednost omogućavaju četiri registra razvrstana prema određenim oblastima te abecedni/azbučni indeks ključnih pojmova.

Za detaljniju pretragu sveukupne prakse Ustavnog suda BiH upućujemo vas na njegovu internetsku stranicu www.ustavisud.ba koja omogućava pretragu odluka prema različitim kriterijima, a u posljednje vrijeme daje uvid i u praksu Evropskog suda za ljudska prava kroz sažetke određenog broja značajnijih presuda/odluka tog suda.

Ovaj bilten, kao i svi dosadašnji, predstavlja još jednu mogućnost za sva zainteresirana lica, prije svega pravne praktičare, da se bliže upoznaju s načinom i rezultatima rada Ustavnog suda BiH. Ustavni sud BiH tumači ustavnopravne standarde i predstavlja jedan od mehanizama za njihovu praktičnu primjenu. To je posebno važno kada se govori o ustavnopravnim instrumentima zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, s obzirom na to da je to nezaobilazna komponenta demokratije i vladavine prava. Imajući to u

vidu, nadamo se da će pravni stavovi Ustavnog suda BiH prezentirani u ovom biltenu doprinijeti boljem razumijevanju ustavne stvarnosti u kojoj živimo.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

ODLUKE
USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

Nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine

Predmet broj U-16/20

**RJEŠENJE O
NEIZVRŠENJU**

Rješenje o neizvršenju Odluke broj U-16/20 kojom je Komisiji za koncesije Bosne i Hercegovine naloženo da u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije, u smislu člana 4. stav 3. i člana 6. stav 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koja su nastala u vezi s dodjelom koncesija i aktima koji su navedeni u odluci

Rješenje od 19. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-16/20**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (3) i člana 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 19. januara 2023. godine donio je

RJEŠENJE

Utvrđuje se da Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije, u smislu člana 4. stav 3. i člana 6. stav 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, nije izvršila Djelimičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj **U-16/20 od 16. jula 2021. godine.**

U skladu sa članom 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

Rješenje objavit 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. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) donio je 16. jula 2021. godine Djelimičnu odluku o dopustivosti i meritumu broj **U-16/20** (u daljnjem tekstu: Djelimična odluka) kojom je utvrdio da postoji spor u vezi s odlukama o koncesijama u pogledu koncesionog dobra i nadležnosti za njihovo donošenje koje

je donijela Republika Srpska. Tom odlukom je, između ostalog, Komisiji za koncesije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Komisija za koncesije) naloženo da u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije, u smislu člana 4. stav 3. i člana 6. stav 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, koja su nastala u vezi s dodjelom koncesija i aktima koji su navedeni u odluci.

2. Djelimična odluka je dostavljena Komisiji za koncesije 28. jula 2021. godine, a rok za njeno izvršenje je istjecao 28. oktobra 2021. godine.

3. Komisija za koncesije je 11. oktobra 2021. godine obavijestila Ustavni sud o nemogućnosti da preduzme odgovarajuće mjere s ciljem izvršenja navedene odluke i ujedno je zatražila produženje roka za izvršenje odluke.

4. Ustavni sud je Rješenjem broj [U-16/20](#) od 2. i 3. decembra 2021. godine utvrdio da Komisija za koncesije u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije nije izvršila navedenu odluku Ustavnog suda i odredio je način izvršenja odluke tako što je naložio Komisiji za koncesije u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije da najkasnije u narednom roku od šest mjeseci od dana dostavljanja rješenja izvrši Djelimičnu odluku i obavijesti Ustavni sud o preduzetim mjerama. Istovremeno, Sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) naloženo je da preduzme mjere radi hitnog rješavanja spora koji se kod tog suda vodio pod brojem SI 3 U 041293 21 Fp. Naime, upravni spor se vodio po tužbi protiv Rješenja o imenovanju Zajedničke komisije za rješavanje spornih pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u vezi s dodijeljenim koncesijama za izgradnju hidroelektrana na rijeci Drini od 31. augusta 2021. godine. Ovo rješenje nije dostavljeno Tužilaštvu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo BiH).

5. Navedeno rješenje je dostavljeno Komisiji za koncesije 27. decembra 2021. godine, a rok za njegovo izvršenje je istekao 27. juna 2022. godine.

6. Sud BiH je 15. februara 2022. godine dostavio Ustavnom sudu presudu od 9. februara 2022. godine koju je donio po tužbi člana Komisije za koncesije Mensura Šehagića i kojom je riješio spor tako što je tužbu uvažio i poništio osporeni akt Komisije za koncesije od 20. septembra 2021. godine, te predmet vratio Komisiji na ponovno odlučivanje.

7. Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine je 24. juna 2022. godine Ustavnom sudu dostavila informaciju o postupanju. U informaciji je, između ostalog, navela da je član Zajedničke komisije Mensur Šehagić ponovo pred Sudom BiH pokrenuo upravni spor protiv rješenja o imenovanju Zajedničke komisije, te da do okončanja navedenog spora ne prisustvuje radu Zajedničke komisije. Komisija za koncesije je dalje navela da trenutno ima četiri člana, da je postupak izbora novog saziva poništen i da predsjedavajući Zajedničke komisije nije u mogućnosti da imenuje drugog člana umjesto člana koji ne učestvuje u radu. Također je navedeno da je iz navedenih razloga

„do daljnjeg onemogućeno održavanje sjednica i donošenje odluka“, odnosno da iz objektivnih razloga Komisija za koncesije nije bila u mogućnosti da u ostavljenom roku donese odluku u ovom predmetu. U informaciji je također navela da su preostali članovi Zajedničke komisije obavili sve potrebne radnje, razmotrili materijal i druge dokaze, te je predložila da Ustavni sud „razmotri mogućnost ponovnog produženja roka za donošenje odluke Zajedničke komisije“.

8. Ustavni sud je na sjednici održanoj 14. jula 2022. godine donio zaključak da se rješenje od 2. i 3. decembra 2021. godine dostavi Tužilaštvu BiH. Tužilaštvo BiH je 27. septembra 2022. godine dostavilo Ustavnom sudu obavijest o tome da je Sud BiH postupio po odluci Ustavnog suda.

9. Dakle, iako je rješenjem od 2. i 3. decembra 2021. godine Ustavni sud odredio dodatni rok za izvršenje odluke, koji je istekao 27. juna 2022. godine, Komisija za koncesije nije izvršila Djelimičnu odluku Ustavnog suda broj U-16/20 od 16. jula 2021. ni nakon produženja roka. U smislu člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće. Član 72. Pravila Ustavnog suda propisuje da je svako fizičko i pravno lice dužno poštovati konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda (stav 1), kao i da su svi organi vlasti dužni u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom provoditi odluke Ustavnog suda (stav 2). Navedenim članom je propisano i da Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može odrediti način izvršenja odluke (stav 6).

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-19/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16)

Odluka od 19. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-19/22**, rješavajući zahtjev **Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 19. januara 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 14. u vezi sa članom 9. stav (1) tač. c), f) i l) Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16),

utvrđuje se da je član 14. u vezi sa članom 9. stav 1. tač. c), f) i l) Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16) u saglasnosti sa čl. I/7.b) i II/5. 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 Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Denis Zvizdić, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugi zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 5. jula 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 22/16; u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. 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 12. jula 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Predstavnički dom i Dom naroda dostavili su odgovor 22, odnosno 27. jula 2022. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva smatra da odredbe člana 14. Zakona o državljanstvu u vezi sa članom 9. stav 1, naročito tač. c), f) i l), kao i članom 13. Zakona o državljanstvu nisu u saglasnosti sa članom I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije, članom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 13. Evropske konvencije, te čl. 9, 10, 14, 15. i 16. Evropske konvencije o državljanstvu (u daljnjem tekstu: Konvencija o državljanstvu).

5. Zahtjevom za ocjenu ustavnosti ukazuje se na grupu bivših državljana BiH koji su državljanstvo imali na osnovu rođenja u BiH. U vezi s tim, naglašava se da je za vrijeme rata u BiH veliki broj državljana bio prisiljen da napusti domovinu. U drugim zemljama izbjeglice iz BiH su radi rješavanja egzistencijalnih i statusnih pitanja uzimale državljanstvo države koja ih je primila. Zakonodavstva nekih od država koje su primile veliki broj izbjeglica iz BiH, npr. Savezna Republika Njemačka ili Republika Austrija, nisu dozvoljavala postojanje više državljanstava. Zato su državljani BiH bili prisiljeni da se odreknu državljanstva BiH i prihvate državljanstvo druge države.

6. Osporeni član 14. Zakona o državljanstvu propisuje uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi bivši državljani BiH mogli ponovo steći državljanstvo BiH. Prema navodima iz zahtjeva, propisani uvjeti za povrat državljanstva su „nepovoljni, nerazmjerni, odvrćajući i diskriminirajući“. Prilikom stjecanja državljanstva ta kategorija bivših državljana BiH izjednačena je s bilo kojim strancem koji državljanstvo želi steći naturalizacijom. U tom smislu, podnositelj zahtjeva se poziva na stav Ustavnog suda da „volja ustavotvorca nije bila da izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine oteža povratak u njihovu domovinu“ (vidi Odluku Ustavnog suda broj *U-9/11* od 23. septembra 2011. godine, tačka 36). Za podnosioca zahtjeva sporan je ustvari dio člana 14. Zakona o državljanstvu koji za povrat državljanstva upućuje na ispunjenje uvjeta iz člana 9. istog zakona, među kojim uvjetima su posebno sporni oni iz tač. c), f) i l).

7. Članom 9. stav 1. tačka c) Zakona o državljanstvu kao uvjet za stjecanje državljanstva propisano je da lice „dovoljno poznaje pismo i jezik jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine“. Prema navodima podnosioca zahtjeva, ispunjenje tog uvjeta nije teško, „ali je ponižavajuće“. Potpuno je besmisleno od bivših državljana BiH tražiti da dokažu da znaju svoj maternji jezik. Taj uvjet kod bivših državljana BiH izaziva „osjećaj nezadovoljstva i povrede dostojanstva“.

8. U relevantnom dijelu člana 9. stav 1. tačka f) Zakona o državljanstvu kao uvjet za stjecanje državljanstva BiH propisana je obaveza odricanja od važećeg, stečenog državljanstva, osim ako bilateralni sporazum ne predviđa drugačije. U vezi s tim, podnositelj prvo ukazuje na diskriminaciju i navodi da „postoje dvije usporedne grupe“. Prva su izbjeglice iz BiH koje su došle u države čije pravo nije propisivalo odricanje od ranijeg državljanstva (npr. SAD, Kanada, Australija, Republika Francuska itd.). Druga usporedna grupa su također izbjeglice iz BiH, ali koje su došle u države s kojima je BiH u međuvremenu zaključila bilateralne sporazume o dvostrukom državljanstvu (npr. Republika Srbija, Republika Hrvatska, Kraljevina Švedska). Podnositelj ističe da osporeni član 14. Zakona o državljanstvu uopće ne uzima u obzir da u iseljeništvu BiH postoje dvije navedene grupe i da između njih postoji razlika. Naime, podnositelj ističe da za razliku od druge grupe, koja se nije morala odricati državljanstva BiH, prva grupa bivših državljana BiH mora snositi nerazmjerni teret povrata državljanstva BiH – mora se odreći važećeg državljanstva zemlje u kojoj živi. Podnositelj smatra da je to „krajnje besmisleno“.

9. U vezi s tim, podnositelj navodi da je npr. Kraljevina Danska bila jedna od država koje nisu dopuštale postojanje dvojnog državljanstva. Procjenjuje se da u toj državi živi zajednica od oko 20.000 ljudi iz BiH. U međuvremenu, Kraljevina Danska je 2015. godine izmijenila svoje propise i dopustila dvojno državljanstvo. Osim Kraljevine Danske, taj primjer su slijedile Kraljevina Norveška, Republika Češka i Veliko Vojvodstvo Luksemburg u kojima također žive veće zajednice bivših državljana BiH. Dakle, oni koji su se morali odreći svog državljanstva kada su prihvatili državljanstvo zemlje u koju su

došli kao izbjeglice, sada to ne bi morali. Imajući u vidu historijski kontekst napuštanja BiH i odricanje od državljanstva, podnosilac ističe da je nerazumno i nerazmjerno od te grupe bivših državljana BiH sada zahtijevati odricanje od svog sadašnjeg državljanstva radi ponovnog stjecanja državljanstva BiH. Osim toga, ta grupa bivših državljana BiH ne želi da se odrekne svog sadašnjeg državljanstva zbog porodičnih, ekonomskih ili drugih razloga koji su veoma često povezani s posjedovanjem stečenog državljanstva. Međutim, podnosilac zahtjeva procjenjuje da nije mali broj bivših državljana BiH iz te grupe koji bi se želio vratiti i ponovno steći državljanstvo BiH. Pod uvjetom odricanja od sadašnjeg državljanstva, za te bivše državljanke BiH povratak je nemoguć.

10. Podnosilac zahtjeva smatra da je takvo rješenje suprotno ustavnoj obavezi iz člana II/5. Ustava BiH, koja se odnosi na omogućavanje povratka izbjeglih i raseljenih lica. Imajući u vidu historijski kontekst u kojem je ta grupa bivših državljana morala napustiti zemlju i odreći se državljanstva BiH, kao i njihov nemali broj (po podnosiočevoj procjeni oko 93.000 ljudi), bilo bi razumno i opravdano omogućiti im povrat državljanstva na jednostavniji način. Podnosilac smatra da bi se bivšim državljanima BiH trebalo omogućiti ponovno stjecanje domicilnog državljanstva, bez obaveze ispunjenja svih uvjeta koje moraju ispuniti stranci koji naturalizacijom žele steći državljanstvo BiH.

11. Posljednji uvjet koji ta grupa bivših državljana BiH treba ispuniti propisan je članom 9. stav 1. tačka l) Zakona o državljanstvu. Navedenom odredbom propisano je da bivši državljani BiH iz te grupe moraju imati „važecu garanciju o stjecanju državljanstva BiH“. Ta odredba je čvrsto povezana s prethodnom zato što garanciju o stjecanju državljanstva izdaje nadležni organ (policija) najčešće na period od godinu dana, u kojem se mora pružiti dokaz o odricanju od važećeg državljanstva. Kako ističe podnosilac, sve ono što je u pogledu neustavnosti navedeno za prethodnu odredbu važi i za tu odredbu. U prilog tome koliko je „nerazumno i besmisleno“ tražiti ispunjenje navedenih uvjeta za povrat državljanstva BiH podnosilac zahtjeva navodi da od 2013. do 2022. godine nijedan zahtjev za povrat državljanstva nije riješen pozitivno.

12. Kršenje odredaba Konvencije o državljanstvu podnosilac zahtjeva obrazlaže na str. 9–11. zahtjeva. Naglašava da je zakonodavac osporenim članom 14. Zakona o državljanstvu propisao odbijajuće i otežavajuće uvjete koji nisu u saglasnosti s navedenom konvencijom, umjesto da nacionalnim zakonodavstvom olakša pravo na povrat državljanstva BiH. Podnosilac zahtjeva navodi da su države u susjedstvu svojim bivšim državljanima „maksimalno olakšale povrat u državljanstvo“ koje su izgubili zbog stjecanja stranog državljanstva. U vezi s tim, citirane su odredbe iz relevantnih zakona Republike Srbije, Republike Hrvatske, Republike Slovenije i Republike Sjeverne Makedonije, kojima se kao uvjet za povrat državljanstva ne traži odricanje od stečenog državljanstva druge države.

b) Odgovori na zahtjev

13. Predstavnički dom je naveo da je Ustavnopravna komisija razmotrila zahtjev i da je nakon rasprave jednoglasno zaključila da je Predstavnički dom na 26. sjednici Predstavničkog doma utvrdio službeni prečišćeni tekst Zakona o državljanstvu i da ne može donijeti jedinstven stav o zahtjevu. Donošenje odluke prepušteno je Ustavnom sudu.

14. Dom naroda je dostavio gotovo identičan odgovor, odnosno da je nakon rasprave Ustavnopravna komisija odlučila da odluku o zahtjevu prepusti Ustavnom sudu.

IV. Relevantni propisi

15. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

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:

a) Svi državljani bilo kojeg entiteta su, samim tim, državljani Bosne i Hercegovine.

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.

c) Sva lica koja su bila državljani Republike Bosne i Hercegovine, neposredno prije stupanja na snagu ovog Ustava, su državljani Bosne i Hercegovine. Državljanstvo lica koja su naturalizovana poslije 6. 4. 1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog Ustava, regulisaće Parlamentarna skupština.

d) Državljanji 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.

e) Državljanin Bosne i Hercegovine u inostranstvu uživa zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoše Bosne i Hercegovine svojim državljanima, na način

kako je to regulisala Parlamentarna skupština. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim državljanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Uspostaviće se centralni registar svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.

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 s 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 podržavati ovaj Ustav.

16. 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.

17. Odluka o ratifikaciji Evropske konvencije o državljanstvu, Strazbur, 6. novembar 1997. godine („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, broj 2/08):

Član 3. - Nadležnost države

- 1. Svaka država treba odrediti po svom vlastitom pravu ko su njeni državljani.*
- 2. Ovo pravo trebaju prihvatiti druge države u mjeri u kojoj se ono slaže s primjenjivim međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i principima prava koje je općepriznato u pogledu državljanstva.*

Član 4. - Principi

Pravila o državljanstvu svake države ugovornice trebaju se zasnivati na sljedećim principima:

- a. svako lice ima pravo na državljanstvo;*
- b. apatridiju treba izbjegavati;*
- c. niko ne smije biti proizvoljno lišen svog državljanstva;*

d. ni brak ni razvod braka između državljanina države ugovornice i stranca, niti promjena državljanstva jednog od bračnih drugova za vrijeme braka, ne smiju automatski uticati na državljanstvo drugog bračnog druga.

Član 5. - Nediskriminacija

1. Pravila države ugovornice o državljanstvu ne smiju sadržavati razlike ili uključivati bilo kakvu praksu koja se svodi na diskriminaciju po osnovu s pola, vjere, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla.

2. Svaka država ugovornica treba se rukovoditi principom nediskriminacije između svojih državljanina, bez obzira jesu li oni državljani od rođenja ili su njeno državljanstvo stekli kasnije.

Član 9. - Vraćanje državljanstva

Svaka država ugovornica treba olakšati, u slučajevima i pod uvjetima predviđenim njenim unutrašnjim pravom, vraćanje njenog državljanstva bivšim državljanima koji imaju zakonito prebivalište na njoj teritoriji.

Član 14. - Slučajevi višestrukog državljanstva ex lege

1. Država ugovornica treba dozvoliti:

a. da djeca koja imaju različita državljanstva automatski stečena pri rođenju zadrže ta državljanstva;

b. da njeni državljani imaju neko drugo državljanstvo u slučaju kada se to drugo državljanstvo automatski stiče sklapanjem braka.

2. Zadržavanje državljanstva iz stava 1. podliježe relevantnim odredbama člana 7. ove Konvencije.

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.

18. **Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09, 99/11 – odluka USBiH, 85/12 – rješenje USBiH i 87/13)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 12a.

Lice kojem je državljanstvo BiH, radi sticanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno sticanje državljanstva BiH, ako ispunjava uslove iz člana 9., osim uslova iz stava 1. tač. 1. i 2., samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriji BiH najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak.

Napomene:

Rješenjem USBiH, koje je objavljeno u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 85/12 od 29. oktobra 2012. godine, utvrđeno je da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: PSBiH) nije izvršila Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj **U-9/11** od 23. septembra 2011. godine u ostavljenom roku od šest mjeseci od dana njenog dostavljanja PSBiH. Stoga je utvrđeno da odredbe člana 17. i člana 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) prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

19. **Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst** („Službeni glasnik BiH“ broj 22/16) u relevantnom dijelu glasi:

Opće odredbe

Član 1.

(1) Ovim zakonom se uređuju uslovi za sticanje i prestanak državljanstva Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: državljanstvo BiH) u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

(2) Zakoni o državljanstvu koje donose entiteti moraju biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i ovim zakonom.

Sticanje državljanstva BiH

Opći principi

Član 5.

Državljanstvo BiH u skladu sa odredbama ovog zakona stiče se:

- a) porijeklom,*
- b) rođenjem na teritoriji Bosne i Hercegovine,*

- c) usvajanjem,
- d) putem naturalizacije,
- e) putem međunarodnog sporazuma.

Sticanje državljanstva BiH naturalizacijom

Član 9. stav (1)

(1) Stranac koji je podnio zahtjev za sticanje državljanstva BiH može steći državljanstvo naturalizacijom ako ispunjava slijedeće uslove:

- a) *da je napunio 18 godina starosti;*
- b) *da ima odobren stalni boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine najmanje tri godine prije podnošenja zahtjeva;*
- c) *da dovoljno poznaje pismo i jezik jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine;*
- d) *da mu nije izrečena mjera sigurnosti protjerivanja stranaca iz zemlje ili zaštitna mjera udaljivanja stranaca sa teritorije Bosne i Hercegovine od strane organa čiji je legalitet uspostavljen Ustavom i da je ova odluka još uvijek na snazi;*
- e) *da nije osuđivan na izdržavanje kazne za krivična djela sa predumišljajem na duže od tri godine u periodu od 8 godina od podnošenja zahtjeva;*
- f) *da se odreknu ili na neki drugi način izgube svoje ranije državljanstvo prije sticanja državljanstva BiH, 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;*
- g) *da se protiv njega ne vodi krivični postupak, osim ako se dokaz o ispunjavanju ovog uslova ne može razumno zahtijevati;*
- h) *da ne predstavlja prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine;*
- i) *da ima osiguran stalni izvor prihoda u iznosu koji omogućava egzistenciju ili da je u stanju da osigura pouzdan dokaz o finansijskim izvorima za sopstveno izdržavanje;*
- j) *da je izmirio sve poreske ili druge finansijske obaveze;*
- k) *da potpiše izjavu da prihvata pravni sistem i ustavni poredak Bosne i Hercegovine*
i
- l) *da ima važeću garanciju o sticanju državljanstva BiH.*

Član 13.

(1) Slijedeća lica imaju pravo da dobiju državljanstvo BiH na osnovu zahtjeva bez ispunjavanja uslova iz člana 9. stav (1), tač. b) i f).

a) emigranti koji su se vratili u Bosnu i Hercegovinu,

b) prva i druga generacija potomaka lica navedenih u stavu (1) koje su se vratile u Bosnu i Hercegovinu.

(2) Bračni drug lica navedenog u stavu (1) ovog člana, ima pravo na sticanje državljanstva BiH na osnovu molbe bez ispunjavanja uslova iz člana 9. stav (1) tačka b) ukoliko ispuni uslove člana 10. tač. a) i b).

Član 14.

Lice kojem je državljanstvo BiH, radi sticanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno sticanje državljanstva BiH, ako ispunjava uslove iz člana 9., osim uslova iz stava (1) tač. a) i b), samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak.

Član 16.

U svim slučajevima gdje ovaj zakon propisuje gubitak ranijeg državljanstva osobama koje stiču državljanstvo BiH, takvim osobama će biti dozvoljeno da i dalje zadrže državljanstvo ranije države gdje god je to omogućeno bilateralnim sporazumom između Bosne i Hercegovine i te države koji je odobrila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u skladu sa članom IV. 4. d) Ustava.

V. Dopustivost

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

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

a) 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.

21. U smislu navedenih odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, nesporno je da je Ustavni sud nadležan za odlučivanje o ustavnosti odredaba Zakona o državljanstvu. Osim toga, zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je drugi zamjenik Predstavničkog doma PSBiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni podnosilac, te da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz člana 19. Pravila Ustavnog suda.

VI. Meritum

22. Osporeni član 14. Zakona o državljanstvu glasi:

Lice kojem je državljanstvo BiH, radi sticanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno sticanje državljanstva BiH, ako ispunjava uslove iz člana 9., osim uslova iz stava (1) tač. a) i b), samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak.

23. Uvjeti iz člana 9. Zakona o državljanstvu, na koje upućuje član 14. istog zakona i koje treba ispuniti radi povrata državljanstva, glase:

(1) Stranac koji je podnio zahtjev za stjecanje državljanstva BiH može steći državljanstvo naturalizacijom ako ispunjava slijedeće uvjete:

c) da dovoljno poznaje pismo i jezik jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine;

f) da se odreknu ili na neki drugi način izgube svoje ranije državljanstvo prije stjecanja državljanstva BiH, 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;

l) da ima važeću garanciju o stjecanju državljanstva BiH.

24. Navodnu neustavnost ovih odredaba podnosilac zahtjeva dovodi u vezu sa članom I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 8. Evropske konvencije, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije, članom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 13. Evropske konvencije, te čl. 9, 10, 14, 15. i 16. Konvencije o državljanstvu.

25. U vezi s podnosiocčevim pozivanjem na odredbe iz Evropske konvencije, Ustavni sud podsjeća da ni Evropska konvencija, ali ni ostale konvencije navedene u Aneksu I uz Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuju „pravo na državljanstvo“ kao „građansko pravo“. Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) ipak je u svojoj praksi prihvatio da je državljanstvo element ličnog identiteta i da bi svako proizvoljno

lišavanje državljanstva moglo pokrenuti pitanje prema članu 8. Evropske konvencije zbog njegovog utjecaja na privatni život lica (vidi Evropski sud, *Mennesson protiv Francuske*, predstavka broj 65192/11, tačka 97, ECHR 2014. godina). Međutim, ljudska prava, kako su garantirana Evropskom konvencijom i članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine, individualna su ljudska prava na koja se pojedinci mogu pozvati onda kada su „žrtve“ kršenja nekog od zaštićenih prava u smislu Evropske konvencije. Ustavni sud ne spori da je moguće da neodgovarajuća primjena osporene odredbe u vezi sa spornim uvjetima može rezultirati kršenjem ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima. Međutim, takvo eventualno kršenje ne može se ispitati u okviru apstraktne nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, već se tiče primjene zakonskih odredaba u svakom pojedinačnom slučaju. Stoga će Ustavni sud spornu odredbu ispitati isključivo u svjetlu prava iz čl. I/7.b) i II/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

26. Prije početka ispitivanja ustavnosti osporene odredbe Ustavni sud smatra da je korisno ukazati na određene stavove iz Odluke broj [U-9/11](#) (tač. 27–30):

27. U kontekstu ocjene ustavnosti osporenih odredaba [...] Zakona o državljanstvu, Ustavni sud smatra da je potrebno ukazati na neka načela međunarodnog prava o državljanstvu. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da jedan od najznačajnijih 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 kojeg 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 s 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 iseljništvo 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) ustanovljena načela i pravila koji se odnose na državljanstvo fizičkih lica i pravila koja reguliraju vojnu obavezu u slučajevima višestrukog državljanstva s kojima će unutrašnje pravo država ugovornica morati biti usklađeno. [...] 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.

27. Ustavni sud ukazuje da u konkretnom slučaju zakonodavac nije dostavio izjašnjenje na zahtjev, čime je propustio odgovoriti na vrlo bitno pitanje, a to je *ratio legis* (razlog postojanja) koji je zakonodavac želio postići donošenjem osporene odredbe Zakona o državljanstvu.

28. Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj [U-9/11](#) ispitivao ustavnost odredaba istog zakona koje su propisivale gubitak državljanstva BiH onim državljanima koji su prije stupanja na snagu Zakona o državljanstvu dobrovoljno stekli državljanstvo druge države (koja za stjecanje državljanstva nije tražila odricanje od državljanstva BiH) ukoliko se u zakonom propisanom roku ne odreknu stranog državljanstva, osim ukoliko bilateralnim sporazumima nije određeno drugačije. U toj situaciji, Ustavni sud je istakao: „Vodeći se ustavnim načelom prema kojem će ‘podržavati 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 (tačka 35); odnosno Ustavni sud, kao institucija koja će ‘podržavati ovaj Ustav’, apsolutno je siguran da volja ustavotvorca nije bila da izbjeglicama oteža povratak u njihovu domovinu“ (tačka 36).

29. Vraćajući se na konkretni predmet, Ustavni sud zapaža da se član 14. Zakona o državljanstvu odnosi na povrat državljanstva BiH olakšanom naturalizacijom. Ta odredba ima u vidu bivše državljane BiH koji su se državljanstva BiH morali odreći radi stjecanja državljanstva druge države. Ustavni sud je u Odluci broj [U-9/11](#) naveo da je „rat

u Bosni i Hercegovini 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“; tačka 36). U konkretnom slučaju, odricanje od državljanstva BiH bilo je uvjetovano propisima država čije su državljanstvo tražili. Podnosiocu je sporno što je zakonodavac za vraćanje državljanstva licima iz člana 14. propisao gotovo iste uvjete kao za sve druge strance, osim uvjeta iz člana 9. stav (1) tač. a) i b) Zakona o državljanstvu. Dakle, lice iz člana 14. Zakona o državljanstvu, za razliku od stranaca, može biti mlađe od 18 godina i imati odobren privremeni boravak najmanje godinu dana ili stalni boravak, ali mora ispuniti sve ostale uvjete iz člana 9. stav 1. tač. od c) do l) kao i stranci. Ustavni sud zapaža da je član 14. Zakona o državljanstvu za podnosioca zahtjeva sporan u dijelu koji upućuje na ispunjenost uvjeta iz člana 9. stav (1), posebno tač. c), f) i l) Zakona o državljanstvu, koji su za podnosioca zahtjeva posebno „besmisleni, otežavajući, odvratajući i diskriminirajući“.

30. Kao što je već naglašeno u Odluci broj [U-9/11](#), pitanje državljanstva spada u unutrašnju i isključivu nadležnost države. Svaka država ima pravo svojim ustavom i zakonima odrediti ko ima pravo na njezino državljanstvo. Država ima široko polje slobodne procjene prilikom propisivanja uvjeta za dobijanje državljanstva i međunarodno pravo je u tome ne ograničava. Imajući to u vidu, Ustavni sud ne uočava da se zakonodavac propisujući sporne uvjete za vraćanje državljanstva BiH kretao van polja slobodne procjene ili da je ograničio neko drugo pravo zainteresiranih lica ili da osporene odredbe propisuju kriterije koji su kao takvi proizvoljni. Pozivanje podnosioca zahtjeva na zakonodavstvo susjednih zemalja i zemalja u regiji, koje za vraćanje državljanstva ne traže odricanje od stečenog državljanstva, ne može biti relevantno za ocjenu ustavnosti spornih odredaba u konkretnom slučaju. Imajući to u vidu, Ustavni sud ne smatra potrebnim detaljno se upuštati u pojedinačnu analizu osporenih odredaba Zakona o državljanstvu jer ništa ne ukazuje na to da je zakonodavac izašao van obima diskrecione ocjene koju ima u vezi s reguliranjem pitanja državljanstva.

31. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da su odredbe člana 14. Zakona o državljanstvu u vezi sa članom 9. stav 1, naročito tačke c), f) i l) Zakona, u skladu s odredbama člana I/7.b) u vezi sa članom II/5. Ustava BiH.

Ostali navodi iz zahtjeva

32. U zahtjevu se ukazivalo i na član 13. Zakona o državljanstvu. Međutim, podnosilac nije osporio ustavnost te odredbe, nego je izrazio „sumnju u primjenu tog člana“ kada se ima u vidu ono što je propisano članom 14. istog zakona. Ustavni sud smatra da član 14. Zakona o državljanstvu ni na koji način ne dovodi u pitanje primjenu člana 13. istog zakona. Naime, član 13. Zakona o državljanstvu propisuje uvjete za vraćanje državljanstva BiH određenim licima „koja su se vratila u BiH“ (emigranti, prva i druga

generacija njihovih potomaka i njihovi bračni partneri). Stoga, Ustavni sud smatra da to nisu relevantni navodi koje bi trebalo ispitati u konkretnom slučaju.

33. Podnosilac zahtjeva se pozvao i na neusklađenost spornih uvjeta i sa čl. 9, 10, 14, 15. i 16. Konvencije o državljanstvu. Bosna i Hercegovina je ratificirala navedenu konvenciju. Ustavni sud smatra da ništa u osporenim odredbama ne ukazuje na to da su na bilo koji način prekršene međunarodne obaveze preuzete ratifikacijom te konvencije.

VII. Zaključak

34. Ustavni sud zaključuje da je član 14. u vezi sa članom 9. stav (1) tač. c), f) i l) Zakona o državljanstvu u skladu sa čl. I/7.b) i II/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

35. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

36. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje sudije Ledija Biankua u skladu s odlukom, a potpredsjednik Mirsad Čeman i sutkinja Seada Palavrić su dali izjave o neslaganju.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje sudije Ledija Biankua u skladu s odlukom

Uz veliko oklijevanje pridružio sam se zaključku većine da je član 14. Zakona o državljanstvu u vezi sa članom 9. stav 1. tač. c), f) i l) Zakona o državljanstvu u saglasnosti sa članom I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Moje oklijevanje odnosi se na proceduralni aspekt postupka pred Ustavnim sudom u ovom predmetu.

Prije svega, istina je, kao što je navedeno u stavu 25. presude, da ni Ustavni sud Bosne i Hercegovine ni Evropska konvencija, a ni druge konvencije nabrojane u Aneksu I uz Ustav Bosne i Hercegovine, ne priznaju pravo na određeno državljanstvo (vidi Evropski sud, *Genovese protiv Malte* broj 53124/09, tačka 30, presuda od 11. oktobra 2011).

Međutim, kao što je Evropski sud istakao, „državljanstvo je element identiteta lica“ (vidi, *inter alia*, *Usmanov protiv Rusije* broj 43936/18, tačka 53, presuda od 22. decembra 2020. godine i *Ghoumid i ostali protiv Francuske* broj 52273/16 i četvero ostalih, tač. 43–44, presuda od 25. juna 2020). Prema tome, ne može se isključiti da bi proizvoljno uskraćivanje državljanstva u određenim okolnostima moglo pokrenuti pitanje prema članu 8. Konvencije zbog utjecaja takvog uskraćivanja na privatni život pojedinca (vidi Evropski sud, *Slivenko i ostali protiv Letonije* (odl.) [VV], predstavka broj 48321/99, tačka 77, Evropski sud 2002–II i *Karashev protiv Finske* (odl.) broj 31414/96, Evropski sud 1999–II).

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud mora obaviti sudsko ispitivanje, kao što je uradio u ovom predmetu, kako bi ustanovio da li se osporenim odredbama zakona proizvoljno uskraćuje državljanstvo. U okviru tog ispitivanja, kao što je navedeno u stavu 27. presude, zakonodavac nije dostavio nikakav odgovor na zahtjev u ovom predmetu. Zakonodavac je na taj način propustio dati odgovor na jedno veoma važno pitanje, to jest koji je *ratio legis* zakonodavac želio postići donošenjem osporene odredbe Zakona o državljanstvu.

U svojoj sudskoj praksi Evropski sud je uspostavio principe na osnovu kojih ocjenjuje kvalitet zakonodavnih mjera. U predmetu *M. A. protiv Danske* Evropski sud je istakao sljedeće: „Na sudu je da pažljivo ispita argumente koje je zakonodavac uzeo u obzir za vrijeme zakonodavnog procesa kako bi usvojio određeno rješenje i da odredi da li je uspostavljena pravična ravnoteža između interesa države ili javnosti općenito i onih na koje zakonodavna rješenja utječu direktno“ (vidi Evropski sud, *M. A. protiv Danske* [VV], presuda od 9. jula, predstavka broj 6697/18, stav 148). U predmetu *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Evropski sud je istakao: „Kako bi utvrdio proporcionalnost opće mjere, sud mora, prije svega, ocijeniti zakonodavne odabire na kojoj se ona zasniva. [...] Kvalitet parlamentarnog i sudskog preispitivanja

nužnosti mjere ima naročitu važnost u tom pogledu, uključujući i primjenu relevantnog polja slobodne procjene“ (vidi Evropski sud, *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], presuda od 22. aprila 2013, predstavka broj 48876, stav 108). Pored toga, u predmetu *Garib protiv Nizozemske* Evropski sud je naveo: „Sud može prihvatiti da je Parlament mogao drugačije regulirati ovu situaciju. Međutim, glavno pitanje koje se postavlja na osnovu člana 2. stav 4. Protokola broj 4 nije da li je zakonodavac mogao usvojiti drugačija pravila, nego da li je Parlament, uspostavljajući ravnotežu do tačke do koje je uspostavljena, prekoračio polje slobodne procjene koje mu je dodijeljeno na osnovu tog člana“ (vidi Evropski sud, *Garib protiv Nizozemske* [VV], presuda od 11. juna 2017. godine, predstavka broj 43494/09, stav 157).

U navedenim predmetima Evropski sud je pažljivo ispitao pravna rješenja nadležnih vlasti ocjenjujući da li su principi koji su relevantni za ocjenu kvaliteta konkretnog pravnog rješenja, koje ima implikacije na pojedinačna prava podnosilaca predstavki, bili ispoštovani u toku usvajanja. Veoma važan segment u tome je kvalitet zakonodavne procedure prilikom usvajanja pravnih mjera, tj. ispitivanje pitanja da li je zakonodavac razmotrio sve relevantne okolnosti prije usvajanja pravnih ograničenja, uključujući i moguće posljedice usvojenih mjera. Cilj svega toga je da se ustanovi da li se usvojenim pravnim rješenjima postiže pravična ravnoteža između interesa države ili javnosti općenito i onih na koje se odnose pravna rješenja u kontekstu pojedinačnih prava podnosilaca predstavki.

Imajući u vidu navedene argumente, smatram da zakonodavac, budući da nije dostavio odgovor, nije pomogao Ustavnom sudu u obavljanju testa ustavnosti osporenih odredaba. Dok se ovaj predmet odnosi na pitanje koje je obuhvaćeno širokim poljem slobodne procjene zakonodavca, u drugim predmetima bi moglo doći do proceduralne povrede Ustava ako sud ne bi bio blagovremeno obaviješten o *ratio legis*.

Predmet broj U-23/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04)

Odluka od 19. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U-23/22, rješavajući zahtjev **Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 19. januara 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04),

utvrđuje se da član 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04) u dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“ nije u skladu sa članom I/2. u vezi sa članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Ustava Bosne i Hercegovine¹, član 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04) ukida se u dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“.

¹ Umjesto „Ustava Bosne i Hercegovine“ treba da piše „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“.

Na osnovu člana 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, član 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04) u dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“ prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku 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

I. Uvod

1. Denis Zvizdić, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugi zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 1. septembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04; u daljnjem tekstu: Zakon o zastavi).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. 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 5. septembra 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Predstavnički dom i Dom naroda nisu dostavili odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva smatra da relevantne odredbe člana 5. stav (1) tačka a) Zakona o zastavi nisu u saglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno čl. I/1, I/3. i III.

5. Podnosilac smatra da je sintagma „zajedničke institucije“ iz osporene odredbe „netačna i suprotna ustavnim principima“. U Ustavu Bosne i Hercegovine, uključujući i Amandman I, na 15 mjesta spominje se isključivo sintagma „institucije Bosne i Hercegovine“ kada se govori o državnim institucijama. Niti na jednom mjestu u Ustavu

Bosne i Hercegovine ne spominje se sintagma „zajedničke institucije“. U semantičkom smislu jasno je da ta formulacija ne korespondira s terminologijom iz Ustava Bosne i Hercegovina, pa stoga takva formulacija ne bi trebala biti sadržana ni u jednom pravnom aktu institucija Bosne i Hercegovine i nižih nivoa vlasti. Prema mišljenju podnosioca, sporna sintagma je pogrešna i u pravnom smislu jer ako ostane dio bilo kojeg zakona, posljedice mogu biti vrlo ozbiljne po historijsko-pravni kontinuitet, suverenitet i državnost Bosne i Hercegovine.

6. U vezi s navodima o neusklađenosti sporne odredbe sa čl. I/1, I/3. i III Ustava Bosne i Hercegovine podnosilac se pozvao na odluke Ustavnog suda u kojima je protumačen član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine (Odluka broj [U-1/11](#), tačka 72, te odluke br. [U-4/21](#), [U-9/19](#) i [U-8/19](#) u kojima je Ustavni sud slijedio stav iz Odluke broj [U-1/11](#)). Iz tumačenja Ustavnog suda, kako dalje navodi, sa sigurnošću se može zaključiti da ne postoje „zajedničke institucije“, već samo „institucije Bosne i Hercegovine“. Podnosilac navodi da je Ustavni sud u praksi jasno ukazao da Bosna i Hercegovina nije „savezna država“, odnosno nije državna zajednica, te je neustavno i pravno netačno koristiti sintagmu „zajedničke institucije“. Podnosilac zahtjeva obrazlaže pojam suvereniteta koji je Ustavom Bosne i Hercegovine dodijeljen isključivo državi, a ne entitetima. Navodi da entiteti nisu „države“ jer suverenitet pripada samo Bosni i Hercegovini, te stoga ne mogu postojati ni „zajedničke institucije“. Podnosilac zahtjeva je također podsjetio da Zakon o grbu Bosne i Hercegovine, koji je usvojen 2001. godine na istoj sjednici Predstavničkog doma i Doma naroda PS kada je usvojen i Zakon o zastavi, u tekstu zakona koristi sintagmu „institucije Bosne i Hercegovine“. Stoga, podnosilac zahtjeva ne isključuje mogućnost greške prilikom donošenja Zakona o zastavi, pa predlaže da Ustavni sud „ispravi očitu grešku“.

7. Podnosilac zahtjeva je predložio da se zahtjev usvoji, te da se utvrdi nesaglasnost sporne odredbe člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi sa čl. I/1, I/3. i III Ustava Bosne i Hercegovine.

IV. Relevantni propisi

8. U Ustavu Bosne i Hercegovine² relevantne odredbe glase:

Član I
Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država,

2 Ustav Bosne i Hercegovine zvanično nije preveden sa engleskog jezika na službene jezike Bosne i Hercegovine. Ustavni sud u radu koristi neslužbeni prevod koji je dostavila Kancelarija visokog predstavnika u BiH. Ustavni sud je ovaj tekst objavio na svojoj službenoj stranici www.ustavnisud.ba i u publikaciji Ustavnog suda „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“. [Ustav Bosne i Hercegovine](#) u prevodu na bosanski jezik dostupan je na www.ustavnisud.ba.

sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje država članica Ujedinjenih naroda i može kao Bosna i Hercegovina zadržati članstvo ili zatražiti prijem u organizacijama unutar sistema Ujedinjenih naroda, kao i u drugim međunarodnim organizacijama.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

3. Sastav

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu „entiteti“).

Član III

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

[...]

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena **institucijama Bosne i Hercegovine** pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka **institucija Bosne i Hercegovine**. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

5. Dodatne nadležnosti

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među **institucijama Bosne i Hercegovine**. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.

b) U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost **institucija Bosne i Hercegovine**, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte.

Član VI
Ustavni sud

3. Jurisdikcija

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

9. Ustav Bosne i Hercegovine³

Članak III
Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i
Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

[...]

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene **institucijama Bosne i Hercegovine**, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama **institucija Bosne i Hercegovine**. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

[...]

5. Dodatne nadležnosti

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za one poslove o kojima se entiteti suglase; koji su predviđeni u Aneksima 5 - 8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koji su potrebiti za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti, i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu s podjelom nadležnosti između **institucija Bosne i Hercegovine**. Mogu se po potrebi osnovati i dodatne institucije za obavljanje takovih nadležnosti.

b) Tijekom šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će započeti pregovore s ciljem uključivanja u nadležnost **institucija Bosne i Hercegovine** i drugih poslova, uključujući i korištenje energetske resursa i zajedničke gospodarske projekte.

3 Ustav Bosne i Hercegovine u prevodu na hrvatski jezik dostupan na www.ustavnisud.ba.

10. Ustav Bosne i Hercegovine⁴

Члан III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и Ентитета

1. Надлежности институција Босне и Херцеговине

[...]

3. Правни поредак и надлежности институција

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

[...]

5. Додатне надлежности

а) Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5 - 8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности.

б) У периоду од шест мјесеци од ступања на снагу овог Устава, ентитети ће отпочети преговоре са циљем да у надлежности институција Босне и Херцеговине укључе и друга питања, укључујући коришћење енергетских ресурса и заједничке привредне пројекте.

11. **Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 1/98, 19/01 i 23/04)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 5. stav (1) tačka a)

Zastava Bosne i Hercegovine se službeno ističe na nivou države Bosne i Hercegovine na slijedeći način:

4 [Ustav Bosne i Hercegovine](http://www.ustavnisud.ba) u prevodu na srpski jezik dostupan na www.ustavnisud.ba.

a) na svim zgradama Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara i njegovih ministarstava, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, Tužilaštva Bosne i Hercegovine, Stalnog komiteta za vojna pitanja, Komisije za ljudska prava, Centralne banke i Izborne komisije Bosne i Hercegovine, kao i na bilo kojoj drugoj zgradi **zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama.**

12. **Zakon o grbu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 8/98, 19/01 i 23/04)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 9.

1. Grb Bosne i Hercegovine se zvanično ističe i koristi na sljedeći način:

a) na ulazima u sve zgrade Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara i njegovih ministarstava, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda, Suda Bosne i Hercegovine, Tužilaštva Bosne i Hercegovine, Stalnog komiteta za vojna pitanja, Komisije za ljudska prava, Centralne banke i Izborne komisije Bosne i Hercegovine, kao i na ulazu u sve druge **institucije Bosne i Hercegovine i druge institucije kojima ove institucije upravljaju;**

b) na zgradama svih ambasada i konzulata Bosne i Hercegovine;

c) kao dio pečata Bosne i Hercegovine i u skladu sa Zakonom o pečatu Bosne i Hercegovine;

d) u zvaničnoj prepisci, pozivnicama, vizit-kartama i sličnim dokumentima koja koriste članovi Predsjedništva, Vijeća ministara, ministri i njihovi zamjenici, predsjednici skupštinskih domova Parlamenta Bosne i Hercegovine i njihovi zamjenici, te druge **institucije Bosne i Hercegovine**, kao što je napomenuto u stavu 1. a);

e) na zvaničnim prijevoznim sredstvima koja koriste državni zvaničnici;

f) na graničnim prijelazima Bosne i Hercegovine;

g) na ulazima u objekte Oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

2. U svim slučajevima navedenim u prethodnom stavu, neće moći bit izložen nijedan drugačiji grb iz Bosne i Hercegovine zajedno sa ovim grbom Bosne i Hercegovine.

V. Dopustivost

13. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. Pravila Ustavnog suda.

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

a) 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.

15. U smislu navedenih odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine nesporno je da je Ustavni sud nadležan za odlučivanje o ustavnosti odredbi Zakona o zastavi. Osim toga, zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je drugi zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma PSBiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni podnosilac, te da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz člana 19. Pravila Ustavnog suda.

VI. Meritum

16. Podnosilac zahtjeva smatra da član 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi u dijelu koji glasi „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“ nije u skladu sa čl. I/1, I/3. i III Ustava Bosne i Hercegovine.

17. Ustavni sud najprije ukazuje da zakonodavac nije dostavio izjašnjenje na zahtjev, čime je propustio odgovoriti na pitanje koji je *ratio legis* (razlog postojanja) ovakvog zakonskog rješenja, odnosno šta je javni interes koji je zakonodavac želio postići propisivanjem sintagme „zajedničke institucije“ u Zakonu o zastavi.

18. Imajući u vidu činjenični supstrat podnesenog zahtjeva, Ustavni sud smatra da se pitanja koja se pokreću odnose na usklađenost sintagme „zajedničke institucije“ s izrazom iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine koji glasi „institucija Bosne i Hercegovine“ (riječ institucija se u Ustavu Bosne i Hercegovine piše u različitim padežima). Stoga će Ustavni sud, primjenom pravila *iura novit curia* i u skladu sa svojom praksom da činjenični supstrat zahtjeva ili apelacije može podvesti pod bilo koje pravo (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-23/18](#) od 5. jula 2019. godine, tačka 17, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba), zahtjev ispitati u odnosu na čl. I/2. i III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

19. Ustavni sud podsjeća da odredbe člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine sadrže načelo vladavine prava kao demokratsko načelo na kojem se zasniva država Bosna i Hercegovina. To načelo predviđa sistem političke vlasti zasnovan na tome da kako građani tako i sami nosioci državne vlasti poštuju ustav, zakone i druge propise. Osim toga, ovo načelo zahtijeva da svi zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima, što znači da pravni sistem počiva na hijerarhiji pravnih akata, počevši od Ustava Bosne i Hercegovine kao najvišeg pravnog akta pa do podzakonskih akata (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. juna 2017. godine, tačka 19, i *U-6/06* od 29. marta 2008. godine, tačka 22).

20. Načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom društvu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda, u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud je u svojoj praksi naglasio da ovo načelo traži da zakoni ispunjavaju određene standarde kvaliteta tako da zakonska odredba mora da bude dovoljno jasna i precizna da oni na koje se odnosi mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26).

21. U konkretnom slučaju Ustavni sud zapaža da je u jezičkom smislu razlika između sintagme „zajedničke institucije“ iz osporenih odredbi člana 5. Zakona o zastavi i izraza „institucije Bosne i Hercegovine“ koji se navodi u članu III Ustava Bosne i Hercegovine očigledna. Naime, izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ (u različitim padežima) isključivo se navodi na više mjesta u članu III Ustava Bosne i Hercegovine na svim službenim jezicima u Bosni i Hercegovini, te u autentičnom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine na engleskom jeziku. Tekst Ustava Bosne i Hercegovine ni na jednom od službenih jezika ne poznaje sintagmu „zajedničke institucije“, ni u članu III niti u nekoj drugoj odredbi Ustava Bosne i Hercegovine. Dakle, nema nikakve sumnje da se radi o jezičkoj neusklađenosti sporne odredbe člana 5. Zakona o zastavi s relevantnim tekstom člana III Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Ustavni sud također zapaža da je u Zakonu o grbu Bosne i Hercegovine propisano da se grb Bosne i Hercegovine zvanično ističe i koristi na ulazu u sve druge „institucije Bosne i Hercegovine“. Korištenje izraza „institucije Bosne i Hercegovine“ u Zakonu o grbu Bosne i Hercegovine odgovara istom izrazu koji se koristi u članu III Ustava Bosne i Hercegovine. Osim ovoga, može se uzeti u obzir čitav niz zakona na državnom nivou, čija imena dovoljno govore, i to: Zakon o službi u državnim institucijama BiH, Zakon o finansiranju institucija BiH, Zakon o budžetu institucija BiH, Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakon o internoj reviziji institucija BiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o radu u institucijama BiH, Zakon o trezoru

institucija BiH itd. Svi navedeni zakoni koriste isključivo izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ u skladu s izrazom u članu III Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga, Ustavni sud smatra da i u sistemskom smislu postoji neusklađenost sporne odredbe člana 5. Zakona o zastavi s relevantnim tekstom člana III Ustava Bosne i Hercegovine.

23. Osim toga, Ustavni sud ukazuje da član III Ustava Bosne i Hercegovine u tekstu na engleskom jeziku, kao i na svim službenim jezicima u Bosni i Hercegovini, identično propisuje nadležnosti i odnose između „institucija Bosne i Hercegovine“ i entiteta. U podnaslovu člana III Ustava Bosne i Hercegovine navedeno je: „Nadležnost i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta“, što je dalje razrađeno po svim stavovima tog člana. Izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ isključivo se spominje u svakom od tih stavova. U vezi s tim članom su i čl. IV i V Ustava Bosne i Hercegovine kojima se detaljnije propisuju nadležnosti i funkcije nekih institucija Bosne i Hercegovine kao što su: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine.

24. Imajući u vidu navedeno, te analizom člana III Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da je ustavotvorac, koristeći izraz „institucije Bosne i Hercegovine“, imao za cilj predvidjeti postojanje organa koji zastupaju državu, s njihovim nadležnostima, procedurama, odnosima s entitetima i svim ostalim. Također, cilj ovog izraza je da prepozna status „institucija Bosne i Hercegovine“ kao takvih u javnom prostoru Bosne i Hercegovine i šire u međunarodnim odnosima kroz izvršavanje nadležnosti, npr. Predsjedništva koje je „institucija Bosne i Hercegovine“. Niti jedna odredba iz Ustava Bosne i Hercegovine ne sugerira da je namjera ustavotvorca bila da se izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ okvalificira nekom odrednicom kojom bi se „pojasnio“ karakter ili ukazalo na neku njihovu specifičnost. Stoga, Ustavni sud smatra da dodavanje odrednice „zajedničke“ ili bilo koje druge odrednice ustavnom izrazu „institucije Bosne i Hercegovine“ treba izbjegavati zato što bi se tako promijenio ustavni smisao ovog izraza i karakter državnih institucija onako kako je to utvrđeno Ustavom Bosne i Hercegovine. Dodavanje takve ili sličnih odrednica moglo bi sugerirati da postoje i neke druge institucije na nivou države osim „institucija Bosne i Hercegovine“. Takvo nešto nije predviđeno Ustavom Bosne i Hercegovine, naročito ne članom III Ustava Bosne i Hercegovine koji jasno predviđa postojanje „institucija Bosne i Hercegovine“ i institucija entiteta, uređuje njihove međusobne odnose, ali ne propisuje niti predviđa postojanje bilo kakve „zajedničke institucije“ države i entiteta. Ništa manje važno je uočiti da su i druge institucije Bosne i Hercegovine koje su uspostavljene zakonima koje je donio visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Granična policija Bosne i Hercegovine itd.) također uspostavljene isključivo kao „institucije Bosne i Hercegovine“, s ciljem osiguranja provođenja nadležnosti Bosne i Hercegovine, a nikako kao „zajedničke institucije“.

25. Imajući u vidu sve navedeno, proizlazi da osporena odredba koja sadrži odrednicu „zajedničke“ ispred izraza „institucije“ nije u skladu sa članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine te može imati negativan utjecaj na smisao tog člana koji predviđa samo postojanje „institucija Bosne i Hercegovine“. Na ovaj način zakonodavac je postupio suprotno načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zato što je izmijenio suštinu jasne ustavne odredbe iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine.

26. Stoga, Ustavni sud smatra da član 5. stav (1) tačka a) Zakona o zastavi u spornom dijelu nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, te ga treba ukinuti u dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“.

VII. Zaključak

27. Ustavni sud zaključuje da član 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi u dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“ nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

28. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-27/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U-27/22, rješavajući zahtjeve **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 42. stav (5), člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22) i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22),

utvrđuje se da su amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22) i Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22) u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

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

I. Uvod

1. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Komšić), podnio je 11. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 79/22 i 80/22; u daljnjem tekstu: amandmani) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22; u daljnjem tekstu: Izmjene Izbornog zakona), koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-27/22.

2. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud: a) obustavio provođenje izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.

3. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Džaferović), podnio je 26. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu usaglašenosti s Ustavom BiH amandmana od CX do CXXX i Izmjena Izbornog zakona. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-30/22.

4. Također, podnosilac Džaferović je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom će se „obustaviti primjena osporenih propisa do donošenja konačne odluke Ustavnog suda“.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj [U-27/22](#) od 1. i 2. decembra 2022. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) odbio zahtjeve za donošenje privremenih mjera.

6. Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva o kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem U-27/22.

7. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Ureda visokog predstavnika zatraženo je 13. oktobra 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev u roku od 30 dana od prijema dopisa.
8. Ured visokog predstavnika je u odgovoru naveo da on zbog svog statusa, u smislu Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Opći okvirni sporazum), ne može biti učesnik u postupcima pred pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, ali, ukoliko Ustavni sud odluči, dostavit će svoja zapažanja u svojstvu *amicus curiae*.
9. Ustavni sud je 21. oktobra i 9. novembra 2022. godine pozvao Ured visokog predstavnika da, ukoliko smatra da je potrebno, kao donosilac osporenih akata dostavi svoja zapažanja o zahtjevima.
10. Ured visokog predstavnika je 8. i 23. novembra 2022. godine dostavio svoja zapažanja.
11. Zapažanja su 9. decembra 2022. godine dostavljena podnosiocima zahtjeva kao informacije.

Uvodne napomene

12. Ustav Federacije BiH donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH na sjednici održanoj 30. marta 1994. godine i stupio je na snagu u ponoć tog dana. Ustav FBiH je objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 1/94. Relevantne odredbe koje su se odnosile na izbor Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda FBiH) i predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine navedene su u relevantnim propisima.
13. Ustavni sud je u trećoj djelimičnoj odluci u predmetu broj [U-5/98](#) od 30. juna i 1. jula 2000. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/00 od 14. septembra 2000. godine, Odluka o konstitutivnosti naroda), između ostalog, proglasio neustavnim odredbu člana I.1(1) u formulaciji Amandmana III Ustava FBiH, i to u dijelu „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i“, kao i u dijelu „ostvarujući svoja suverena prava“. U smislu te odluke kojom je utvrđena neophodnost ostvarenja načela konstitutivnosti naroda na području cijele Bosne i Hercegovine, ukazalo se neophodnim, između ostalog, drugačije regulirati sastav i način izbora Doma naroda Parlamenta FBiH, te predsjednika i potpredsjednika FBiH.
14. Uz posredovanje visokog predstavnika, političke stranke (osim Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice) postigle su 27. marta 2002. godine Sporazum o različitim ključnim elementima koji su neophodni za implementaciju Treće djelimične odluke Ustavnog suda. Tadašnji visoki predstavnik je ostavio rok do 18. aprila 2002.

godine za provođenje Treće djelimične odluke Ustavnog suda u skladu s navedenim sporazumom. Međutim, u tom roku nisu izvršene neophodne izmjene.

15. Visoki predstavnik je 19. aprila 2002. godine donio Odluku broj 149/02 kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02). Prilikom donošenja odluke naglašena je potreba za održavanjem demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini, koji su bili planirani za 5. oktobar 2002. godine. Izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH, te sastav Doma naroda FBiH i izbor njihovih članova bio je izmijenjen amandmanima XXXIII, XXXIV, XLI, XLII i LI na Ustav FBiH (vidi Relevantne propise). Navedeni amandmani su ostali na snazi do donošenja osporenih amandmana.

16. S ciljem usklađivanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) s navedenim izmjenama Ustava FBiH, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je donijela Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“ broj 20/02 od 3. augusta 2002. godine), te Ispravku zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“ broj 25/02 od 10. septembra 2002. godine), kojima su uvedena nova pravila za izbor delegata za Dom naroda FBiH.

17. Nakon održavanja Općih izbora u Bosni i Hercegovini od 3. oktobra 2010. godine kantonalne skupštine Posavskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona i Kantona 10 duže od pet mjeseci nisu izabrale izaslanike za Dom naroda FBiH. Do tada izabrani izaslanici su konstituirali Dom naroda FBiH, te su izabrali predsjednika i potpredsjednika FBiH. Odlukama Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CIK) od 24. marta 2011. godine utvrđeno je da izbori za Dom naroda FBiH nisu u svih deset kantona provedeni u skladu s odredbama Izbornog zakona, te da nisu bili ispunjeni uvjeti za njegovo konstituiranje. Također, utvrđeno je da izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH, koji je izvršen odlukom oba doma Parlamenta FBiH, nije bio proveden u skladu s Izbornim zakonom, te je poništen izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH. Visoki predstavnik je donio nalog kojim se privremeno suspendiraju navedene odluke CIK-a od 24. marta 2011. godine, kao i svi postupci u vezi s prethodno navedenim odlukama.

18. Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti i meritumu broj [U-14/12](#) od 26. marta 2015. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 38/15; dostupna na www.ustavisud.ba) djelimično usvojio zahtjev podnosioca Komšića kojim je osporavao odredbe o izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH i Republike Srpske. U toj odluci, između ostalog, utvrđeno je da odredbe člana IV.B.1, član 1. stav 2 (dopunjene Amandmanom XLI), član IV.B.1, član 2. st. 1. i 2 (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kao i čl. 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Ustavni sud je u obrazloženju te odluke konstatirao da iz odluke Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* (presuda od 22. decem-

bra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06) nedvojbeno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Također, ukazano je da je Evropski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 15. jula 2014. godine, predstavka broj 3681/06, tačka 40) naveo da je nalaz o povredi u tom predmetu direktna posljedica propusta vlasti Bosne i Hercegovine da uvedu mjere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Sejdić i Finci (idem, tačka 73)*. Međutim, Ustavni sud je također naglasio da je trenutno nemoguće predvidjeti obim tih izmjena. Stoga, Ustavni sud je odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu FBiH da usaglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, koju je utvrdio Evropski sud u navedenim predmetima (*idem, tačka 74*).

19. Odlukom o dopustivosti i meritumu broj [U-23/14](#) od 1. decembra 2016. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 1/17, dostupna na www.ustavnisud.ba) Ustavni sud je djelimično usvojio zahtjev Bože Ljubića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva. Tom odlukom je, između ostalog, utvrđeno da član 10.12 Izbornog zakona (u dijelu u kojem je bilo propisano „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“), te odredbe člana 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona (kojima je bilo propisano da se određivanje broja izaslanika vrši prema popisu iz 1991. godine, te je bio određen broj izaslanika u kantonima) nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je obrazložio da navedene odredbe „...ne samo da se ne zasnivaju na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine nego očito impliciraju da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda FBiH onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. Ustavni sud nalazi da je navedeno suprotno načelu konstitutivnosti, odnosno jednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, konkretno članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine...“ (*idem, tačka 52*).

20. Ustavni sud je Rješenjem broj [U-23/14](#) od 6. jula 2017. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 54/17, dostupno na www.ustavnisud.ba) utvrdio da Parlamentarna skupština BiH nije u datom roku izvršila Odluku Ustavnog suda broj [U-23/14](#) od 1. decembra 2016. godine, te da navedene odredbe prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja rješenja u službenim glasilima.

21. U Bosni i Hercegovini su nakon toga, 7. oktobra 2018. godine, održani Opći izbori. Nakon održanih izbora, CIK je u decembru 2018. godine donio Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“

broj 91/18 od 21. decembra 2018. godine; u daljnjem tekstu: Uputstvo iz 2018. godine). Uputstvom iz 2018. godine je, između ostalog, bio utvrđen preliminarni broj izaslanika koji se biraju iz skupština kantona u Dom naroda FBiH. Vodeći računa o odredbama Ustava FBiH, CIK je odlučio da se iz svakog kantona bira minimalno jedan pripadnik konstitutivnog naroda. Iako u Uputstvu iz 2018. godine nije bilo navedeno na osnovu kojeg popisa stanovništva je utvrđen raspored mandata u kantonima za popunjavanje Doma naroda, proizlazi da se CIK rukovodio popisom stanovništva iz 2013. godine.

22. Odlukom o obustavljanju postupka broj [U-4/18](#) od 5. jula 2019. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)) obustavljen je postupak pokrenut zahtjevom Borjane Krišto, predsjedateljice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, za ocjenu ustavnosti odredbe člana IV.A.2.8. stav 3. Ustava FBiH, kako je izmijenjena Amandmanom XXXIV („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08), zato što je podnositeljica zahtjeva odustala od zahtjeva.

23. Odlukama o dopustivosti br. [U-24/18](#) od 31. januara 2019. godine i [U-3/19](#) od 28. marta 2019. godine (dostupne na [www.ustavnisud.ba](#)) odbačeni su kao nedopušteni zahtjevi za ocjenu ustavnosti Uputstva iz 2018. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda.

24. Nakon održavanja Općih izbora 7. oktobra 2018. godine, u Federaciji BiH formirana je zakonodavna vlast, odnosno Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH. Međutim, nije bila uspostavljena nova izvršna vlast, odnosno nisu bili izabrani predsjednik i potpredsjednici FBiH, niti Vlada FBiH, na način kako je bilo propisano Ustavom FBiH. Također, nadležne javne vlasti nisu izabrale sudije Ustavnog suda FBiH, zbog čega u okviru tog suda nije moglo raditi Vijeće za vitalni nacionalni interes. Kao posljedica toga, izvršna vlast na nivou FBiH je od 2018. do 2022. godine djelovala u tehničkom mandatu.

25. Između političkih stranaka su u više navrata vođeni razgovori o uspostavljanju vlasti te o izmjenama Ustava BiH s ciljem provođenja presude Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* i drugih sličnih presuda. Osim toga, razgovori su vođeni i u vezi s izmjenama Ustava FBiH i Izbornog zakona radi provođenja odluka Ustavnog suda. Međutim, ti pregovori nisu rezultirali konkretnim ustavnim i zakonodavnim izmjenama.

26. Visoki predstavnik je 27. jula 2022. godine nametnuo tehničke izmjene Izbornog zakona, te je političkim strankama ostavio rok od šest sedmica za dogovor o izmjenama Izbornog zakona i Ustava FBiH. Političke stranke u tom roku nisu postigle dogovor.

27. Nakon održavanja Općih izbora 2. oktobra 2022. godine visoki predstavnik je, odmah nakon zatvaranja glasačkih mjesta, donio Odluku kojom se donose amandmani na Ustav FBiH broj 06/22, te Odluku kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22. Navedene odluke su, kako je prethodno

navedeno, objavljene u službenim glasilima i stupile su na pravnu snagu. Razlozi za donošenje navedenih odluka i njihov sadržaj navedeni su u relevantnim propisima.

28. CIK je 2. novembra 2022. godine donio Odluku o potvrđivanju i objavljivanju rezultata Općih izbora 2022. godine. Nakon toga je, na sjednici od 4. novembra 2022. godine, donio Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 75/22; u daljnjem tekstu: Uputstvo iz 2022. godine) i Kriterije i postupak popunjavanja nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 75/22).

III. Zahtjevi

1. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj U-27/22

29. Podnosilac Komšić smatra da amandmani CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

a) Navodi o neustavnosti amandmana CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona

30. Podnosilac zahtjeva osporava amandmane CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda FBiH iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Podnosilac zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

31. Podnosilac zahtjeva tvrdi da osporene odredbe u praksu uvode garancije da su „konstituentni“ narodi izabrani s teritorije gdje su većina. Na taj način su, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, demokratski procesi s borbe političkih stranaka za mjesta u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom FBiH) u potpunosti preusmjereni na izborni proces u kojem je jedino bitno osigurati većinu u odgovarajućem klubu u Domu naroda FBiH. To, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, dovodi do mogućnosti da politička stranka nema niti jednog zastupnika u Predstavničkom domu FBiH, ali bi mogla, u okviru kantonalnih skupština, osvojiti dovoljan broj mandata za Dom naroda FBiH i upravljati političkim procesima u cijeloj FBiH, a time i na državnom nivou. Podnosilac zahtjeva smatra da ako je visoki predstavnik imao namjeru

zaštititi eventualno ugrožene pripadnike konstitutivnih naroda, onda bi bilo logično da se većina tih predstavnika bira iz sredina u kojima se oni nalaze u relativno „manjinskom“ položaju, kako bi, pozicijom u Domu naroda FBiH, mogli zaštititi svoja prava, što je i svrha tog tijela.

32. Dalje, podnosilac zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sistem u kojem se na bazi korištenja neparnih brojeva 1, 3, 5, 7, 9... (što je zapravo metoda Sainte-Laguë) stvara određeni količnik vrijednosti svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu, te se na osnovu toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Konačna posljedica takvog izračuna, kako to tvrdi podnosilac zahtjeva, jest nejednaka vrijednost građana na individualnom nivou, jer bi svaki od njih bio tretiran kroz količnik konstitutivnog naroda ili grupacije. Time se težište za formiranje vlasti fokusira isključivo na Dom naroda FBiH i osvajanje većine po klubovima konstitutivnih naroda uz potpuno zanemarivanje uloge manjina i građana koji, suštinski, nemaju nikakav utjecaj na formiranje vlasti. Podnosilac zahtjeva smatra da je tako stvorena situacija u kojoj samo etničke političke stranke imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda FBiH. To dovodi do istiskivanja iz vlasti građanski orijentiranih političkih stranaka, te njihovog potpunog političkog i društvenog marginaliziranja. Podnosilac zahtjeva naglašava i da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim organima zakonodavne vlasti. Smatra da se nametnutim odlukama uloga Doma naroda FBiH dodatno ojačava povećanjem broja zastupnika koji se pretežno biraju s teritorija na kojima jedan narod (etnička grupa) već ima većinu, čime se „cementiraju etničke podjele“.

33. Također, podnosilac zahtjeva smatra da donošenje izmjena Ustava FBiH i Izbornog zakona samo po sebi predstavlja grubo kršenje demokratskih procedura. Naime, okolnost da je visoki predstavnik nakon izbora promijenio važeća pravila, prema njegovom shvatanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerovatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnosilac zahtjeva smatra da je visoki predstavnik „prevario birače“ jer je izmjene Ustava FBiH i Izbornog zakona donio u „noći održavanja izbora“. U tom pogledu, u zahtjevu se ukazuje na odluku Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u predmetu *Purcell protiv Gonzalez*, u kojoj je utvrđeno tzv. Purcell načelo i poništene su izmjene izbornih pravila donesenih neposredno pred izbore. Podnosilac zahtjeva ističe da, iako se to načelo u kontekstu SAD-a uglavnom primjenjuje kada sudovi svojim odlukama mijenjaju izborna pravila, ono je, *mutatis mutandis*, primjenjivo na bilo kakvo mijenjanje izbornih pravila neposredno prije izbora. Također, podnosilac zahtjeva je ukazao na praksu Evropskog suda u predmetima *Paschalidis*, *Koutmeridis* i *Zaharakis protiv Grčke* (presuda od 10. aprila 2008. godine, predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05), *Ekoglasnost protiv*

Bugarske (presuda od 6. novembra 2012. godine, predstavka broj 30386/05), navodeći da je stav Evropskog suda da iznenadne i neočekivane izmjene pravila za izračun glasova mogu dovesti do kršenja člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Osim toga, podnosilac zahtjeva smatra da je to postupanje suprotno Kodeksu dobrog vladanja izbornim pitanjima (u daljnjem tekstu: Kodeks), koji je usvojila Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) na 51. plenarnoj sjednici 2002. godine, prema kojem je osnovno načelo da izborna pravila moraju biti stabilna i da ih ne treba mijenjati prečesto, odnosno da se elementi izbornog zakona, naročito izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica smiju mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora.

b) Navodi o neustavnosti amandmana CXX i CXXI i člana 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19

34. Podnosilac zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX i CXXI i član 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19, koji se odnose na postupak predlaganja i imenovanja predsjednika i potpredsjednika FBiH, suprotni odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

35. Te navode podnosilac zahtjeva prvenstveno zasniva na tvrdnji da je taj proces u cijelosti zasnovan na diskriminaciji manjina i građana, tj. Ostalih. Međutim, visoki predstavnik je nametnuo slične odredbe Ustava FBiH za koje je Ustavni sud u Odluci o dopustivosti i meritumu broj [U-14/12](#) (vidi tačku 18. ove odluke) već utvrdio da nisu u skladu s Ustavom BiH i Evropskom konvencijom (IV.B.1. član 2. st. 1. i 2) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i potpredsjednike FBiH. Ustavni sud u toj odluci nije ukinuo sporne odredbe ustava oba entiteta i Izbornog zakona, odnosno nije naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da izmijeni Izborni zakon, niti entitetima da izmijene svoje ustave radi usaglašavanja s Ustavom Bosne i Hercegovine sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom i presudama Evropskog suda.

36. Podnosilac zahtjeva dalje ukazuje da je visoki predstavnik samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U tom dijelu podnosilac zahtjeva navodi opća razmatranja o demokratiji i pluralizmu (str. 20–22), a zatim (na str. 22–24) podnosilac opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnosilac konstatira da su na-

vedenim odredbama Ostali dovedeni u identičnu situaciju kao i prije usvajanja tih odluka visokog predstavnika. Naime, oni i dalje nemaju mogućnost kandidirati svog kandidata za predsjednika ili potpredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnosilac zahtjeva se poziva na odluke Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić* (naprijed citirane), *Pilav* (presuda od 9. juna 2016. godine, predstavka broj 41939/07), *Šlaku* (presuda od 26. maja 2016. godine, predstavka broj 56666/12) i *Pudarić* (presuda od 8. decembra 2020. godine, predstavka broj 55799/18) protiv BiH, te smatra da su u konkretnom slučaju Ostali diskriminirani zato što su različito tretirani jer im je uskraćeno pravo da ravnopravno učestvuju u vršenju funkcija predsjednika i potpredsjednika FBiH.

c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII

37. Podnosilac zahtjeva dalje smatra da je Amandman CXXVIII, kojim se utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnov za formiranje Doma naroda FBiH kao dijela zakonodavnog organa vlasti, s jedne, i izvršne vlasti s druge strane, suprotan čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. U tom dijelu podnosilac ukazuje da se osporenim amandmanom primjenjuje „posljednji popis“ za formiranje Doma naroda FBiH, uz zadržavanje popisa stanovništva iz 1991. godine kao „osnova za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke“. Drugim riječima, popis iz 1991. godine predstavlja osnov za formiranje izvršnih organa vlasti i demografske proračune, a posljednji popis iz 2013. godine visoki predstavnik koristi isključivo za formiranje Doma naroda FBiH. Cilj korištenja popisa iz 1991. godine jest da se spriječi legaliziranje ishoda i rezultata etničkog čišćenja u BiH, odnosno do implementacije Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma, kojim se zahtijeva povratak svih prognanih u njihove prijeratne domove i mjesta življenja. Prema ocjeni podnosioca zahtjeva, visoki predstavnik na taj način, uvođenjem popisa iz 2013. godine, nesvjesno legalizira ishod etničkog čišćenja i neformalno proglašava Aneks 7 okončanim, što je neprihvatljivo i predstavlja „grubo kršenje“ Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma.

39. Također, u zahtjevu se dalje ističe da se ne može odvojiti uspostavljanje Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti, a pri tome koristiti različite metode i osnove popunjavanja tih organa, zato što struktura izvršne vlasti mora predstavljati refleksiju strukture zakonodavne vlasti. Prema podnosićevoj tvrdnji, tim odredbama se narušava načelo demokratije zato što se uspostavlja sastav institucija koji ne odgovara strukturi stanovništva, a posebno ne odgovara onoj strukturi stanovništva iz 1991. godine. Zbog toga smatra da je očito da je visoki predstavnik pod svaku cijenu želio uspostaviti neki novi Dom naroda FBiH, koji odgovara zamišljenoj projekciji njegovog sastava, koji, u uvjetima poslijeratnog društva, u suštini, etnički homogenizira stanovništvo u određenim dijelovima Bosne i Hercegovine i na taj način dodatno „cementira podjelu zemlje po etnički homogeniziranim linijama“. Dakle, očiti cilj visokog predstavnika je osiguranje kontrole nad Klubom Hrvata u Domu naroda FBiH isključivo

za HDZBiH, a da pri tome, zadržavanjem popisa iz 1991. godine kao osnova za formiranje izvršne vlasti, zadrži kontrolu nad još jednim ministarstvom u Vladi FBiH. Također se ističe da je osnovni motiv visokog predstavnika bio da udovolji zahtjevima koji su dolazili iz Vlade Republike Hrvatske (RH), kojom vlada HDZRH, te je time pružio ključnu diplomatsku podršku jačanju političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

2. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj U-30/22

40. Podnosilac zahtjeva Džaferović smatra da amandmani i Izmjene Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

a) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

41. Podnosilac zahtjeva navodi da je procedura stupanja na pravnu snagu odluka visokog predstavnika od 2. oktobra 2022. godine suprotna demokratskim načelima iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, i to načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i legitimnog očekivanja. U tom pogledu, podnosilac zahtjeva tvrdi da je visoki predstavnik nametanjem odluka tokom „izborne noći“ i njihovim stupanjem na snagu postupio suprotno načelu pravne sigurnosti jer proceduru stupanja na pravnu snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona nije prilagodio intenzitetu, obimu i značaju koji nametnuti akti imaju na pravni i politički život u Bosni i Hercegovini.

42. Također, podnosilac zahtjeva se pozvao na stavove Evropskog suda iz presuda *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 6. novembra 1980. godine, predstavka broj 6538/74, tač. 49. i dalje) i *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (presuda od 22. oktobra 2007. godine, predstavke br. 21279/02, 36448/02, tač. 42. i dalje), *Ždanoka protiv Latvije* (presuda od 16. marta 2006. godine, predstavka broj 58278/00, tač. 115. i dalje) i *Hirst protiv UK* (presuda od 6. oktobra 2005. godine, predstavka broj 74025/01, tačka 58). U vezi s tim presudama, podnosilac zahtjeva je citirao izjavu člana CIK-a Željka Bakalara od 7. oktobra 2022. godine, objavljenu u medijima pod naslovom „Centralna izborna komisija još ne zna kako sprovesti Schmidtove odluke“. Na osnovu navedenog, podnosilac je izveo zaključak da ni CIK nema dovoljno jasan, precizan i predvidljiv propis koji može provesti, što ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti.

43. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da je osporenim odredbama narušeno načelo „legitimnog očekivanja“ jer su osporeni akti nametnuti u izbornoj noći, bez roka i perioda prilagođavanja. Pri tome, mnoge radnje u izbornom procesu, kako obrazlaže, kao što su sačinjavanje izbornih lista i nominacija kandidata, nisu mogle biti provedene prema novim propisima. Zatim, podnosilac zahtjeva se pozvao na praksu Suda pravde Evropske

unije (EU), te je istakao da se može zaključiti da bi na nivou EU ili država članica bilo suprotno, ne samo domicilnim ustavima i zakonima već i pravnoj stečevini EU, donošenje akta ili iznenadno mijenjanje procedura koje bi iznevjerile legitimno očekivanje građana da će pravo biti jednako primijenjeno i da su svi jednaki pred zakonom.

44. U tom kontekstu, podnosilac ističe da je CIK, na sjednici 4. maja 2022. godine, usvojio akt „Uputstvo o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. oktobra 2022. godine“ (u daljnjem tekstu: Uputstvo). U članu 2. stav (2) tog uputstva određen je period od 22. juna 2022. godine do 4. jula 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. U skladu s tim, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja zasnivali na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH koji su bili na pravnoj snazi 4. jula 2022. godine i na osnovu tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda FBiH. U tom pogledu, podnosilac Džaferović navodi da je „legitimno očekivanje političkih stranaka iznevjereno“ onda kada je visoki predstavnik nametnuo osporene odredbe. Prema njegovom mišljenju, politički subjekti i građani/pojedinci nisu imali priliku iznijeti svoje mišljenje, koristiti pravna sredstva, niti mogućnost da iz novonastale situacije svoja „legitimna očekivanja zasnivaju na novim izbornim pravilima“. Također, podnosilac smatra da bi bio nerazmjerno velik i neosnovan teret stavljati odgovornost na CIK, jer ni oni „ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti, niti načelo vladavine prava“.

d) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

45. U vezi s navodima o suprotnosti osporenih propisa sa članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, podnosilac Džaferović se pozvao na Kodeks Venecijanske komisije, te odluke Evropskog suda u predmetu *Ekoglasnost i Hirst* (naprijed citirane). Zatim je istakao da je Bosna i Hercegovina „izvršila svoju dužnost i pozitivnu obavezu aktivnog učešća u zaštiti prava u izbornom procesu“. Međutim, odlukama visokog predstavnika „promijenjena su pravila provođenja izbora“, čime je došlo do povrede člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

3. Zapažanja visokog predstavnika

a) Zapažanja u odnosu na zahtjev broj U-27/22

46. Visoki predstavnik je prvenstveno naveo da se ne protivi da Ustavni sud ocijeni ustavnost sadržaja osporenih odredaba amandmana na Ustav FBiH i Izmjena Izbornog zakona. Visoki predstavnik je zatim izložio događaje i odluke koji su prethodili donošenju osporenih odredaba, kako je prikazano u uvodnom dijelu ove odluke, smatrajući da je

važno ukazati da se o pojedinim pitanjima koja su relevantna za ovaj predmet u Ustavnom sudu i drugim institucijama BiH raspravlja već duže vrijeme. Visoki predstavnik ističe da je u preambuli njegovih odluka kojima se donose osporene odredbe sve to sasvim iscrpno pojašnjeno. Naročito ističe da se tim amandmanima želi prevazići trenutni zastoj u institucijama Federacije BiH kako bi se Bosna i Hercegovina smisleno uključila u reforme koje su nužne za postizanje napretka na putu ka integraciji u Evropsku uniju. Naime, donošenje rješenja o neizvršenju odluke Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#) od 6. jula 2017. godine (vidi tačku 20. ove odluke) dovelo je do situacije u kojoj je neusklađen pravni okvir kojim se uređuje izbor delegata u Dom naroda FBiH predviđen Ustavom FBiH i Izbornim zakonom. Izborima delegata u Dom naroda FBiH na osnovu Uputstva iz 2018. godine pružena je gornjim domovima Parlamenta FBiH i Parlamentarne skupštine BiH mogućnost da funkcioniraju, ali se njima nije okončao spor oko izborne reforme. Takva situacija je, kako je navedeno, razotkrila postojanje ozbiljnih problema u vezi s funkcionalnošću institucija Federacije BiH, jer je proces izbora izvršne vlasti u Federaciji BiH bio blokiran. Time je Vladi Federacije BiH, koja je izabrana 2014. godine, prepušteno da obavlja funkciju u tehničkom mandatu. To je također utjecalo i na blagovremeno imenovanje nedostajućih sudija u Ustavnom sudu Federacije BiH.

47. Zatim je ukazano da je visoki predstavnik 27. jula 2022. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, kako bi ga u što većoj mjeri uskladio s međunarodnim standardima i dobrom demokratskom praksom. Na taj način je političkim strankama ostavljeno više vremena za postizanje dogovora o tome na koji način da preduzmu ostale potrebne reforme. Međutim, visoki predstavnik je naveo da su, iako su pojedine političke stranke i grupe građana konstruktivno učestvovala u tom dijalogu, podnosilac Komšić i njegova politička stranka odlučili da ne pridonesu tom procesu. S obzirom na neuspjeh procesa dijaloga i imajući u vidu visok stepen rizika da će formiranje institucija nakon izbora ponovo biti blokirano, visoki predstavnik je naveo da je odlučio iskoristiti svoj mandat za rješavanje situacije koja je nastala u vezi s civilnom implementacijom i koja ugrožava učestvovanje građana u političkim procesima, te predstavlja ozbiljnu prijetnju provođenju izbornih rezultata i pravilnom funkcioniranju Federacije BiH, a moguće i funkcioniranju državnih organa. Odluka kojom se donose amandmani i Odluka kojom se donose Izmjene Izbornog zakona, kako navodi, sadrže skup mjera kojima se omogućava brzo uspostavljanje i funkcioniranje organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti nakon provedenih izbora. Te odluke su, prema navodima visokog predstavnika, osmišljene tako da rješavaju „jedan problem – i isključivo jedan jedini problem“, tj. postizborno uspostavljanje posredno izabranih organa vlasti i njihovu funkcionalnost. Pri tome se morala prepoznati specifična priroda Bosne i Hercegovine kao federalne i multinacionalne države, kao što se mora prepoznati i nesigurna ravnoteža između različitih konstitutivnih grupa i drugih segmenata biračkog tijela, kojima se u određenoj mjeri isključuje puna proporcionalna zastupljenost kakva je uspostavljena u drugim demokratskim državama.

48. Shodno tome, visoki predstavnik je naveo da osporeni akti ne utječu na neposredne izbore, nego utječu isključivo na „predstojeće formiranje posredno izabranih organa vlasti“. Proširenje broja delegata u Domu naroda FBiH smatra primjerenim i uravnoteženim odgovorom na Odluku Ustavnog suda broj [U-23/14](#). Sastav Doma naroda FBiH, kako dalje navodi, mora odražavati niz načela svojstvenih ustavnom sistemu Federacije BiH, koji iziskuje uspostavljanje delikatnog balansa. Naime, kantonalne skupštine biraju delegate iz vlastitih redova i mora postojati paritet između kantona i konstitutivnih naroda, a potrebno je ostvariti i minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u svim kantonima gdje je to moguće. Ta načela predstavljaju mješavinu proporcionalnosti i pozitivne diskriminacije.

49. U odnosu na tvrdnje podnosioca Komšića da je došlo do povećanja uloge Doma naroda FBiH, visoki predstavnik je naveo da, usprkos tome što je broj delegata u Domu naroda FBiH povećan, netačna je tvrdnja da je zapravo uloga tog doma ojačana. Naime, Amandmanom CXVI otklanja se mogućnost pozivanja na vitalni nacionalni interes o svim pitanjima. Dalje, Amandmanom CXVIII pojednostavljuje se procedura pozivanja i odlučivanja o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa, uključujući i eliminiranje mogućnosti da predloženi akt bude blokiran bez odgovarajuće ocjene Vijeća za zaštitu vitalnih interesa ustanovljenog pri Ustavnom sudu FBiH. Također, proširenje broja delegata u klubovima svakog od konstitutivnih naroda slijedi logiku vjerodostojnijeg predstavljanja i cilj mu je povećanje proporcionalnosti u predstavljanju kantona i konstitutivnih naroda, te povećanje broja mjesta koja su raspodijeljena na kantone i konstitutivne narode razmjerno brojnosti njihovih stanovnika. Time se povećavaju šanse manjih stranaka ili grupa stranaka da budu predstavljene. To je učinjeno a da se pri tome nije utjecalo na zaštitne mehanizme date svim konstitutivnim narodima i grupi Ostalih u svim kantonima. Također, visoki predstavnik smatra neosnovanom i kritiku upotrebe formule Sainte-Laguë (također poznate kao Websterova formula) za dodjelu mandata. Primijenjena u tom kontekstu, navedena formula obično se posmatra kao način za favoriziranje manjih konkurenata (u ovom slučaju kantona) pa upotreba te formule ide u prilog pravilu o minimalnoj zastupljenosti (tzv. pravilo 1:1:1) i djeluje u prilog zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima gdje oni, po svojoj brojnosti, predstavljaju manjinu. Sve navedeno vodi zaključku da proširenje broja delegata, rješavanjem pitanja koja je Ustavni sud istakao u odluci u predmetu broj [U-23/14](#), otklanja neizvjesnost koja je postojala u pogledu provođenja te odluke.

50. U odnosu na odabir popisa stanovništva, visoki predstavnik je naveo da je Ustavni sud Rješenjem broj [U-23/14](#) od 6. jula 2017. godine stavio van snage prijelazne odredbe člana 20.16A (2), tač. a–j. Izbornog zakona. Na taj način je okončan tranzicijski režim i pokrenuta primjena člana 10.12 Izbornog zakona. Međutim, Ustav FBiH doveden je u protivrječje s Izbornim zakonom BiH i nastupila je obaveza za CIK da donese Uputstvo iz 2018. godine. Amandmanom CXXVIII otklanja se ta neusklađenost između odredbe Izbornog zakona (član 10.12 stav [1]) i odredbe člana IX.7. Ustava FBiH. Tim povodom

uzeta je u obzir potreba za kontinuitetom jer je na posljednjim izborima primijenjen popis stanovništva iz 2013. godine. Osim toga, kako dalje navodi, time se ne preudicira niti preemptira okončanje aktivnosti na povratku izbjeglica i raseljenih lica prema Aneksu 7 Općeg okvirnog sporazuma. Sve to je, kako ističe, jasno naglašeno i u samoj preambuli Odluke broj 6/22, koju podnosilac zahtjeva osporava. Zbog toga, visoki predstavnik navodi da ne smatra osnovanom kritiku podnosioca zahtjeva o korištenju podataka iz dva različita popisa tokom tranzicijskog perioda. Tu činjenicu, kako navodi, treba smatrati dokazom da se Federacija BiH postupno udaljava od svoje prošlosti, otvarajući se za mogućnost širih reformi. Isključivo korištenje podataka koji su stari 30 godina moglo bi se, kako je navedeno, zaista pokazati problematičnim u zemlji koja teži da postane članica Evropske unije.

51. U odnosu na navode o diskriminaciji pri izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH, visoki predstavnik je naveo da je njegova intervencija težila ostvarivanju cilja prilično ograničenog obima. U preambuli Odluke kojom se donose amandmani na Ustav FBiH od 2. oktobra 2022. godine navedeno je da odluka Ustavnog suda u predmetu broj [U-14/12](#) od 26. marta 2015. godine još nije provedena. Međutim, navedeno je i da je provođenje te odluke povezano s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u provođenju presuda Evropskog suda donesenih u predmetu *Sejdić i Finci*, predmetu *Zornić* i u drugim relevantnim predmetima. Shodno tome, visoki predstavnik navodi da se njegovom odlukom ne mijenja član IV.B.1. stav (2) (izmijenjen i dopunjen amandmanom XLI na Ustav Federacije) kojim se utvrđuje sastav predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Visoki predstavnik naglašava da ne bi trebao u potpunosti preuzimati ulogu izabranih organa kojima se ustavnim okvirom dodjeljuju nadležnost i odgovornost za donošenje izmjena najvažnijih zakona Federacije i BiH. To, prema njegovim navodima, objašnjava zašto se nedavnim ustavnim i zakonskim izmjenama koje je donio ne mogu preemptirati sve one reforme koje su nužne kao odgovor na pitanja koja su identificirali Evropski i Ustavni sud. Stoga smatra da bi bilo neprimjereno da visoki predstavnik svojim odlukama rješava sva neriješena pitanja odgovarajuće zastupljenosti umjesto da uvažava odgovornost izabranih organa vlasti i političkih stranaka u BiH. Uloga visokog predstavnika, prema Općem okvirnom sporazumu, kako tvrdi, ne obuhvata odgovornost niti ovlaštenje za promjenu uvjeta samog pravnog režima u kojem njegov mandat nalazi svoje uporište.

52. U odnosu na **navode o kršenju načela stabilnosti izbornog zakonodavstva i pravne sigurnosti**, visoki predstavnik je naveo da je odluke donio nakon zatvaranja biračkih mjesta i prije objavljivanja prvih preliminarnih rezultata izbora. Učinio je to kako bi spriječio bilo kakav utjecaj odluka na svijest i izborne preferencije glasača i kako ne bi poremetio izbornu kampanju političkih subjekata. Odluke su donesene prije nego što su bili poznati prvi rezultati jer je želio izbjeći bilo kakve spekulacije da je reagirao na novu političku raspodjelu izbornih rezultata. Visoki predstavnik smatra i da njegove odluke ne zadiru u pitanja koja podliježu primjeni načela stabilnosti zakona.

One ne utječu ni na prebrojavanje glasova, niti na osnovne elemente izbornog prava, poput sastava izbornih komisija, izbornog sistema i utvrđivanja granica između izbornih jedinica. Ta intervencija se ne odnosi na neposredne izbore. Cilj joj je omogućiti izbore i imenovanja u posredno izabrana tijela, uklanjanjem proceduralnih prepreka koje bi takve izbore i imenovanja učinile malo vjerovanim. U vezi s tim, napominje da se sve sudske odluke na koje se pozvao podnosilac zahtjeva odnose na izmjene propisa koji se primjenjuju na neposredne izbore.

53. U odnosu na navode podnosioca Komšića da su odluke dovele birače u zabludu, visoki predstavnik je naveo da se novim pravilima ne mijenja način provođenja posrednih izbora u kantonalnim skupštinama, niti način raspodjele mandata koji je bio predviđen izbornim zakonom. Tim promjenama se nijednom kantonu ne oduzima zastupljenost u bilo kojem klubu konstitutivnih naroda, njima se samo osigurava da će pojedine kantonalne skupštine birati više delegata svakog konstitutivnog naroda i iz grupe Ostalih. Izjašnjenje kandidata o nacionalnoj pripadnosti koje se prilaže uz kandidatske liste nakon što su ovjerene za izbore u kantonalna zakonodavna tijela nije navedeno na štampanim glasačkim listićima, te time nije formalno ni poznato samim biračima. Kada birači daju svoj glas, oni to čine s ciljem da njihov kandidat bude izabran u kantonalnu skupštinu. Tek nakon što se izbori u kantonalne skupštine ovjere, na osnovu tih izjašnjenja formiraju se klubovi konstitutivnih naroda u tim skupštinama. Stranke zatim utvrđuju svoje liste za natjecanje u glasanju koje se odvija u svakom od navedenih klubova u svakoj pojedinačnoj skupštini. Prilikom glasanja za kandidata u kantonalnoj skupštini birač nije upoznat s tim kakav će biti sastav kluba, kako će stranke sklapati saveze/koalicije ili kako će glasati ostali članovi kluba konstitutivnih naroda. Zapravo, politička stranka bi mogla vrlo lako odlučiti da kandidate koji ostvare najbolji rezultat u neposrednom glasanju ne predloži kao kandidate za izbor u Dom naroda FBiH. S obzirom na navedeno, visoki predstavnik smatra da je teško uočiti kako su njegove odluke uopće mogle zbuniti birače u pogledu predvidljivosti tih izbora.

54. Visoki predstavnik smatra da se isti argument može iznijeti i u pogledu promjene pravila o predlaganju i izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH. Ističe da je opće-prihvaćena činjenica da je odlučivanje o načinu izbora predsjednika pitanje prepušteno ustavu svake pojedinačne države i da ne podliježe istim jamstvima kao i izbor u zakonodavno tijelo. Međutim, smatra da njegove odluke ne mijenjaju pravila u pogledu izbora predsjednika i potpredsjednika na način da im oduzimaju demokratski legitimitet.

55. Zbog svega navedenog, visoki predstavnik smatra da izmjene koje su predmet zahtjeva ne zadiru u načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva niti u predvidljivost izbornog sistema. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali mrtvo slovo na papiru i ne bi bili pretočeni u formiranje posredno izabranih tijela direktno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukama od 2. oktobra 2022. godine na korektan se način odgovara na takav rizik, uspostavljajući

jući pritom pravičnu ravnotežu između legitimnih interesa birača i različitih sektora biračkog tijela s jedne i potrebe za promoviranjem odgovornog upravljanja s druge strane.

b) Zapažanja u odnosu na zahtjev broj U-30/22

56. Visoki predstavnik je naveo da dopunjava svoja zapažanja u odnosu na zahtjev u predmetu broj U-27/22. Smatra da je nužno voditi računa da se ne dovodi u pitanje teorija funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud elaborirao u predmetu broj U-9/00 (od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01). Naime, visoki predstavnik smatra da bi prihvatanje argumenata koji se odnose na izbor trenutka za donošenje odluka moglo ozbiljno ugroziti diskreciono pravo visokog predstavnika da koristi ta ovlaštenja. Cilj ovlaštenja poput onih koja su korištena 2. oktobra 2022. godine u suštini je rješavanje ozbiljnih problema koji nastanu prilikom provođenja civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Navedeno je također da se takva ovlaštenja koriste kao krajnja mjera, te je diskreciono pravo visokog predstavnika da utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za njihovo korištenje, uključujući i to jesu li prethodno iscrpljene sve mogućnosti rješenja putem organa vlasti. Prema tome, visoki predstavnik, ukazujući na odluku Evropskog suda u predmetu *Dušan Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odluka od 18. jula 2013. godine, predstavke br. 36357/04 i dr.), ističe da se Ustavni sud ne može upuštati u preispitivanje je li visoki predstavnik ispravno ili blagovremeno vršio svoje diskreciono pravo kada je 2. oktobra 2022. godine, nakon zatvaranja birališta, donio „korektivne“ zakonodavne mjere supstituiranjem domaćih organa vlasti. To je učinio pokušavajući da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između potrebe da se ne ometa izborna kampanja i potrebe da koristi svoja ovlaštenja kao krajnju mjeru za rješavanje poteškoća iz Općeg okvirnog sporazuma. Navedeno je da je intervenciju pokušao prilagoditi i učiniti je proporcionalnom u odnosu na cilj koji se nastojao postići, odnosno omogućiti uspostavljanje novih posredno izabраниh vlasti, uključujući i izbor delegata u Dom naroda FBiH. Sve to je učinjeno s ciljem promocije demokratije i unapređenja reformske agende koja je potrebna za integraciju u Evropsku uniju, uzimajući u obzir rasprave o kandidatskom statusu.

57. U odnosu na navode podnosioca Džaferovića, visoki predstavnik je naveo da se osporenim aktima ne mijenjaju načela kojima se regulira izbor delegata u Dom naroda FBiH, niti izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Tako je postupljeno s ciljem da se osigura da se izborne procedure ne mogu blokirati i da mogu služiti urednom funkcioniranju ustavnih organa vlasti. Na primjenu tih načela nisu utjecale njegove odluke koje su donesene kao odgovor na odluku Ustavnog suda iz predmeta broj U-17/16 od 19. januara 2017. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba), prema kojoj je bilo nužno osigurati da se sva mjesta u svim klubovima mogu popuniti. Također, bilo je potrebno provesti Odluku Ustavnog suda broj U-23/14 s ciljem da se osigura veća proporcionalnost u raspodjeli mandata kantonima i konstitutivnim narodima.

58. Visoki predstavnik navodi da se u zahtjevu pogrešno tvrdi da bi sastav izbornih lista za izbore u kantonalne skupštine promijenio ishod izbora za Dom naroda FBiH. U tom pogledu visoki predstavnik je ukazao da se u Ustavu FBiH i Izbornom zakonu pravi razlika između izbora za zakonodavna tijela kantona i za Dom naroda, što je već obrazložio u zapažanjima o zahtjevu broj U-27/22. Kada birači glasaju, oni to čine s ciljem da njihov kandidat bude izabran u kantonalnu skupštinu, dok se naknadno, na posredan način, održavaju izbori delegata za Dom naroda FBiH. Ishod takvog procesa se ne može predvidjeti jer političke stranke koje su prisutne u klubovima konstitutivnih naroda u kantonalnim skupštinama prilagođavaju svoju strategiju savezima/koalicijama koje mogu sklopiti i svojoj relativnoj snazi u tim klubovima, a političke stranke se mogu čak odlučiti da svoje glasove podijele između različitih lista ukoliko uvide neku prednost u takvoj strategiji. Sve navedene opcije svojstvene su sistemu posrednih izbora i odražavaju praksu koja se poštuje u procesu provođenja izbora još od 1996. godine.

59. U vezi s tvrdnjama podnosioca zahtjeva o nepredvidljivosti osporenih akata, te navodima da su pravila bila „nejasna i neprecizna“, visoki predstavnik je naveo da je CIK donio Uputstvo iz 2022. godine, pri čemu su raspodjelu mandata izvršili primjenom identične metode kao i 2018. godine, s razlikom u broju mandata. Prema tome, visoki predstavnik smatra da je njegovim aktima u potpunosti poštovano načelo stabilnosti zakona i načelo legitimnog očekivanja, jer njima nije izmijenjen sistem na kojem se zasniva posredni izbor delegata u Dom naroda FBiH i predsjednika i potpredsjednika FBiH.

60. Također, visoki predstavnik je ukazao da su različita tijela, domaća i međunarodna, u prošlosti vršila druga prilagođavanja u pogledu pravila o indirektnim izborima, koja su čak značajnija i dalekosežnija. Takva prilagođavanja su vršena neposredno prije ili nakon objavljivanja rezultata, ali uvijek nakon što CIK ovjeri kandidatske liste. Takva praksa, prema mišljenju visokog predstavnika, potvrđuje stav da se posredni izbori, čak i ako predstavljaju produžetak neposrednih izbora, moraju smatrati drugačijim procesom koji se utvrđuje vlastitim specifičnim načelima ili pravilima. U tom pogledu, visoki predstavnik je ukazao da je CIK u decembru 2018. godine, nakon Općih izbora u oktobru 2018. godine, donio Uputstvo iz 2018. godine. Zatim je ukazano da je Parlamentarna skupština BiH 2002. godine donijela Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona kako bi se provele odredbe Ustava FBiH koje su izmijenjene amandmanima XXXIII i XXXIV. Te izmjene su objavljene u „Službenom glasniku BiH“ broj 20/02 od 3. augusta 2002. godine, odnosno nakon što je CIK ovjerio kandidatske liste. Također, visoki predstavnik je ukazao i na praksu Privremene izborne komisije koja je organizirala izbore pod okriljem OSCEBiH, koja je u 2000. godini, mjesec dana prije održavanja Općih izbora u novembru, donijela nova pravila o izboru delegata u Dom naroda FBiH, koja su bezuspješno osporavana pred Ustavnim sudom u predmetu broj U-40/00 (vidi Ustavni sud, Odluka broj [U-40/00](#) od 2. i 3. februara 2001. godine, dostupna na [www.ustavisud.ba](#)).

61. Zbog svega navedenog, visoki predstavnik smatra da amandmani i Izmjene Izbornog zakona ne zadiru u načelo stabilnosti izbornog zakonodavstva niti u predvidljivost

izbornog sistema. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali „mrtvo slovo na papiru“ i ne bi se pretočili u formiranje posredno izabranih tijela direktno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukom kojom se donose amandmani na Ustav Federacije i Odlukom kojom se donose Izmjene Izbornog zakona na korektivan se način odgovara na takav rizik, uspostavljajući pritom pravičnu ravnotežu između, s jedne strane, legitimnih interesa birača i različitih sektora biračkog tijela i, s druge strane, potrebe za promoviranjem odgovornog upravljanja. Suprotno argumentima podnosioca Džaferovića u korist *status quo ante*, visoki predstavnik smatra da stabilnost izbornog režima, ukoliko se ispravno shvati, ne može označavati zastoj, institucionalnu blokadu i disfunkcionalnost, te na kraju nadvladati i samo povjerenje birača u demokratske procese.

IV. Relevantni propisi

a) Relevantni propisi koji se odnose na Ustav Bosne i Hercegovine

62. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II st. 2. i 4.

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Član III stav 3. tačka b)

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavlja van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne

i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

b) Propisi koji se odnose na nadležnost visokog predstavnika

63. Aneksom 10 Sporazuma o civilnoj provedbi, Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, propisano je:

Član II stav (1) tač. (a) i (d)

Visoki predstavnik će:

(a) nadgledati provedbu mirovnog rješenja;

(d) olakšati rješenje bilo kakvih poteškoća koje nastanu provedbom civilnog rješenja, ako visoki predstavnik prosudi da je potrebno;

Član V

Visoki predstavnik ima konačnu nadležnost interpretacije ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja.

c) Relevantni propisi koji se odnose na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

64. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 1/94), onako kako ga je usvojila Ustavotvorna skupština Federacije BiH, u relevantnom dijelu glasi:

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

A. ZAKONODAVNA VLAST FEDERACIJE

PARLAMENT FEDERACIJE

2. Dom naroda

Član 6.

Dom naroda sastoji se od trideset delegata Bošnjaka i trideset delegata Hrvata kao i ostalih delegata čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj poslanika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na poslanike Bošnjake i Hrvate u kantonalnim zakonodavnim tijelima.

Član 8.

Broj delegata koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu je proporcionalan nacionalnoj strukturi stanovništva kantona. U okviru tog broja, procenat delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih iz kantona bit će, što je moguće više, približan procentu Bošnjaka, Hrvata i ostalih poslanika u zakonodavnom tijelu tog kantona. U Domu

naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan delegat ostalih iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu, a ukupan broj delegata Bošnjaka, Hrvata i ostalih bit će u skladu sa članom IV. A. 6. Delegate Bošnjake, Hrvate i ostale iz svakog kantona biraju odgovarajući poslanici u zakonodavnom tijelu tog kantona.

B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE

1. Predsjednik i Potpredsjednik Federacije

Član 1.

Predsjednik Federacije je šef države.

Član 2.

U izboru Predsjednika i Potpredsjednika Federacije Klub bošnjačkih delegata i Klub hrvatskih delegata u Domu naroda odvojeno kandidiraju po jednu osobu. Izbor za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije zahtijeva prihvatanje oba kandidata zajednički, većinom glasova u Predstavničkom domu, a zatim većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih delegata i većinu glasova hrvatskih delegata. Ukoliko jedan od domova odbije zajedničku kandidacionu listu, klubovi će ponovo razmotriti kandidaturu za Predsjednika i Potpredsjednika Federacije. Izabrane osobe će naizmjenično po jednu godinu biti Predsjednik Federacije, a zatim Potpredsjednik Federacije, u periodu od četiri godine. Predsjednici Federacije, jedan za drugim, ne mogu biti iz istog konstitutivnog narodu.

IX. USVAJANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA I PRIJELAZNA RJEŠENJA

Član 7.

Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine koristit će se u proračunima koji zahtijevaju podatke o stanovništvu.

65. Odluka visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine broj 149/02 („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02) u relevantnom dijelu glasi:

AMANDMAN XXXIII

Sastav Doma naroda i izbor članova

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni na rod 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.

Ovim amandmanom mijenja se član IV. A.2.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XXXIV

(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.

(5) U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata ni jedan zastupnik u Zastupničkom domu niti vijećnik općinskog vijeća.

Ovim amandmanom zamjenjuje se član IV. A.2.8. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XLI

Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim ustavom.

Ovim amandmanom dopunjuje se član IV. B.1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji je izmijenjen Amandmanom XI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XLII

(1) U izboru predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda mogu kandidovati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje zajedničke liste tri kandidata za predsjednika i potpredsjednike Federacije, većinom glasova u Zastupničkom domu, a zatim i većinom glasova u Domu naroda, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda.

(3) Ukoliko ni jedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba Doma, postupak kandidovanja se ponavlja.

(4) Ukoliko i u ponovljenom postupku jedan od Domova odbije zajedničku listu, smatraće se da su kandidovane osobe izabrane prihvatanjem liste u samo jednom Domu.

(5) Mandat predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine je četiri godine.

Ovim amandmanom mijenja se član IV. B.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN LI

Objavljeni rezultati popisa stanovništva iz 1991. godine na odgovarajući način će se koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede.

Ovim amandmanom mijenja se član IX. 7 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

66. Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine broj 06/22 od 2. oktobra 2022. godine („Službene novine FBiH“ broj 79/22) u relevantnom dijelu glasi:

Ističući da je Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira u nekoliko navrata osudio „stagnaciju i nefunkcionalnost u FBiH, uključujući i neimenovanje vlada na nivou Federacije (...) tri i po godine nakon Općih izbora 2018. godine, što je ustavna obaveza, dakle samim tim i obaveza iz Općeg okvirnog sporazuma za mir“, te činjenicu da „predsjednik Federacije nije izvršio svoju ustavnu dužnost da imenuje sudije u Ustavni sud Federacije, zbog čega Sud jedva da može funkcionirati, dok je njegovo Vijeće za vitalni nacionalni interes potpuno nefunkcionalno“;

Izražavajući žaljenje što vlasti u Bosni i Hercegovini također nisu provele ni Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 1. decembra 2016. godine u predmetu br. U 23/14 (u daljem tekstu: predmet Ljubić),

[...]

Izražavajući žaljenje zbog toga što je izostanak provedbe Odluke koja je donesena u predmetu Ljubić doveo do situacije u kojoj je u nedovoljnoj mjeri usklađen pravni okvir kojim se uređuje izbor delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine;

[...]

Trajno svjestan potrebe da se osigura da se garancije i zaštitni mehanizmi koji su ugrađeni u Ustav Federacije BiH ne koriste na štetu odgovornog upravljanja i funkcionalnosti institucija;

[...]

Podsjećajući takođe da Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu br. U 14/12 od 26. marta 2015. godine još uvijek nije provedena, ali da je provedba te odluke povezana s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u vezi s provedbom presuda Evropskog suda za ljudska prava donesenih u predmetu Sejdić i Finci, predmetu Zornić i u drugim relevantnim predmetima, te da uvjet iz člana IV.B.1. stav (2) Ustava Federacije ostaje problematičan i da će ga biti potrebno uskladiti zajedno s odredbama člana IV.B.2. predviđenim u nastavku;

Podsjećajući takođe da se s provedbom tih presuda kasni i pozivajući da se s raspravom po tom pitanju nastavi što je prije moguće;

[...]

Uvjeren da će biti neophodna daljnja reforma Ustava Federacije i da će pravila kojim se uređuju sastav, izbor, uloga i funkcije Doma naroda, uključujući i ulogu klubova tri konstitutivna naroda, biti potrebno preispitati što je prije moguće uz poseban naglasak na prava Ostalih;

[...]

Prisjećajući se takođe da se Bosna i Hercegovina, kao i širi region, nalazi na prekretnici, te da joj se stoga moraju dati instrumenti kako bi se definitivno osiguralo da ova zemlja može dalje napredovati na svom putu ka integraciji u Evropsku uniju;

Uzimajući u obzir i imajući u vidu sve prethodno navedeno, visoki predstavnik ovim donosi sljedeću odluku:

ODLUKA

kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ova Odluka i amandmani koji se nalaze u prilogu i čine sastavni dio ove Odluke odmah se objavljuju u „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“ i na službenim internetskim stranicama Ureda visokog predstavnika i stupaju na snagu odmah.

Ovi amandmani će imati prvenstvo u odnosu na bilo koje nekonzistentne odredbe zakona, propisa i akata. Daljnji normativni akti nisu potrebni radi osiguranja pravnog dejstva ovih amandmana. Međutim, organi vlasti u Federaciji BiH ostaju u obavezi da usklade takve zakone, propise i akte s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

[...]

AMANDMANI NA USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08) mijenja se i glasi:

Amandman CXI

U članu IV.A.6. stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Dom naroda sastoji se od osamdeset delegata, i to po dvadeset tri delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i jedanaest delegata iz reda Ostalih.“

Amandman CXII

U članu IV.A.8. stav (1) mijenja se i glasi:

„(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Oni se biraju iz reda njihovih predstavnika, ako drugačije nije predviđeno zakonom.“

Stav (3) mijenja se i glasi:

„(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin i jedan delegat iz reda Ostalih iz svakog kantona koji ima najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.“

Amandman CXIII

Član IV.A.10. mijenja se i glasi:

„Skupštine kantona biraju svoje delegate u Dom naroda u roku od trideset (30) dana od dana ovjere rezultata izbora. Zakonom će se precizirati način preraspodjele mjesta dodijeljenih jednom ili više konstitutivnih naroda i/ili grupi Ostalih iz kantona, ukoliko kantonalna skupština u tom kantonu ne izabere delegate iz reda jednog ili više relevantnih konstitutivnih naroda ili iz grupe Ostalih u Dom naroda u roku predviđenom ovim članom.“

Amandman CXX

Član IV.B.2. mijenja se i glasi:

„(1) Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda, pod uvjetom da svaki delegat može podržati isključivo jednog kandidata. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s ovim članom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.“

(2) Ukoliko u roku od 30 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegatâ u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(3) Ukoliko u roku od 50 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegatâ u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavovima (1) i (2) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(4) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda.

(5) Imena kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata, u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasaju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

(6) *Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.*

(7) *U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, u roku od jedne sedmice organizira se drugi krug glasanja u kojem će poslanici Predstavničkog doma glasati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasanja. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.*

(8) *Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.*

(9) *Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, ukoliko Predstavnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz stava (5) ovog člana, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana prosljeđuje se Domu naroda i kandidati sa te liste će se smatrati izabranim ukoliko ta lista bude odobrena samo u Domu naroda.*

(10) *Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, ukoliko u roku iz stava (8) ovog člana Dom naroda ne obavi glasanje za listu kandidata koju je dostavio Predstavnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Predstavničkom domu.*

(11) *Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu sa stavovima (4) do (10) ovog člana, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Predstavnički dom će glasati za novu listu u skladu sa stavovima (5) do (7) ovog člana u roku od 15 dana od dana glasanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Predstavnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu sa stavovima (1) do (3) ovog člana, postupak predviđen u stavovima (1) do (7) ovog člana se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate iz stavova (1) do (3) ovog člana prepoloviti i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Domu.*

(12) *Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, u ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koju je odobrio Predstavnički dom.*

(13) *Tri kandidata izabrana u skladu s ovim članom odlučuju između sebe koji od njih će obavljati funkciju predsjednika. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome će odlučivati Predstavnički dom.*

(14) *Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Ista osoba ne može biti izabrana na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.*

Amandman CXXI

U članu IV.B.3. stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Ukoliko predsjednik ili jedan od potpredsjednika Federacije umre, bude smijenjen ili prema mišljenju Vlade, usvojenom konsenzusom, trajno nije u mogućnosti izvršavati svoje službene dužnosti koje proizilaze iz njegovog položaja, bit će proveden postupak predviđen u članu IV.B.2. pod uvjetom da rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate za upražnjeno mjesto počinje da teče od dana kada su mjesta koja je potrebno popuniti postala upražnjena. Upražnjeno mjesto se popunjava do kraja započetog mandata.“

Amandman CXXVIII

U članu IX.7. postojeća odredba postaje stav (1) nakon kojeg se dodaje novi stav (2) koji glasi:

„(2) Izuzetno od odredbe stava (1) ovog člana, objavljeni rezultati posljednjeg popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini koristit će se za izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke a potrebna su za izbor delegata u Dom naroda.“

d) Relevantni propisi koji se odnose na Izborni zakon Bosne i Hercegovine

67. 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, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22, 51/22 i 67/22)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst **Izbornog zakona 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, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22 i 51/22) koji je važio prije donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE 9A

*PREDSJEDNIK I POTPREDSJEDNIK FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE*

Član 9.13

Pri izboru predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, najmanje jedna trećina delegata klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije predlaže kandidate za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije.

Član 9.14

Iz reda kandidata iz člana 9.13 ovog zakona formiraju se zajedničke liste kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH glasa o jednoj ili više zajedničkih listi koju sačinjavaju tri kandidata, uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda, uključujući i većinu glasova klubova poslanika svakog konstitutivnog naroda.

Član 9.15

U slučaju da zajednička lista prezentirana od strane Predstavničkog doma ne dobije potrebnu većinu u Domu naroda, ova procedura će se ponoviti. Ukoliko, u ponovljenoj proceduri, zajednička lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu bude ponovno odbijena u Domu naroda, ta zajednička lista smatrat će se izabranom.

Član 9.16

Delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda ostalih mogu učestvovati u izboru kandidata za predsjednika i potpredsjednika. Međutim, ovom prilikom se neće formirati bilo kakav klub zastupnika ostalih i njihov se glas neće računati pri računanju određene većine u klubovima zastupnika konstitutivnih naroda.

Član 9.17

Mandat predsjednika i potpredsjednika traje četiri (4) godine, pod uslovom da taj mandat ne ističe ranije.

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član 10.10

Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) delegata u Dom naroda, sedamnaest (17) iz reda bošnjačkog, sedamnaest (17) iz reda srpskog, sedamnaest (17) iz reda hrvatskog naroda i sedam (7) iz reda „ostalih“.

Član 10.11

Predstavnici iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i reda ostalih u svakoj skupštini kantona biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda u tom kantonu.

Svaka stranka koja je zastupljena u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i ostalih ili svaki član jednog od tih klubova ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog određenog kluba iz tog kantona.

Svaka lista može sadržavati više kandidata od broja delegata koji se biraju, pod uslovom da zakonodavno tijelo kantona ima veći broj delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i ostalih, od broja delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i „ostalih“ koji se biraju u Dom naroda.

Član 10.12

Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se ređaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.

Član 10.13

Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine se vrši odmah po sazivanju kantonalne skupštine nakon izbora za kantonalne skupštine, a najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora u skladu s članom 5.32 ovog zakona.

Član 10.14

Svaki delegat u kantonalnoj skupštini daje jedan glas za listu na kojoj je njegov odgovarajući klub.

Izbor se vrši tajnim glasanjem.

Član 10.15

Rezultat glasanja se dostavlja Centralnoj izornoj komisiji BiH za konačnu raspodjelu mjesta. Mandati se raspodjeljuju jedan po jedan po listama ili kandidatu sa najvišim količnicima koji su rezultirali iz formule za proporcionalnu raspodjelu utvrđenu u članu 9.6 ovog zakona. Kada lista dobije mandat, mandat se raspoređuje s vrha liste.

Član 10.16

Kada se ne izabere potreban broj delegata koji se biraju u Dom naroda iz reda svakog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih u datom zakonodavnom tijelu kantona, preostali broj delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda ili ostalih bira se

iz drugog kantona, dok se ne izabere potreban broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Centralna izborna komisija BiH vrši ponovnu raspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora delegata u Dom naroda u svim kantonima. Izborna komisija vrši preraspodjelu tog mjesta neizabranom kandidatu koji ima najviši količnik na svim listama koje se kandidiraju za odgovarajući konstitutivni narod ili za grupu ostalih u svim kantonima.

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.

* Rješenje o neizvršenju Odluke Ustavnog suda BiH broj U-23/14 objavljeno u „Službenom glasniku BiH“ broj 54/17: Utvrđuje se da odredbe Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16A stav 2. tačke 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) prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ovog rješenja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

68. Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22) u relevantnom dijelu glasi:

1. Zakon koji slijedi i koji čini sastavni dio ove Odluke stupa na snagu kako je predviđeno u članu 7. tog zakona, na privremenoj osnovi, sve dok ga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

2. Ova Odluka stupa na snagu odmah i odmah se objavljuje na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika i u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA IZBORNOG ZAKONA
BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

U Izbornom zakonu 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, 31/16, 41/20, 38/22 i 51/22, u daljem tekstu: Zakon), Poglavlje 9A mijenja se i glasi:

„Poglavlje 9A

Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH

Član 9.13

(1) *Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog*

naroda. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s članovima 9.15 do 9.19 ovog Zakona ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.

(2) Ukoliko u roku od 30 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(3) Ukoliko u roku od 50 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u skladu sa stavovima (1) i (2) ovog člana, onda će to učiniti bilo koja grupa od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

Član 9.14

Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda. Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije vrši se javnim glasanjem, osim ako dom drukčije ne odluči.

Član 9.15

(1) Imena kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata, u skladu s članom 9.13 ovog Zakona. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasaju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

(2) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje. Ukoliko dvije liste dobiju isti broj glasova, Domu naroda se prosljeđuje lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja kumulativno dobili najveću podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

(3) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, u roku od jedne sedmice organizira se drugi krug glasanja u kojem će poslanici Predstavničkog

doma glasati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasanja. Ukoliko takve dvije liste dobiju isti broj glasova, Domu naroda se prosljeđuje lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja kumulativno dobili najveću podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s članom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

Član 9.16

(1) Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.

(2) Radi izbjegavanja svake sumnje, delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda Ostalih učestvuju u postupku koji je propisan u stavu (1) ovog člana.

Član 9.17

(1) Izuzetno od odredbe člana 9.14 ovog Zakona, ukoliko Predstavnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz člana 9.15, stav (1) ovog Zakona, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu s članom 9.13 ovog Zakona prosljeđuje se Domu naroda. Ukoliko je prilikom predlaganja više od jednog takvog kandidata dobilo identičnu podršku u jednom ili u više klubova Doma naroda u skladu s članom 9.13. ovog Zakona, kandidat koji se nalazi na listi koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem. Kandidati s liste dostavljene Domu naroda smatraju se izabranim ukoliko ta lista bude odobrena u Domu naroda u skladu s članom 9.16. ovog zakona.

(2) Izuzetno od odredbe člana 9.14 ovog Zakona, ukoliko u roku iz člana 9.16, stav (1) ovog Zakona Dom naroda ne obavi glasanje za listu kandidata koju je dostavio Predstavnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Predstavničkom domu.

Član 9.18

(1) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu s članovima 9.15 do 9.17 ovog Zakona, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Predstavnički dom će glasati za novu listu u roku od 15 dana od dana glasanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Predstavnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona, postupak predviđen u članovima 9.13 do 9.15 ovog Zakona se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate predviđeni u članu 9.13 ovog Zakona prepoloviti i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Domu.

(2) U ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja je dobila većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju u Predstavničkom domu u skladu s članom 9.15 ovog Zakona.

Član 9.19

(1) Tri kandidata izabrana u skladu s članovima 9.13 do 9.18 ovog Zakona odlučuju između sebe koji od njih će obavljati funkciju predsjednika. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome će odlučivati Predstavnički dom.

(2) Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Ista osoba ne može biti izabrana na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.“

Član 2.

Član 10.10 mijenja se i glasi:

„Kantonalna zakonodavna tijela biraju 80 delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, i to dvadeset tri (23) iz reda bošnjačkog, dvadeset tri (23) iz reda hrvatskog, dvadeset tri (23) iz reda srpskog naroda i jedanaest (11) iz reda Ostalih.“

Član 3.

U članu 10.12 Zakona, stav (2) mijenja se i glasi:

„(2) Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda i količnici Ostalih se redaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i Ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu i grupi Ostalih se daje jedno mjesto u svakom kantonu koji ima najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, s tim da će se u slučaju da kanton nema jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu primijeniti član 10.16 ovog Zakona. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod i za Ostale u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda odnosno sa liste količnika Ostalih. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i Ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi.“

Član 4.

U članu 10.13 Zakona dodaje se novi stav (2), koji glasi:

„(2) Ukoliko u roku predviđenom u stavu (1) ovog člana kantonalna skupština ne izabere delegate iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, mjesta dodijeljena relevantnim konstitutivnim narodima i/ili grupi Ostalih iz tog kantona preraspodjeljuju se u skladu s članom 10.16 ovog zakona.“

Član 5.

U članu 10.16 Zakona, iza postojećeg stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

„(2) Izuzetno, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine će donijeti poseban akt kojim će propisati način popune mjesta dodijeljenih jednom od konstitutivnih naroda ili grupi Ostalih koja ostanu upražnjena nakon provođenja postupka predviđenog u stavovima (1) i (2) ovog člana i popunit će nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih.“

Član 6.

Član 20.16A briše se.

Član 7.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika, ili prvog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, koji god od tih dana nastupi ranije.

V. Dopustivost

69. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH, koji glasi:

a) 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.

70. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.

71. Ustavni sud dalje zapaža da podnosioci zahtjeva traže ocjenu ustavnosti amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine.

72. U pogledu nadležnosti visokog predstavnika da donosi zakone te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti tih zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlaštenja visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, te da ta ovlaštenja nisu podložna kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlaštenja. Međutim, kada visoki predstavnik intervenira u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U-9/00* od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01, Odluka broj *U-16/00* od 2. februara 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 13/01 i Odluka broj *U-25/00* od 23. marta 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/01).

73. Naime, Ustavni sud podsjeća da, u skladu s teorijom funkcionalne dualnosti koju je Ustavni sud razvio u Odluci broj *U-9/00*, proizlazi da akti visokog predstavnika, kada on djeluje supstituirajući domaće vlasti, mogu biti predmet kontrole Ustavnog suda samo ukoliko bi ti akti inače bili podložni kontroli po domaćem pravu. Međutim, ovlaštenja koja visoki predstavnik vrši isključivo prema Aneksu 10 (u daljnjem tekstu: međunarodni mandat visokog predstavnika) ne mogu biti podložna takvoj kontroli. U tom pogledu Ustavni sud je naveo:

5. [...] *Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sistema intervenira u drugom pravnom sistemu, čime njene funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebna ovlaštenja i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, visoki predstavnik – čija ovlaštenja koja proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložna kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlaštenja – intervenirao je u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je on donio je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.*

6. *Zato, bez obzira na narav ovlaštenja dodijeljenih visokom predstavniku Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, činjenica da je Zakon o državnoj graničnoj službi donio visoki predstavnik, a ne Parlamentarna skupština, ne mijenja njegov status zakona, ni u njegovoj formi, budući da je ovaj zakon objavljen kao takav u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ 26. januara 2000. godine („Službeni glasnik“ br. 2/2000), kao ni u njegovoj suštini, koja se, bio on ili ne saglasan Ustavu, tiče sfere koja potpada pod zakonodavno ovlaštenje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članu IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Parlamentarna*

skupština je slobodna mijenjati čitav tekst ili dio teksta ovog zakona u budućnosti, pod pretpostavkom da se ispoštuje odgovarajuća procedura [...].

74. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da je visoki predstavnik intervenirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine i umjesto Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine donio osporene amandmane i Izmjene Izbornog zakona. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao zakonodavna vlast Bosne i Hercegovine, a amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona koje je on donio nesporno imaju pravnu prirodu domaćih propisa, čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda. U takvoj situaciji Ustavni sud smatra da je nadležan ispitati usklađenost amandmana i Izmjena Izbornog zakona s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine.

75. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su podneseni zahtjevi dopustivi zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti i odnose se na pitanja iz nadležnosti Ustavnog suda BiH. Također, ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg bi se zahtjevi mogli proglasiti nedopustivim.

VI. Meritum

76. Podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni amandmani i Izmjene Izbornog zakona nisu u skladu s odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

77. Budući da je obim ispitivanja ograničen na pitanja koja se odnose na ocjenu ustavnosti, Ustavni sud ukazuje da će se u ovom predmetu baviti samo pitanjima i argumentima koji pokreću pitanje ustavnosti osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona. Također, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-6/06](#) od 29. marta 2006. godine, tačka 21, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/08), kao i da je konačni autoritet u pogledu tumačenja i primjene Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-9/09](#) od 26. novembra 2010. godine, stav 70, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 48/11).

78. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da se zahtjevima pokreću pitanja u odnosu na: a) stabilnost izbornog sistema, b) izbor i ulogu Doma naroda Parlamenta FBiH, c) izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH i d) poštovanje načela pravne sigurnosti.

a) U odnosu na stabilnost izbornog sistema

79. U konkretnom predmetu traži se ocjena ustavnosti osporenih odredbi amandmana i Izmjena Izbornog zakona s obzirom na datum njihovog stupanja na snagu. U tom kontekstu, Ustavni sud smatra da se navodi podnosilaca Komšića i Džaferovića, kojima osporavaju vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, ne mogu posmatrati van ovlaštenja visokog predstavnika koja proizlaze iz člana V Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. U tom pogledu, polazeći od stava Ustavnog suda da ovlaštenja visokog predstavnika i način njihovog vršenja nisu podložni kontroli Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da se o pitanju vremena donošenja i stupanja na snagu amandmana na Ustav Federacije BiH i Izmjena Izbornog zakona ne može odlučivati bez miješanja u način vršenja tih ovlaštenja visokog predstavnika. Naime, pitanje donošenja i stupanja na snagu odluka visokog predstavnika kojima intervenira u pravni sistem, djelujući kao vlast Bosne i Hercegovine, zavisi, prije svega, od njegove procjene nužnosti korištenja ovlaštenja koja proizlaze iz zaključaka Bonske konferencije za provođenje mira (u daljnjem tekstu: bonska ovlaštenja). Prema bonskim ovlaštenjima, visoki predstavnik može donositi obavezujuće odluke koje smatra nužnima s ciljem lakšeg rješavanja spornih situacija. Eventualno odlučivanje o tom pitanju značilo bi da Ustavni sud ima nadležnost za uspostavljanje ograničenja u procjeni vremena za donošenje obavezujućih odluka visokog predstavnika, što je u neposrednoj vezi s pitanjem načina vršenja njegovih ovlaštenja iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. Stoga, Ustavni sud smatra da bi odlučivanje o vremenu donošenja i stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona izlazilo van okvira navedene teorije funkcionalne dualnosti, odnosno nadležnosti Ustavnog suda (vidi tačku 73. ove odluke), zbog čega se Ustavni sud neće baviti tim pitanjem.

80. Međutim, Ustavni sud uočava da u konkretnom slučaju podnosioci zahtjeva smatraju da su osporene odredbe donesene odmah nakon završetka izbora (glasanja) i da je to, samo po sebi, problem u smislu poštovanja prava na slobodne izbore. Navode da je na taj način došlo do „utjecaja na izbornu volju birača“ jer oni „uopće nisu mogli znati da njihov glas na izborima može imati potpuno drugačiji ishod od onog ishoda koji su glasači očekivali“. U prilog navedenom podnosioci zahtjeva se pozivaju na niz odluka Evropskog suda. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da se navodima iz zahtjeva, u suštini, problematizira poštovanje načela stabilnosti izbornog sistema, čime se pokreće pitanje poštovanja prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

81. Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u razumnim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore tajnim glasanjem pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih organa.

Primjenjivost člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju na konkretan slučaj

82. Evropski sud naglašava da demokratija predstavlja osnovni element „evropskog javnog poretka“, a prava zajamčena članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije ključna su za uspostavljanje i održavanje temelja učinkovite i svrsishodne demokratije koja se rukovodi vladavinom prava (vidi Evropski sud, između ostalih, *op. cit.* presuda *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 98. i 103. i *Yumak i Sadak protiv Turske*, presuda od 8. jula 2008. godine, predstavka broj 10226/03, tačka 105). Za razliku od drugih materijalnih odredaba Evropske konvencije i njenih protokola, član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju je formuliran kao pozitivna obaveza visokih strana ugovornica da održavaju izbore koji osiguravaju slobodno izražavanje volje naroda, a ne kao određeno pravo ili sloboda. Međutim, Evropski sud je ustanovio da ta odredba podrazumijeva i pojedinačna prava, koja čine pravo da se glasa („aktivni“ aspekt) i pravo da se bude kandidat na izborima („pasivni“ aspekt) (vidi Evropski sud, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine, predstavka broj 9267/81, tač. 48–51. i *op. cit.*, presuda *Ždanoka protiv Latvije*, tačka 102). Pri tome, pojam prava pojedinca da se kandidira na izborima odnosi se kako na fizička lica tako i na političke stranke (vidi Evropski sud, *Ruska konzervativna stranka preduzetnika i drugi protiv Rusije*, presuda od 11. januara 2007. godine, predstavke br. 55066/00 i 55638/00, tač. 53–67).

83. Ustavni sud zapaža da se odredba člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju odnosi samo na izbore „zakonodavnih organa“ ili bar u jedan od njihovih domova, ako ih ima dva ili više. Međutim, pojam „zakonodavnog organa“ mora se tumačiti u svjetlu ustavne strukture svake države (vidi Evropski sud, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], presuda od 18. februara 1999. godine, predstavka broj 24833/94, tačka 40) i, posebno, ustavne tradicije države i obima zakonodavnih nadležnosti doma o kojem je riječ. Dalje, *travaux préparatoires* dokazuju (vol. VIII, str. 46, 50. i 52) da su države ugovornice imale u vidu specifičan položaj pojedinih parlamenata koje čine neizabrani domovi. Stoga je član 3. Protokola broj 1 pažljivo koncipiran kako bi se izbjegli izrazi koji bi se mogli tumačiti kao kreiranje apsolutne obaveze održavanja izbora za oba doma u svakom dvodomnom sistemu (*ibid.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, tačka 53). Međutim, kako je to naveo i Evropski sud, jasno je da se član 3. Protokola broj 1 odnosi na svaki od domova u parlamentu koji se popunjava neposrednim izborima (*op. cit.*, *Sejdić i Finci*, tačka 40).

84. Naime, u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (*op. cit.*, tač. 40. i 41) Evropski sud je, razmatrajući pitanje primjene člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, naveo da je sastav „Doma [naroda] rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, sud zapaža da je obim zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u tom slučaju odlučujući faktor. Dom naroda zaista uživa široka ovlaštenja u proceduri usvajanja zakona: član IV stav 3.c) Ustava izri-

čito navodi da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Dalje, Dom naroda, zajedno s Predstavničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine i odobrava budžet za institucije Bosne i Hercegovine (vidi član IV stav 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, on daje potrebnu saglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi član IV stav 4. (d) i član V stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod član 3. Protokola broj 1.“

85. Dovodeći u vezu navedeno s položajem i ulogom Doma naroda FBiH, Ustavni sud, prije svega, naglašava da je Ustav FBiH izbore za kantonalna zakonodavna tijela i izbore za Dom naroda FBiH odredio kao dvije različite vrste izbora (vidi Ustavni sud, Odluka broj AP-35/03 od 28. januara 2005. godine, tačka 38, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 30/05). Izbori za kantonalna zakonodavna tijela određeni su prvobitnim tekstom Ustava Federacije BiH, iz kojeg je vidljivo da se radi o neposrednim izborima koji se održavaju tako da birači, tajnim glasanjem, biraju zastupnike za zakonodavno tijelo tog kantona. Ustavni sud zapaža da su prije stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona izbori za Dom naroda FBiH bili regulirani Amandmanom XXXIV i čl. od 10.10 do 10.18 Izbornog zakona, a nakon osporenih izmjena amandmanima CXI, CXII i CXIII na Ustav FBiH i čl. 2–5. Izmjena Izbornog zakona. Poređenjem prethodno važećih odredaba Ustava FBiH i Izbornog zakona s odredbama amandmana i Izmjena Izbornog zakona proizlazi da su način i postupak izbora delegata za Dom naroda FBiH u suštini ostali nepromijenjeni.

86. S obzirom na zaključak Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*, u kojem je u odnosu na izbore za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Evropski sud utvrdio da potpadaju pod član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je navedeni član primjenjiv i u konkretnom slučaju, s obzirom na to da Dom naroda FBiH ima sličnu ulogu kao i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Relevantni standardi

87. Evropski sud naglašava da prava sadržana u navedenom članu nisu apsolutna. Ostavljen je prostor za „implicitna ograničenja“ u kojima se državama ugovornicama daje široko polje slobodne procjene u toj oblasti (*op. cit.*, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, tačka 63. i *Labita protiv Italije* [GC], presuda od 6. aprila 2000. godine, predstavka broj 26772/95, tačka 201). Koncept „implicitiranih ograničenja“, između ostalog, znači da primjena člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju nije ograničena konkretnom listom „legitimnih ciljeva“, te da Evropski sud ne primjenjuje tradicionalne testove „neophodnosti“ i „hitne društvene potrebe“, koji se koriste u kontekstu čl. 8–11. Evropske konvencije. Prilikom ispitivanja usklađenosti sa članom 3. Protokola broj 1, Evropski sud se, uglavnom, fokusira na dva kriterija: je li bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti i je li ograničenje utjecalo na slobodno izražavanje mišljenja naroda.

88. Evropski sud naglašava da je na njemu da u krajnjem slučaju utvrdi jesu li poštovani uvjeti člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom pogledu, mora se uvjeriti da uvjeti ne ograničavaju ta prava u tolikoj mjeri da ugrožavaju njihovu suštinu i da ih ne lišavaju učinkovitosti, odnosno da su ti uvjeti nametnuti radi ostvarivanja legitimnog cilja i da primijenjene mjere nisu nerazmjerne tom cilju (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, tačka 52). Evropski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sistem ocjenjuje u svjetlu političke evolucije date zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sistemu mogu biti opravdane u drugom (*op. cit.*, *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 103, 104. i 115), barem dok odabrani sistem jamči uvjete koji će osigurati „slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela“ (*idem*, tačka 104). Konkretno, nikakvo ograničenje ne smije osujetiti slobodno izražavanje naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Drugim riječima, nametnuta ograničenja ne smiju biti u suprotnosti nastojanju da se održi integritet i učinkovitost izbornog postupka čiji je cilj utvrđivanje volje naroda putem univerzalnog biračkog prava (*op. cit.*, *Hirst protiv UK* [broj 2], tačka 62).

89. Kada su u pitanju izmjene izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora, Ustavni sud zapaža da iz prakse Evropskog suda proizlazi da nije, samo po sebi, protivno članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju mijenjanje izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora. Ono što je bitno jeste da nakon što je volja naroda slobodno i na demokratski način izražena, nikakve naknadne izmjene organizacije izbornog sistema ne mogu taj izbor dovesti u pitanje, osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak (vidi Evropski sud, *Lykourazos protiv Grčke*, presuda od 15. juna 2006. godine, broj 33554/03, tačka 52). U navedenom predmetu Evropski sud je utvrdio povredu prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zato što je, nakon što je podnosilac zahtjeva već bio izabran, došlo do promjene ustava zbog kojeg mu je odlukama sudova prestao mandat. Pri tome, Evropski sud je također naveo da Vlada nije iznijela nikakav razlog od hitnog značaja za demokratski poredak koji bi mogao opravdati primjenu apsolutne diskvalifikacije. Evropski sud je zaključio da je takva situacija u suprotnosti sa samom suštinom prava zagarantiranih članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju jer su sudovi biračima oduzeli mandat kandidata kojeg su slobodno i demokratski izabrali da ih predstavlja četiri godine, kršeći načelo legitimnog očekivanja (*ibid.*, *Lykourazos protiv Grčke*, tačka 57).

90. S druge strane, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud razmatrao i argument političke stranke da je iznenadna promjena u sistemu registracije, koja je izvršena mjesec dana prije održavanja ponovljenih izbora, bila neočekivana za birače (vidi *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*, presuda od 8. jula 2008. godine, predstavka broj 9103/04, tač. 88–89). U tom pogledu, Evropski sud je, pozivajući se na Kodeks Venecijanske komisije, naveo da bi u smislu politike „doista bilo bolje održati stabilnost izbornog zakona“, te da se osnovna izborna pravila, kao što su ona koja se tiču registracije birača, obično ne bi trebala mijenjati prečesto, a posebno ne uoči izbora. U suprotnom, država riskira potkopavanje poštovanja i povjerenja u postojanje jamstava slobodnih

izbora. Međutim, Evropski sud je naveo da se, u svrhu primjene člana 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije, svako izborno zakonodavstvo mora ocijeniti u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, tako da značajke koje bi bile neprihvatljive u kontekstu jednog sistema mogu biti opravdane u kontekstu drugog. Dalje je navedeno da su se izborna tijela suočila s izazovom da isprave očite nedostatke u popisima birača u vrlo kratkim rokovima u „postrevolucionarnoj“ političkoj situaciji. U konačnici, Evropski sud je zaključio da je neočekivana promjena pravila o registraciji birača mjesec dana prije ponovljenih parlamentarnih izbora bila, u vrlo specifičnim okolnostima situacije, „rješenje lišeno kritike“ prema članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Prema tome, Evropski sud je u tom predmetu pridao veću važnost činjenici da su vlasti postupale s ciljem da novi izborni listići budu pošteniji. Na sličan način Evropski sud je postupio i u odlukama u predmetu *Cernea protiv Rumunije* (vidi Evropski sud, presuda od 27. februara 2018. godine, predstavka broj 43609/10, tačka 40) i u predmetu *Dupre protiv Francuske* (presuda od 3. maja 2016. godine, predstavka broj 77032/12).

Primjena standarda iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju na konkretnu situaciju

91. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti, odnosno kompatibilnosti zakona/zakonske odredbe s Ustavom Bosne i Hercegovine razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U-15/11* od 30. marta 2012. godine, tačka 63). Ustavni sud napominje da kada se ocjenjuje ustavnost u predmetima apstraktne nadležnosti teško je ispitati je li došlo do kršenja individualnih prava zato što se poštovanje ili nepoštovanje neke od odredaba Evropske konvencije, koja detaljno propisuje niz proceduralnih garancija, učinkovito može ispitati tek nakon provedenog postupka pred nadležnim sudovima. Ono što Ustavni sud može ispitati u okviru apstraktne nadležnosti jest pitanje krši li osporena odredba eksplicitno neko od načela koja su sadržana u odredbama Evropske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/18* od 28. marta 2019. godine, stav 65, dostupna na www.ustavnisud.ba).

92. Prema tome, polazeći od standarda iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u konkretnom slučaju Ustavni sud treba prvenstveno razmotriti *in abstracto* jesu li amandmani i Izmjene Izbornog zakona, koji su doneseni neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima, mogli dovesti u pitanje „slobodno izražavanje naroda o izboru zakonodavnog tijela“. Ukoliko bi odgovor na to pitanje bio potvrđan, potrebno je razmotriti i jesu li, u svjetlu političke evolucije Bosne i Hercegovine, postojali uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak za stupanje na pravnu snagu tih pravnih akata. Također, Ustavni sud smatra da je potrebno odgovoriti na pitanje je li način na koji su promijenjeni Ustav i Izborni zakon bio spojiv sa samom suštinom prava kandidata da budu birani i da obavljaju svoj mandat, kao i prava glasača na glasanje.

93. Kada su u pitanju pravila koja se odnose na izborni proces, Ustavni sud zapaža da se novim amandmanima i Izmjenama Izbornog zakona suštinska razlika odnosi na povećanje broja kandidata koji se biraju iz kantonalnih skupština i na način postupanja u slučaju ako u kantonalnom zakonodavnom tijelu ne postoje ili se ne izaberu delegati iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih. U tom pogledu, prema odredbama člana 10.11 prethodno važećeg Izbornog zakona, čija suština nije izmijenjena stupanjem na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona, delegate u Dom naroda FBiH na posredan način biraju kantonalna zakonodavna tijela nakon održavanja općih izbora. Prema odredbi člana 10.13 Izbornog zakona, kantonalne skupštine se sazivaju tek nakon okončanih općih izbora i potvrđivanja konačnih rezultata za kantonalna zakonodavna tijela. Nakon toga, pokreće se postupak za izbor delegata za Dom naroda FBiH tako da svaka politička stranka ili svaki član u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i Ostalih u zakonodavnom tijelu kantona ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog određenog kluba iz tog kantona (član 10.14 Izbornog zakona). Nakon što CIK potvrdi liste, predstavnici svakog konstitutivnog naroda i Ostalih tajnim glasanjem biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda/Ostalih u tom kantonu. Taj izbor mora biti okončan najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora (čl. 10.13 i 10.15 Izbornog zakona). Ukoliko na navedeni način ne bude izabran potreban broj delegata iz konstitutivnih naroda/Ostalih, preostali broj izaslanika bira se na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona. Dakle, iz navedenih ustavnih i zakonskih odredbi je vidljivo da se radi o posrednim izborima koji su organizirani u dva kruga, te da se oni održavaju nakon što su održani neposredni izbori za sastav kantonalnih zakonodavnih tijela.

94. Ustavni sud zapaža da su u konkretnom slučaju Opći izbori održani 2. oktobra 2022. godine, te da je CIK potvrdio rezultate neposrednih izbora odlukom od 2. novembra 2022. godine (dostupna na izbori.ba). Dalje, CIK je na osnovu rezultata glasanja u kantonalnim zakonodavnim tijelima donio odluke o potvrđivanju rezultata posrednih izbora i dodjeli mandata delegatima u Domu naroda FBiH za pojedine kantone, od kojih je posljednja donesena 9. decembra 2022. godine u odnosu na Bosansko-podrinjski kanton (dostupna na izbori.ba). Također, CIK je, na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona, donio odluke o ponovnoj raspodjeli mandata za nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnih naroda/Ostalih, a posljednja odluka po tom osnovu je donesena 20. decembra 2022. godine (dostupna na izbori.ba).

95. Podnosilac Komšić smatra da je donošenje osporenih propisa dovelo do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju. Da su znali, kako navodi, vrlo „vjerovatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima, slale svojim glasačima“. Tim navodima se, u suštini, ukazuje da je osporenim aktima kompromitirano „slobodno izražavanje mišljenja naroda“.

96. Ustavni sud zapaža da Evropski sud naglašava da riječi „slobodno izražavanje mišljenja naroda“ znače da se izbori ne mogu provoditi pod bilo kakvim pritiskom u smislu

izbora jednog ili više kandidata, kao i da se na birače ne smije vršiti nikakav neprimjeren utjecaj u smislu glasanja za jednu ili drugu stranku (vidi Evropska komisija, *X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 7140/75, 8. oktobar 1976, DR 7, str. 96). Prema tome, na glasače se ne smije vršiti nikakav oblik prisile u pogledu njihovog izbora kandidata ili političke stranke. Riječ „izbor“ znači da se različitim političkim strankama mora osigurati razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima (*idem*, vidi također *X. protiv Islanda*, broj 8941/80, odluka Komisije od 8. decembra 1981, DR 27, str. 156).

97. Kada se navedeni stavovi dovedu u vezu s tvrdnjama podnosioca Komšića da birači „nisu mogli ni znati za šta u stvarnosti glasaju“ i da je došlo do utjecaja na volju birača, Ustavni sud najprije zapaža da podnosilac zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje s posrednim izborima. Pri tome, podnosilac Komšić zanemaruje da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s navedenim ustavnim i zakonskim odredbama i da je isto to važno i prije donošenja osporenih akata.

98. U kontekstu pravne prirode izbora za Dom naroda FBiH, Ustavni sud, *mutatis mutandis*, podsjeća i primjenjuje stav iz predmeta broj AP-35/03 (naprijed citiran), u kojem je odlučivao o apelaciji Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine (SDP) koja je smatrala da je trebala dobiti broj mjesta u Domu naroda proporcionalno rezultatima osvojenih glasova na neposrednim općim izborima za kantonalna zakonodavna tijela. Također, smatrali su pogrešnim pristup prema kojem se broj mjesta u Domu naroda određuje na osnovu rezultata posrednih izbora, koji su održani u kantonalnim skupštinama, nakon prethodno održanih općih i neposrednih izbora. Ustavni sud je u vezi s tim naveo sljedeće:

49. [...] Ustavni sud ne vidi nijedan razlog na osnovu kojeg bi se na izbore delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije mogli i trebali primijeniti rezultati neposrednih izbora za kantonalna zakonodavna tijela, s obzirom na to da se ovdje radi o dvije različite vrste izbora. Rezultati izbora za Dom naroda Parlamenta Federacije se jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s citiranim ustavnim i zakonskim odredbama. Kada bi sastav Doma naroda Parlamenta Federacije bio proporcionalan rezultatima izbora, koje su pojedine političke stranke ostvarile na neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela, onda bi se opravdano moglo postaviti pitanje „zašto uopće održavati posredne izbore“, kao i pitanja „zašto je donesen Amandman XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine“ te „zašto su donošene Izmjene i dopune Izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata Doma naroda Parlamenta Federacije.[...]“.

99. U skladu s tim, ne može se razumno tvrditi da je na osnovu amandmana i Izmjena Izbornog zakona moglo doći do utjecaja na već izraženu volju birača. Razmatrajući u tom kontekstu navode podnosioca Komšića da bi „vjerovatno [...] njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnici na izborima,

slale svojim glasačima“, Ustavni sud smatra da podnosilac Komšić, van apstraktnog nivoa, nije pružio konkretan argument na koji način je donošenje i stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona, u kontekstu prikazanog načina izbora delegata u Dom naroda FBiH, bilo ili moglo biti od utjecaja na slobodno izražavanje mišljenja glasača koje je već bilo izraženo. Pri tome, Ustavni sud napominje da nije zadatak Ustavnog suda da pretpostavlja bi li i kakav bi ishod neposrednih izbora bio ili mogao biti da su ranije važile osporene odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje se odnose na naknadne, posredne izbore. Stoga, Ustavni sud ne može utvrditi da postoji dovoljno bliska uzročna veza između prava glasača da neposredno biraju zastupnike u kantonalna zakonodavna tijela i promjene u broju delegata Doma naroda Parlamenta FBiH koji se biraju na posrednim izborima. Takvo nešto se ne može ustanoviti isključivo na osnovu tvrdnje da bi „izborna volja bila potpuno drugačija“.

100. Također, Ustavni sud podsjeća da je na Općim izborima, uvidom u kandidatske liste koje su otvorenog tipa, biračima bilo sasvim jasno za koga mogu glasati na neposrednim izborima. Međutim, ni prije donošenja osporenih odredaba, a jednako tako i da su osporene odredbe ranije donesene, glasači objektivno nisu mogli znati za etničku pripadnost kandidata koji će biti izabrani na neposrednim izborima niti su mogli prognozirati „ishod izbora“, čak ni za kantonalne skupštine za koje su direktno glasali. Dakle, prilikom glasanja za kantonalna zakonodavna tijela birači nisu mogli predvidjeti kakav će biti sastav kojeg kluba naroda, kako će stranke eventualno sklapati koalicije ili kako će glasati ostali članovi kluba konstitutivnih naroda ili Ostalih. O nemogućnosti utjecaja birača ili stranaka na konačan sastav Doma naroda svjedoči i sadržaj odluke Ustavnog suda u predmetu broj [U-17/16](#). Iz te odluke proizlazi da nije bilo moguće u potpunosti popuniti Klub Srba u Domu naroda FBiH zbog nedovoljnog broja izabranih kandidata te etničke grupe (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-17/16](#) od 19. januara 2017. godine, tačka 48, dostupna na www.ustavnisud.ba). Prema tome, Ustavni sud smatra neuvjerljivim argumente podnosioca Komšića i Džaferovića da je bilo ko od glasača mogao predvidjeti koja će od političkih stranaka za koju je glasao na neposrednim izborima najbolje proći na izborima za kantonalna zakonodavna tijela i da bi na taj način mogli utjecati na naknadni izbor delegata u Dom naroda FBiH. Zbog navedenih razloga, Ustavni sud zapaža da se u tom kontekstu ne mogu primijeniti stavovi iz predmeta Vrhovnog suda SAD-a *Purcell protiv Gonzalez*, prema kojima se izborna pravila ne bi trebala mijenjati pred same izbore zbog rizika od izazivanja zabune kod birača.

101. Prema tome, dovodeći tvrdnje podnosioca zahtjeva u kontekst navedene prakse Evropskog suda i Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da ništa ne upućuje na mogućnost da su neposredni izbori provedeni pod bilo kakvim pritiskom pri izboru kandidata, niti da su birači neopravdano navedeni da glasaju za određene političke stranke, niti da je promijenjena volja birača koja je izražena na neposrednim izborima. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema ništa što bi upućivalo na to da je stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona direktno moglo biti od utjecaja na birače,

odnosno promijenilo njihovu volju na način da bi se moglo zaključiti da je kompromitiran izborni proces suprotno pravu iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

102. Kada su u pitanju tvrdnje podnosioca zahtjeva da je političkim strankama „uskraćena razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima“, Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda prema kojoj se mora osigurati da uvjeti kojima je podložno pravo glasanja ili kandidiranja ne ograničavaju ta prava do te mjere da utječu na samu njihovu suštinu i lišavaju ih njihove učinkovitosti, kao i da ti uvjeti slijede legitiman cilj i da upotrijebljena sredstva nisu nerazmjerna (*op. cit., Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, tačka 52). Što se tiče pitanja ko ima pravo da se pozove na navodno kršenje „pasivnog“ aspekta prava na slobodne izbore, Evropski sud je naveo da kada izborni zakon ili nacionalna tijela ograničavaju pravo kandidata da se pojedinačno kandidiraju na izborima na stranačkoj listi, stranka na koju se to odnosi može tvrditi da je žrtva takvog kršenja nezavisno od njenih kandidata (*op. cit., Gruzijaska laburistička partija protiv Gruzije*, tač. 72–74).

103. Dalje, Ustavni sud zapaža da ni iz navoda podnosioca zahtjeva niti iz relevantnih odredaba ne proizlazi na koji način je donošenje i stupanje na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, u dijelu koji se odnosi na izborni proces, moglo utjecati ili ograničavati pravo na kandidiranje ili predstavljanje kandidata za Opće izbore. U tom kontekstu, Ustavni sud ponavlja da se izbori za Dom naroda FBiH provode nakon održanih općih izbora, te ukazuje na svoj stav iz Odluke broj AP-35/03 (*op. cit.*, tačka 98. ove odluke) da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu s relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama. U vrijeme kada su amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona stupili na snagu niti jedan od kandidata koji su učestvovali na neposrednim izborima nije imao konačnu potvrdu da je izabran, odnosno da je dobio mandat u zakonodavnim tijelima kantona. Stoga, Ustavni sud smatra da ništa ne ukazuje da je bilo kojem članu kantonalne skupštine koji je bio izabran mogao biti poništen ili uskraćen mandat koji je dobio na neposrednim izborima nakon stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona.

104. Razmatrajući u tom kontekstu tvrdnje podnosioca Džaferovića o kršenju načela „legitimnog očekivanja“, Ustavni sud zapaža da iz njegovih navoda, izuzev iznošenja teoretskog shvatanja tog načela, ne proizlaze detaljniji argumenti o načinu na koji je to načelo eventualno povrijeđeno u kontekstu održavanja izbora. Naime, podnosilac zahtjeva čak i ne tvrdi da je, kao rezultat tih izmjena, za neki od kantona došlo do smanjenja broja delegata u odnosu na broj delegata koji bi se birao na osnovu ranijih izbornih pravila, pa da bi se u tom kontekstu moglo govoriti o utjecaju na „legitimno očekivanje“ kandidata da će se, ukoliko budu izabrani na neposrednim izborima, moći kandidirati za izbor delegata u Dom naroda FBiH ili na njihove izgleda da će biti izabrani. Nasuprot tome, može se konstatirati da je povećanje ukupnog broja delegata bilo u interesu svih političkih subjekata u kantonalnim zakonodavnim tijelima, jer su mogli

kandidirati veći broj lica za Dom naroda FBiH, a to naročito u pogledu mogućnosti da, kada se ne izabere potreban broj izaslanika u jednom kantonu, preostali broj se bira na osnovu člana 10.16 Izbornog zakona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

105. Podnosioci Komšić i Džaferović tvrde da su političke stranke mogle kandidirati veći broj lica pripadnika jednog naroda da su ranije znale za osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud zapaža da predmet izmjena nisu bile odredbe Izbornog zakona koje omogućavaju političkim strankama i listama nezavisnih kandidata da za opće izbore, na kojima se biraju članovi kantonalnih zakonodavnih tijela, kandidiraju neograničen broj kandidata na izbornim listama bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Ustavni sud ukazuje da iz podataka CIK-a u vezi s Općim izborima 2022. godine proizlazi da su političke stranke kandidirale više desetaka kandidata na listama za kantonalna zakonodavna tijela, što je svakako bilo njihovo pravo (izvor [Kandidatske liste Opći izbori 2022](#)). Također, Ustavni sud zapaža da izjašnjenje kandidata o etničkoj pripadnosti koje se prilaže uz kandidatske liste prilikom ovjere za izbore u kantonalna zakonodavna tijela nije navedeno na glasačkim listićima, te time nije formalno ni poznato biračima. Stoga se ne može samo na kandidaturi za neposredne izbore zasnivati „legitimno očekivanje“ o tome ko će nakon tih izbora biti posredno izabran za Dom naroda Parlamenta FBiH. Imajući to sve u vidu, Ustavni sud smatra da se ne može zaključiti da je donošenjem amandmana i Izmjena Izbornog zakona došlo do miješanja u „pasivni aspekt“ prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u kontekstu izbora delegata za Dom naroda FBiH.

106. Dalje, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju ne može primijeniti praksa na koju su se podnosioci zahtjeva pozvali. Naime, kako proistječe iz obrazloženja navedenih odluka, u svakom od navedenih predmeta došlo je do neposrednog miješanja u određeni segment prava na slobodne izbore kandidata koji su već izabrani, ili su direktno onemogućeni u kandidiranju, pri čemu razlozi koje su javne vlasti navele nisu bili dovoljni da se utvrdi postojanje uvjerljivih razloga bitnih za zaštitu demokratskog poretka. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u predmetu *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* (*op. cit.*, tačka 33. ove odluke) utvrđena povreda prava na slobodne izbore iz člana 3. stav 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zbog toga što je na osnovu naknadno donesene odluke Vrhovnog suda poništen mandat koji su podnosioci predstavki dobili na izborima. U presudi Evropskog suda u predmetu *Ekoglasnost protiv Bugarske* (*idem*) utvrđena je povreda prava na slobodne izbore iz člana 3. stav 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju jer je domaći zakon, koji je stupio na snagu mjesec dana prije roka za prijavu kandidata, uveo nova pravila koja su se, između ostalog, odnosila na sistem izbornih depozita i zahtjeva od 5.000 potpisa za podršku učestvovanju stranke na izborima. Zbog toga ta politička stranka nije mogla učestvovati na izborima. Također, u predmetu *Ždanoka protiv Latvije* kandidatkinja Komunističke partije iz sovjetskog doba, koja je pokušala izvršiti državni udar, diskvalificirana je kao parlamentarni kandidat (*op.*

cit., tačka 42. ove odluke). Međutim, kako je prethodno navedeno, u konkretnom slučaju nije bilo moguće utvrditi da je na bilo koji način došlo do utjecaja na pravo na slobodne izbore birača ili kandidata ili na njihova „legitimna očekivanja“.

107. Iako nije bilo moguće utvrditi da je došlo do utjecaja na pravo na slobodne izbore birača ili kandidata, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju nužno razmotriti je li vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih odredaba utjecalo na integritet izbornog procesa. Naime, Ustavni sud prihvata tvrdnje podnosioca zahtjeva da trenutak stupanja na snagu osporenih odredaba nije bio idealan. Promjena određenih odredaba koje se odnose na izborni proces, nakon održavanja neposrednih izbora 2. oktobra 2022. godine, odnosno odmah nakon što su u 19 sati tog dana zatvorena birališta, zaista odstupa od uobičajenih načina stupanja na snagu pravnih propisa koji se odnose na provođenje izbora u demokratskim državama. Međutim, u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je za slobodno izražavanje volje birača, koji su glasali na neposrednim izborima, nebitno vrijeme kada su donesene osporene odredbe zato što su osporenim odredbama izmijenjena pravila koja se odnose na posredne izbore. Dakle, kako je već prikazano, na posrednim izborima svakako ne učestvuju birači koji su glasali na neposrednim izborima. Zbog toga, Ustavni sud smatra da vrijeme stupanja na snagu osporenih odredaba nije moglo utjecati na volju birača, niti na vjerodostojnost i integritet izbornog procesa, kako to podnosioci zahtjeva nastoje prikazati.

108. Ustavni sud smatra da se naročito ne mogu prihvatiti tvrdnje podnosioca zahtjeva da je vrijeme donošenja i stupanja na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona *per se* moglo dovesti do neustavnosti njihovog cjelokupnog sadržaja. Naime, Ustavni sud smatra da bi se, u krajnjem slučaju, samo moglo postaviti pitanje izbora trenutka od kada bi se odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona koje se odnose na izbore trebale primjenjivati. Pod pretpostavkom da je zaista došlo do miješanja u pravo na slobodne izbore, povreda tog prava zavisi od toga postoje li uvjerljivi razlozi relevantni za zaštitu demokratskog poretka koji opravdavaju osporene akte ili ne. Međutim, odgovor na to pitanje zavisi od postojanja uvjerljivih razloga za demokratski poredak. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća da je i u Kodeksu Venecijanske komisije, u obrazloženju tačke II.2. Smjernica (vidi Kodeks, str. 27, dostupan [ovdje](#)), navedeno:

[...] 65. Nije promjena izbornog sistema samo po sebi to što je loše – uvijek se može promijeniti nabolje – koliko je loša učestalost promjene ili promjena uoči izbora (u roku od godinu dana prije izbora). Čak i kada ne postoji namjera da se izvrši manipulacija, imat će se dojam da su izmjene diktirane neposrednim partijskim interesima.

66. Jedan od načina da se izbjegne manipulisane je da se Ustavom ili pravnim aktom koji je viši od običnog zakona definišu elementi koji su najizloženiji (sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje je da se propiše Ustavom da će, ukoliko se izborni zakon izmijeni, stari sistem biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sistem primjenjivati nakon toga. [...]

109. U tom kontekstu, Ustavni sud smatra da je važno ponoviti da i Evropski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sistem ocjenjuje u svjetlu političke evolucije date zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sistemu mogu biti opravdane u drugom. Zbog toga je, kako se navodi, potrebno zakonodavnim i sudskim vlastima ostaviti dovoljnu slobodu da procijene potrebe svog društva u izgradnji povjerenja u demokratske institucije (*op. cit.*, *Ždanoka protiv Latvije*, tač. 133. i 134). Ustavni sud dalje naglašava da je položaj visokog predstavnika jedinstven i nemoguće je zanemariti njegovu nadležnost za „rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u vezi s civilnim provođenjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“. Prema tome, u konkretnom slučaju je nužno prilikom razmatranja opravdanosti osporenih odredaba, odnosno postojanja uvjerljivih razloga za zaštitu demokratskog poretka, uzeti u obzir i „specijalni ustavni kontekst zemlje“, odnosno historijsko-političku evoluciju Federacije Bosne i Hercegovine u toj oblasti koja je dovela do usvajanja osporenih pravnih akata (vidi tač. 12–28. ove odluke).

110. Imajući to u vidu, Ustavni sud ne može a da ne primijeti da je nakon donošenja rješenja o neizvršenju u predmetu broj [U-23/14](#) postojala značajna neusklađenost ranije važećih odredaba Ustava FBiH i Izbornog zakona koja se odnosila na način popunjavanja Doma naroda FBiH. Također, Ustavni sud zapaža da je poslije održanih Općih izbora 2018. godine CIK nakon proteka više od dva mjeseca donio Uputstvo iz 2018. godine. Tim uputstvom je usljed prestanka važenja relevantnih odredaba Izbornog zakona naknadno utvrđen preliminarni broj izaslanika koji se biraju iz skupština kantona. Dakle, u trenutku raspisivanja i održavanja Općih izbora 2018. godine broj izaslanika koji se biraju iz pojedinih skupština kantona uopće nije bio poznat (vidi tačku 21. ove odluke). Osim toga, Ustavni sud podsjeća da je takav način određivanja preliminarnog broja mandata imao privremeni karakter (vidi, *op. cit.*, [U-24/18](#), tačka 36). Zbog toga bi, da nisu donešene osporene odredbe, bilo nužno da CIK nakon održavanja Općih izbora 2022. godine ponovo donese odluku (privremenog karaktera) o broju delegata za Dom naroda FBiH koji bi trebali biti delegirani iz kantonalnih zakonodavnih tijela. Dakle, zadržavanje takvog načina postupanja bi na jednak način dovodilo u pitanje primjenu načela prava na slobodne izbore, a naročito standard prema kojem propisi o izborima moraju imati nivo zakona. U takvim okolnostima, Ustavni sud smatra da bi bilo nerazumno očekivati da se član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i odredbe Kodeksa Venecijanske komisije koje se odnose na stabilnost izbornog sistema trebaju tumačiti na način da je nužno da se na pravnoj snazi održavaju odredbe koje su dovele do stanja pravne nesigurnosti, zanemarujući kakav utjecaj su one imale i mogle imati na demokratski poredak.

111. Ustavni sud dalje zapaža da su takvu pravnu i faktičku situaciju u velikoj mjeri proizvele same javne vlasti koje nisu provele Odluku Ustavnog suda broj [U-23/14](#). Nasuprot tome, javne vlasti su, kako je prikazano u činjeničnom dijelu ove odluke, taj proces, kao i postupak za izbor izaslanika u Dom naroda FBiH ili postupak za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, iskoristavale za

produblјivanje stanja neustavnosti izbornih zakona i općih okolnosti pravne nesigurnosti. Na to najviše ukazuje činjenica da u periodu 2018. do 2022. godine nije bila uspostavljena izvršna vlast i da je prethodna izvršna vlast djelovala u tehničkom mandatu (vidi tač. 10, 24. i 25. ove odluke), te da su postojale jasne indikacije da će se takvo stanje i dalje nastaviti. S ciljem rješavanja takve situacije, u prisustvu visokog predstavnika vođene su konsultacije sa zainteresiranim političkim strankama, ali ti učesnici i pored ostavljenog roka (vidi tačku 26. ove odluke) nisu postigli konačno rješenje koje bi omogućilo donošenje jasnih izbornih pravila. Na taj način su učesnici tog procesa zanemarili da „[...] demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva[...]“, kako je konstatirano u alineji 3. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu postojanje svih navedenih okolnosti, Ustavni sud zapaža da je visoki predstavnik intervenirao upravo u oblastima u kojima su se već dešavali značajni politički zastoји koji su narušavali demokratske procedure uspostavljanja i funkcioniranja vlasti. Stoga, Ustavni sud smatra da obrazloženja za donošenje osporenih propisa koji proizlaze iz preambula odluka visokog predstavnika i koji su navedeni u dostavljenim zapažanjima na zahtjeve predstavljaju uvjerljive razloge relevantne za zaštitu demokratskog poretka, koji opravdavaju stupanje na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona.

112. Ustavni sud je u tom pogledu imao u vidu argumente podnosilaca zahtjeva kojima ukazuju na Kodeks Venecijanske komisije. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kodeks formuliran u vidu smjernica i obrazloženja, te da iz prakse Evropskog suda proizlazi da postupanje suprotno navedenom kodeksu samo po sebi ne predstavlja povredu prava na slobodne izbore (*op. cit., Gruzijaska laburistička partija protiv Gruzije*, tačka 90. ove odluke). Naime, u Smjernicama je u odjeljku I „Načela evropskog naslijeđa u oblasti izbora“, između ostalog, navedeno da pet osnovnih načela evropskog izbornog naslijeđa predstavlja opće, jednako, tajno i neposredno pravo glasa, te da se izbori moraju održavati redovno. U Kodeksu je, u tački 56, navedeno: „Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta jedan su od aspekata zajedničkog evropskog ustavnog naslijeđa. U zavisnosti od posebnih uvjeta za drugi dom, tamo gdje on postoji, druga zakonodavna tijela, kao što su parlamenti federalnih država, trebali bi se birati neposredno, u skladu sa članom 3. Dopunskog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.“ Dakle, iz sadržaja Kodeksa proizlazi da se njegove odredbe odnose isključivo na neposredne, ali ne i na posredne izbore. To je i razumljivo jer u državama članicama Vijeća Evrope u kojima su parlamenti dvodomni ne postoji jedinstven način organiziranja posrednih izbora za drugi dom parlamenata. Karakteristika takvog sistema jest da se „donji dom“ konstituira na osnovu općih i neposrednih izbora, dok se „gornji dom“ konstituira na različite načine, u čemu države članice imaju široko polje procjene. Dakle, Ustavni sud naglašava da je i odredbe Kodeksa nužno posmatrati u specifičnom ustavnom kontekstu svake države (vidi *Kompilaciju mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona* broj CDL-PI(2020)020 od 14. decembra 2020. godine, str. 3, tač. 4. i 6, dostupnu [ovdje](#)).

113. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u tački II.2 Smjernica navedeno: „a) propisi o izborima moraju imati nivo zakona, b) osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smiju se mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona“ (vidi Kodeks, *op. cit.*, str. 10). Međutim, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju ništa ne upućuje na to da se osporenim amandmanima i Izmjenama Izbornog zakona mijenjaju osnovni elementi izbornog sistema koji se odnosi na neposredne izbore, koji su, kako je navedeno, predmet Smjernica u Kodeksu Venecijanske komisije. Također, čak i ukoliko bi se moglo smatrati da se amandmani i Izmjene Izbornog zakona odnose na neki od osnovnih elemenata Izbornog zakona i na posredne izbore, Ustavni sud zapaža da član II.2.b) Kodeksa sadrži alternativu iz koje se može zaključiti da ukoliko se izmjene izvrše u periodu kraćem od godinu dana, one „moraju biti utvrđene ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona“. U tom slučaju ispunjen je navedeni alternativni uvjet jer su izmjene utvrđene amandmanima na Ustav Federacije BiH, što im garantira potrebnu stabilnost i zaštitu od proizvoljnosti (vidi, *mutatis mutandis*, *Cernea protiv Rumunije*, presuda od 27. februara 2018. godine, predstavka broj 43609/10, tačka 40), što je osnovna svrha preporuke o nemijenjanju izbornih pravila neposredno prije izbora.

114. Prema tome, Ustavni sud smatra da ništa ne upućuje na zaključak da je stupanje na snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima na bilo koji način moglo utjecati na pravo glasača ili kandidata u smislu člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju do te mjere da bi se moglo smatrati da je došlo do ograničenja koje je utjecalo na samu suštinu tog prava i lišilo ga učinkovitosti. Osim toga, Ustavni sud smatra da su, imajući u vidu opće okolnosti (vidi uvodne napomene u ovoj odluci), postojali uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak koji su opravdali njihovo stupanje na snagu. Pri tome, iako vrijeme stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona nije uobičajeno, ne može se tvrditi da je zbog toga narušena slobodna volja birača koju su oni iskazali na neposrednim izborima ili da je općenito ugrožen integritet izbornog procesa.

115. Stoga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da su amandmani i Izmjene Izbornog zakona u suprotnosti sa članom 3. Protokola broj 1 Evropske konvencije.

b) U odnosu na navode koji se odnose na Dom naroda Parlamenta FBiH

116. Ustavni sud zapaža da podnosilac Komšić osporava ustavnost odredaba amandmana i Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na način izbora delegata u Dom naroda FBiH, pri čemu, u suštini, ukazuje na odredbu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

117. Ustavni sud naglašava da je zadatak Ustavnog suda, prema članu VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prvenstveno da podržava ovaj ustav, a da je članom VI/3.a) alineja 2. konkretizirano da Ustavni sud ima nadležnost ispitivati je li bilo koja odredba

ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s ovim ustavom. Odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine Bosna i Hercegovina je određena kao „demokratska država, koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Ustavni sud je nadležan i obavezan djelovati kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3), što uključuje jedno od njegovih osnovnih načela – vladavinu prava iz navedene ustavne odredbe. Dakle, uzimajući u obzir navedeno načelo vladavine prava, svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. Stoga, Ustavni sud smatra da ima nadležnost ispitati je li odnos amandmana i Izmjena Izbornog zakona u skladu s ustavnim načelima unutar kojih se propisi moraju donositi, odnosno narušava li međusobni odnos amandmana i Izmjena Izbornog zakona načela iz Ustava Bosne i Hercegovine, tj. njegove relevantne odredbe na koje se poziva podnosilac zahtjeva. Ustavni sud podsjeća na tekst člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“, iz kojeg slijedi načelo vladavine prava prema kojem svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima.

U odnosu na navode o nedemokratskoj prirodi Doma naroda FBiH

118. Podnosilac Komšić ukazuje da je osporenim odredbama „dodatno ojačana uloga Doma naroda“ povećanjem broja delegata svakog konstitutivnog naroda, koji se biraju na bazi proporcionalne etničke strukture svakog kantona. Podnosilac smatra da su domovi naroda „glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim domovima zakonodavne vlasti“. Smatra da se osporenim aktima „cementiraju postojeće etničke podjele“ u BiH, da se daje prednost etničkim strankama koje imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda i čine se nezaobilaznim faktorom u formiranju vlasti. Na taj način se, kako navodi, uništava demokratija u FBiH, koja je, do sada, bila izražena putem izbora predstavničkih tijela na demokratskim načelima.

119. Ustavni sud podsjeća da više od 17 zemalja Evrope, uključujući i BiH, ima dvodoma zakonodavna tijela. Metoda biranja drugog doma zavisi od konteksta, pri čemu su svrha drugog doma i historijska tradicija dotične zemlje ključne kontekstualne odrednice. Kada je u pitanju postojanje drugog doma, jako je teško identificirati neki obrazac jer postoji izuzetna heterogenost modela za izbor članova drugog doma i njihovih nadležnosti. Venecijanska komisija je u podnesku *amicus curiae* Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine o načinu izbora delegata u Dom naroda FBiH navela: „[...] Čini se da je drugi dom općenito namijenjen da osigura zastupanje nižih subnacionalnih entiteta, naročito u federalnim državama. Ta očigledno stalna karakteristika je bila prisutna u vrijeme izrade nacrtu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te je prisutna i danas. Zbog toga je malo vjerovatno da bi se ti ugovori mogli tumačiti na način da iziskuju radikalnu promjenu ustavnog poretka većine zemalja s bikameralnim sistemom. Trebalo bi se barem smatrati

da sistemi koji ne osiguravaju jednaku zastupljenost stanovništva u drugom domu i koji nastoje osigurati druge aspekte principa jednakosti, u skladu s tim ugovorima. Dakle dok je svrha drugog doma predstavljanje nižih nivoa vlasti, pretpostavka je da jednakost funkcionira između tih vlasti, ne između stanovništva tih vlasti. U slučaju Doma naroda Federacije, osnovna svrha je da se osigura ispravna zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih.“ (podnesak *amicus curiae* Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine o načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj CDL-AD(2016)032 od 14. i 15. oktobra 2016. godine, tač. 50–51, dostupan [ovdje](#)).

120. Ustavni sud podsjeća da postojanje Doma naroda na nivou države Bosne i Hercegovine proizlazi iz Ustava BiH. Naime, u članu IV Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da „Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom“. Također, Ustavni sud zapaža da je i na nivou Federacije BiH Ustavom propisano postojanje dvodomnog zakonodavnog tijela i da Dom naroda FBiH postoji od formiranja Federacije BiH. Prvobitno su klubovi konstitutivnih naroda u Parlamentu FBiH brojali po 30 članova, pa je taj broj kasnije smanjen na 17 članova za klubove konstitutivnih naroda i šest za Klub Ostalih. Osporenim odredbama taj broj je povećan na 23 delegata u klubovima konstitutivnih naroda i 11 u Klubu Ostalih. Međutim, Ustavni sud zapaža da sam broj delegata ne mijenja ulogu Doma naroda FBiH u procesu donošenja odluka, niti povećanje broja kandidata samo po sebi favorizira bilo koju grupaciju političkih stranaka, kako to podnosilac nastoji prikazati.

121. Podnosilac Komšić navodi da su domovi naroda „glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim domovima zakonodavne vlasti“. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da pitanje treba li u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji BiH uopće postojati dvodomni sistem i treba li on biti organiziran na način da domovi naroda ne trebaju biti ravnopravni u njihovoj zakonodavnoj ulozi nije argument koji može pokrenuti pitanje iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je Bosna i Hercegovina određena kao „demokratska država, koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Naročito, Ustavni sud smatra da te tvrdnje podnosioca Komšića ne pokreću pitanje ustavnosti amandmana i Izmjena Izbornog zakona jer tim aktima nije mijenjana ni uloga niti način funkcioniranja Doma naroda FBiH.

Navodi o neustavnosti amandmana CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona – povećanje broja delegata u Domu naroda

122. Podnosilac Komšić dalje smatra da su amandmani CXI i CXII te čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda FBiH iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, suprotni čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

123. Razmatrajući te navode, Ustavni sud podsjeća da je o ustavnosti odredaba čl. 10.10 i 10.12 ranije važećeg Izbornog zakona, koje su se odnosile na broj delegata u Domu naroda i na identičan način propisivale način njihovog izračuna, već odlučivao u odluci u predmetu broj [U-23/14](#). U toj odluci Ustavni sud je naveo:

54. U odnosu na odredbe člana 10.10 Izbornog zakona, Ustavni sud smatra da ukupan broj delegata u Domu naroda iz reda određenog konstitutivnog naroda može pokrenuti pitanje je li s većom ili manjom vjerodostojnošću predstavljen svaki konstitutivni narod u tom tijelu nakon održanih izbora. Međutim, u konkretnom slučaju ovakvo rješenje nije protivustavno jer je relevantnim odredbama kako Ustava Federacije tako i Izbornim zakonom utvrđen isti broj delegata sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda tako da je očito da omogućava jednakopravno predstavljanje svih konstitutivnih naroda u Domu naroda. Ustavni sud ponavlja da su u cilju provedbe Odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda broj U-5/98 doneseni amandmani na Ustav Federacije radi njegovog usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, prema kojima je smanjen broj delegata i Dom naroda popunjen i delegatima iz reda srpskog naroda tako da svi konstitutivni narodi imaju jednak broj delegata u Domu naroda (po sedamnaest). Bi li eventualno veći broj delegata omogućavao bolje, odnosno vjerodostojnije predstavljanje konstitutivnih naroda i Ostalih je pitanje koje je u nadležnosti odgovarajućih zakonodavnih tijela i predstavlja „široko polje procjene“, a nije pitanje ustavnosti i prema tome ne spada u nadležnost Ustavnog suda [...].

55. U odnosu na odredbe člana 10.12 Izbornog zakona u preostalom dijelu, Ustavni sud je već prethodno naveo da je zakonodavac odredio da je broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih proporcionalan broju stanovnika prema posljednjem popisu. Nadalje, zakonodavac je za svaki kanton predvidio matematičku formulu za raspodjelu kod izbora broja delegata, zasnovanu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima. Ustavni sud podsjeća da je proporcionalni sistem jedan od standardnih modela izbornog sistema. Naime, upravo najveći broj država Evropske unije prihvata proporcionalni sistem raspodjele mandata, opredjeljujući se za različite matematičke metode preračunavanja osvojenih glasova u poslaničke mandate. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da izborna pravila podliježu normativnom uređenju zakonodavca koji pri njihovom uređenju ima široko područje slobodne procjene, a ovakvo rješenje ne ukazuje na odstupanje od načela iz Ustava Federacije, odnosno, samo po sebi, ne omogućava da pravo na demokratsko odlučivanje isključivo legitimnim političkim predstavljanjem neće biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa. [...]

58. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da odredbe Potpoglavlja B čl. 10.10, 10.12 u preostalom dijelu [...] Izbornog zakona nisu suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

124. Polazeći od navedenih stavova Ustavnog suda, iz kojih proizlazi da ukupan broj delegata predstavlja „široko polje procjene“ i ne pokreće pitanje ustavnosti, te da proporcionalni sistem i način njegovog izračuna predstavlja jedan od standardnih modela izbornog sistema, koji, sam po sebi, nije suprotan članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da amandmani CXI i CXII i čl. 2, 3, 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona u osporenom dijelu nisu suprotni članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud nije mogao zaključiti da se navedenim odredbama, koje se na jednak način odnose na sve pripadnike konstitutivnih naroda i Ostalih, pokreću pitanja iz člana II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine ili iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII – korištenje popisa stanovništva

125. Podnosilac Komšić navodi da je Amandmanom CXXVIII propisana primjena različitih popisa stanovništva za popunjavanje dijela zakonodavne i izvršne vlasti u entitetu FBiH, te smatra da je ta odredba suprotna čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga je, prema njegovom mišljenju, „urušavanje integriteta institucija i izbornog procesa, a građani FBiH su dovedeni u stanje pravne nesigurnosti“. Osporenim odredbama Amandmana CXXVIII na Ustav FBiH propisuje se da se na formiranje zakonodavne vlasti primjenjuje posljednji popis stanovništva (tj. popis iz 2013. godine), dok postojeći stav 1. te odredbe propisuje da se rezultati popisa iz 1991. godine koriste za sve izračune koji zahtijevaju demografske podatke sve dok se Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma u potpunosti ne provede. Podnosilac Komšić se poziva i na član IX/11.a st. 2. i 3. Ustava FBiH navodeći da je njime utvrđeno da će se takva proporcionalna zastupljenost bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma u potpunosti ne provede, u skladu sa Zakonom o državnoj službi FBiH. Također smatra da odredba da će se za formiranje vlasti koristiti popis iz 1991. godine ima cilj da se spriječi legaliziranje rezultata etničkog čišćenja tokom rata u BiH (1992–1995), dok se ne implementira Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma, kojim se zahtijeva povratak svih prognanih i izbjeglih lica u njihove prijeratne domove.

126. Ispitujući te navode, Ustavni sud podsjeća da je to pitanje razmatrao i u odluci u predmetu broj U-23/14, kojom je, između ostalog, utvrdio da odredbe člana 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojim je bilo propisano da „do organiziranja novog popisa kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika“, nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom predmetu, Ustavni sud je naveo:

43. Ustavni sud nalazi [...] da je ustavotvorac kod izbora delegata u Dom naroda utvrdio načelo proporcionalnosti kojim se osigurava da broj delegata jednog konstitutivnog naroda u Domu naroda iz pojedinog kantona bude razmjernan (proporcionalan) udjelu tog konstitutivnog naroda u broju stanovnika relevantnog kantona. Izbor zakono-

давнoг тјелa у кoнкeксту изборa дeлeгaтa Дoмa нaрoдa мoрao бi пoдрaзумијeвaти дa брoј дeлeгaтa пoјeдинoг кoнститутивнoг нaрoдa oдгoвaрa пoстoтку удјeлa тoг кoнститутивнoг нaрoдa у oдрeђeнoм кaнтoну Фeдeрaцијe. Пoслјeдицa нaчeлa пoрoциoнaлнoсти јe дa нeки кaнтoни дajу вишe, a нeки мaнјe дeлeгaтa у Дoм нaрoдa, свe у склaду с нaциoнaлнoм струкутoрoм стaнoвништвa пoјeдинoг кaнтoнa. Пoизлaзи дa јe утврђeнo нaчeлo пoрoциoнaлнoсти у функцији штo пoтпунијeг прeдстaвљaњa свaкoг oд три кoнститутивнa нaрoдa у Фeдeрaцији [...].

51. Дoвoдeћи нaпrijед нaвeдeни знaчaј Дoмa нaрoдa у устaвнoм систeму Фeдeрaцијe Бoснe и Хeрцeгoвинe у вeзу с нaчeлoм кoнститутивнoсти нaрoдa, нeoспoрнo пoизлaзи дa нaчeлo кoнститутивнoсти нaрoдa у Фeдeрaцији Бoснe и Хeрцeгoвинe, у кoнкeксту Дoмa нaрoдa, мoжe бити oствaрeнo сaмo aкo сe пoпунјaвaњe Дoмa нaрoдa зaснивa нa јaснo прeцизирaним критeријимa кoји трeбajу дoвeсти дo штo пoтпунијeг прeдстaвљaњa свaкoг oд три кoнститутивнa нaрoдa у Фeдeрaцији Бoснe и Хeрцeгoвинe. Супрoтнo oд нaвeдeнoг, нeaдeквaтнo пoлитичкo прeдстaвљaњe oних кoје прeдстaвљa и чijе интeрeсe зaстupa дoвoди дo пoврeдe нaчeлa кoнститутивнoсти, oднoснo нeјeднaкoпрaвнoсти билo кoјeг oд кoнститутивних нaрoдa, a тимe и пoврeдe Устaвa Бoснe и Хeрцeгoвинe, кoнкрeтнo члaнa I/2. Устaвa Бoснe и Хeрцeгoвинe [...].

127. Дaлјe, СIK јe нaкoн oдржaвaњa Oпeћих изборa 2018. гoдинe дoниo Упутствo из кoјeг пoизлaзи дa јe прeлиминaрни брoј дeлeгaтa кoји сe бирa из скупштинa кaнтoнa утврђeн нa oснoву пoслјeдњeг пoписa стaнoвништвa, oднoснo нa oснoву пoписa стaнoвништвa из 2013. гoдинe. Устaвни суд јe oдлукaмa o дoпустивoсти бр. [U-24/18](#) oд 31. јaнуaрa 2019. гoдинe и [U-3/19](#) oд 28. мaртa 2019. гoдинe (дoступнe нa www.ustavisud.ba) oдбaциo кao нeдoпуштeнe зaхтјeвe зa oцјeну устaвнoсти Упутствa збoг нeнaдлeжнoсти Устaвнoг судa зa oдлучивaњe. У Oдлuci брoј U-24/18 Устaвни суд јe нaвeo:

36. [...] дa пoбијaнo упутствo o измјeни и дoпунaмa прeдстaвљa пoвeдбeни aкт кoји јe СIK дoниo с циљeм пoвoдeњa Избoрнoг зaкoнa у пoступкy пoвoдeњa пoсрeдних изборa зa тјeлa влaсти у Бoснi и Хeрцeгoвини, кoјим јe утврђeн прeлиминaрaн брoј дeлeгaтa зa Дoм нaрoдa кoји сe бирajу из скупштинa кaнтoнa. Шoднo тoмe, aли и чинјeници дa сe рaди o oдрeдби пoврeмeнoг кaрaктeрa, Устaвни суд зaкључујe дa сe у кoнкрeтнoм случajу нe рaди o oпчeм aкту зa чijу јe oцјeну устaвнoсти нaдлeжaн у склaду сa члaнoм VI/3.a) Устaвa Бoснe и Хeрцeгoвинe. Тaкoђeр, у oвoм случajу, имajући у виду сaдржaj пoднeсeнoг зaхтјeвa, у свјeтлу члaнa 31. Прaвилa Устaвнoг судa, Устaвни суд нe уoчaвa нијeдaн рaзлoг збoг кoјeг би пoбијaни пoвeдбeни aкт СIK-а пoкрeтao питaњe кршeњa лјудских прaвa и oснoвних слoбoдa [...].

128. Прeмa тoмe, Устaвни суд зaпaжa дa јe кao рeзультaт нaвeдeних oдлукa Дoм нaрoдa FBiH у мaндaту 2018–2022. гoдинe вeћ биo фoрмирaн прeмa рeзультaтимa пoписa стaнoвништвa из 2013. гoдинe, чijу упoтрeбу пoднoсилaц зaхтјeвa сaдa oспoрaвa. Тaкoђeр, Устaвни суд зaпaжa дa из сaдржajа Aмaндмaнa CXXVIII пoизлaзи дa сe нјимe жeљeлo пoстићи „штo пoтпунијe прeдстaвљaњe свaкoг oд кoнститутивних нaрoдa и Oсталих у тoм

domu“ u skladu s odlukom Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#). Osim toga, u konkretnom slučaju je očigledno da je član 20.16A stav 2. tač. a–j. Izbornog zakona na osnovu kojeg se primjenjivao popis iz 1991. godine stavljen van pravne snage rješenjem o neizvršenju Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#) (vidi tačku 20. ove odluke).

129. U pogledu navoda podnosioca zahtjeva da se ne može odvojiti uspostavljanje Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti i pri tome koristiti različite metode i osnove popunjavanja tih organa, Ustavni sud primjećuje da načelo proporcionalne zastupljenosti iz člana IX/11.a Ustava FBiH, koje vrijedi za zapošljavanje i imenovanje u javnim organima vlasti, uključujući i sudove, te načelo proporcionalnosti koje se odnosi na izbor delegata u Dom naroda FBiH nemaju isti ustavnopravni značaj niti služe jednakoj svrsi. Naime, proporcionalna zastupljenost u javnim organima vlasti, uključujući i sudove u Federaciji BiH, nema neposrednu funkciju predstavljanja konstitutivnih naroda ili Ostalih niti im je povjerena neposredna uloga zaštite vitalnih nacionalnih interesa, kao što je to dato klubovima delegata u Domu naroda. Zbog toga, Ustavni sud smatra da korištenje dva različita popisa stanovništva za različite grane vlasti ne izlazi van okvira slobodne procjene države, zbog čega se ne mogu prihvatiti kao osnovane tvrdnje da se na navedeni način narušava načelo demokratije iz člana I/2. Ustava BiH. Pri tome, kada su u pitanju navodi podnosioca zahtjeva da „sastav upravnih i izvršnih tijela mora odgovarati sastavu zakonodavnih tijela“, Ustavni sud naglašava da nije zadatak Ustavnog suda da odluči bi li bilo opravdano da se i za javne organe vlasti, uključujući i sudove, primjenjuje posljednji popis stanovništva, već je to zadatak javnih vlasti koje u tom pogledu imaju široko polje slobodne procjene.

130. Osim navedenog, Ustavni sud napominje da nije sporno da su članom 1. stav 3. Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma Bosna i Hercegovina i entiteti preuzeli obavezu da preduzmu sve potrebne korake za sprečavanje aktivnosti unutar svojih teritorija kojim bi se ugrozio ili spriječio siguran i dobrovoljan povratak izbjeglica i prognanih, a članom 2. da će stvoriti na svojim teritorijama političke, ekonomske i socijalne uvjete za dobrovoljan povratak i skladnu integraciju bez davanja prednosti nekoj određenoj grupi. Ustavni sud, također, ukazuje na to da je imao u vidu i član II/5. Ustava BiH, kojim je propisano da sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo slobodno se vratiti u svoje domove. Međutim, Ustavni sud nije mogao zaključiti da se osporenim amandmanom CXXVIII, koji se odnosi na način izračunavanja broja mandata u Domu naroda FBiH i na taj način zaštitu kolektivnih prava konstitutivnih naroda i Ostalih, dovodi u pitanje provođenje Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma ili pokreće pitanje zaštite prava izbjeglica ili raseljenih lica iz člana II/5. Ustava BiH. Zbog toga su neosnovane i tvrdnje podnosioca Komšića da Amandman CXXVIII predstavlja „grubo kršenje“ Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma.

131. Stoga, polazeći od navedenih razloga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da je Amandman CXXVIII protivan članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je također u tom kontekstu imao u vidu sadržaj odredaba čl. II/2, II/4. i III/3.b) Ustava

Bosne i Hercegovine te člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, na koje se podnosilac zahtjeva pozvao, ali je zaključio da se osporenim amandmanom ne pokreću pitanja kršenja tih odredaba.

c) U odnosu na odredbe koje se odnose na izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH

132. Podnosilac zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX i CXXI i član 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A, u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19, koje se odnose na postupak predlaganja i imenovanja predsjednika i potpredsjednika FBiH, suprotne odredbama čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime, podnosilac zahtjeva smatra da navedenim odredbama nije otklonjena diskriminacija u izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH, što je Ustavni sud već proglasio neustavnim u Odluci broj [U-14/12](#).

133. Ustavni sud podsjeća da je odlukom u predmetu broj U-14/12 utvrdio da odredbe člana IV.B.1, član 1. stav 2 (dopunjene Amandmanom XLI) i član IV.B.1, član 2. st. 1. i 2 (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava FBiH, kao i čl. 9.13, 9.14, 9.16 i 12.3 Izbornog zakona nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Međutim, Ustavni sud je u obrazloženju (vidi tačku 18. ove odluke) konstatirao da iz odluka Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci* te *Zornić* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Ustavni sud je naglasio da je nemoguće predvidjeti obim tih izmjena do kojih tek treba doći. Stoga je Ustavni sud odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno da neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu FBiH da usaglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, koju je utvrdio Evropski sud u navedenim predmetima.

134. Ustavni sud zapaža da iz preambula odluka visokog predstavnika, kao i dostavljenih zapažanja visokog predstavnika očigledno proizlazi da *ratio* osporenih odredaba nije bio otklanjanje neustavnosti koje su utvrđene odlukom Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12, niti provođenje povezanih odluka Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i drugih sličnih odluka na koje je podnosilac Komšić ukazivao. Čak i podnosilac Komšić u zahtjevu navodi da je visoki predstavnik „samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH“. Dakle, sadržaj osporenih odredbi amandmana CXX i CXXI i Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 Izmjena Izbornog zakona potvrđuju činjenicu da u amandmanima nisu mijenjane odredbe Ustava FBiH koje su se odnosile

na mogućnost da pripadnici grupe Ostalih imaju mogućnost kandidiranja za izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH.

135. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjeća da je nakon donošenja odluke u predmetu broj U-14/12 u svojim naknadnim odlukama više puta ponovio stav da provođenje presuda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i u drugim sličnim predmetima prvo podrazumijeva izmjenu odredaba Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminirajuće i moraju se promijeniti (vidi odluke o meritumu br. *U-3/17* od 6. jula 2017. godine, tač. 35. i 36. i *U-14/22* od 26. maja 2022. godine, tač. 37. i 38, dostupne na www.ustavnisud.ba). To znači da je provođenje navedenih presuda i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje neophodno i za provođenje odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12. Prema tome, kod nesporne činjenice da se osporene odredbe ne odnose na provođenje navedenih presuda Evropskog suda niti odluke ovog suda u predmetu broj U-14/12, Ustavni sud smatra da i dalje ostaje obaveza javnih vlasti na njihovo provođenje. Pri tome je bitno naglasiti da u Odluci broj U-14/12 Ustavni sud nije doveo u pitanje ustavnost odredaba kojima se propisuje način izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH iz klubova delegata konstitutivnih naroda, već je naveo da se (i) pripadnicima grupe Ostalih mora osigurati mogućnost predlaganja i izbora kandidata za navedene funkcije, kao što je to osigurano konstitutivnim narodima.

136. U okolnostima konkretnog predmeta, Ustavni sud je također imao u vidu da se ne može zanemariti da je cilj osporenih odredbi koje je nametnuo visoki predstavnik provođenje odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-23/14 i sprečavanje blokade u formiranju vlasti. Pri tome, Ustavni sud smatra da ništa ne ukazuje da se tim odredbama dodatno produbljuje diskriminacija koja je već utvrđena u odnosu na mogućnost kandidiranja Ostalih za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, kako se to nastoji prikazati u zahtjevu podnosioca Komšića. Prema tome, polazeći od činjenice da je neustavnost ranije važećih odredaba utvrđena iz razloga koji se ne odnose na postupak izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene pravne odredbe, kojima je, u suštini, samo promijenjen broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, same po sebi neustavne.

137. Naposljetku, podnosilac Komšić problematizira indirektni način izbora za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH, te smatra da im nedostaje demokratski legitimitet jer ih ne biraju direktno glasači. Također ukazuje da se članovi Predsjedništva BiH odnosno predsjednik i potpredsjednik RS biraju direktno. Smatra da je to suprotno načelima „vlдавine prava“ i „demokratije“ iz člana I/2. Ustava BiH.

138. Ustavni sud podsjeća da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o političkoj ili administrativnoj organizaciji entiteta. Dakle, prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji ustavna obaveza da entiteti imaju istu političko-administrativnu strukturu niti da način izbora predsjednika i potpredsjednika FBiH mora biti isti kao u drugom entitetu

ili na nivou države. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da navedena pravila podliježu normativnom uređenju zakonodavca u entitetima, koji pri njihovom uređenju ima široko područje slobodne procjene, a takvo rješenje ne ukazuje na odstupanje od načela iz Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud zapaža da je Ustavom Bosne i Hercegovine određen način izbora isključivo članova Predsjedništva BiH. Činjenica da se predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH ne biraju direktno ne vodi povredi Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje na koji bi način trebali biti izabrani predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH. Štaviše, Ustavni sud zapaža da se ne može tvrditi da predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH nemaju demokratski legitimitet zato što nisu izabrani na direktnim izborima, s obzirom na to da i način njihovog izbora predstavlja pitanje u kojem nadležne javne vlasti imaju široko polje slobodne procjene. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje i na tačku 56. Kodeksa Venecijanske komisije, u kojoj je navedeno „mada se predsjednik republike često bira direktno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države“. Ustavni sud podsjeća da je od donošenja Ustava FBiH iz 1994. godine posredan način izbora predsjednika i potpredsjednika FBiH predstavljao karakteristiku ustavnog uređenja tog entiteta i na taj aspekt nisu utjecali akti visokog predstavnika.

139. Stoga, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene odredbe amandmana CXX i CXXI i član 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud je također u tom kontekstu imao u vidu sadržaj odredbe čl. II/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, na koje se podnosilac zahtjeva pozvao, ali zaključuje da se osporenim odredbama ne pokreću pitanja kršenja tih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine.

d) U odnosu na navode o povredi načela pravne sigurnosti iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

140. Podnosilac Džaferović smatra da osporene odredbe nisu u skladu s načelima „jasnoće“, „preciznosti“ i „predvidljivosti“ iz člana I/2. Ustava BiH. Podnosilac te navode obrazlaže pozivanjem na izjave dužnosnika CIK-a da se još ne zna kako provesti osporene odredbe, da se problem tiče delegiranja u Dom naroda FBiH, te da je CIK svjestan da će morati donijeti akt prema kojem će se delegati delegirati iz kantonalnih skupština u Dom naroda FBiH. U vezi s načelima „jasnoće“ i „predvidljivosti“, podnosilac je obrazložio i da izborna pravila moraju biti poznata biračima unaprijed, a da u konkretnom primjeru to nije slučaj jer su promijenjena odmah poslije izbora.

141. Ustavni sud zapaža da načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i

sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom sistemu, tako da služe zaštititi ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da standard kvaliteta zakona traži da pravna norma bude dostupna licima na koja se primjenjuje i da bude za njih predvidljiva, to jest dovoljno precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26). Ranijom praksom Ustavnog suda preuzeta je praksa Evropskog suda prema kojoj se izraz „zakon“ ne odnosi samo na puko postojanje zakona, već i na kvalitet zakona, zahtijevajući da on bude saglasan vladavini prava, a njegove pravne norme u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive. Zakon mora dati dovoljno jasan obim bilo kakvog diskrecionog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način kako se ono izvršava (*ibid.*, *U-15/18*, tačka 26).

142. Razmatrajući navode podnosioca Džaferovića, Ustavni sud najprije ukazuje da se iz teksta osporenih odredaba amandmana i Izbornog zakona ne vidi ništa što bi ukazivalo na njihovu „nejasnoću“ ili „nepreciznost“, niti to proizlazi iz navoda zahtjeva. Naime, Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva naveo da osporava sve odredbe amandmana i Izmjena Izbornog zakona, pri čemu izuzev pozivanja na tekstove u medijima nije naveo niti jedan primjer odredbe koja bi se mogla smatrati nepreciznom. Prema tome, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene odredbe neprecizne, nejasne i nepredvidljive, odnosno da nemaju potreban kvalitet zakona. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je relevantnim učesnicima ostavljeno dovoljno vremena za prilagođavanje navedenim propisima koji su se odnosili na provođenje posrednih izbora. Što se tiče „predvidljivosti“ osporenih odredaba u smislu „projekcije očekivanih izbornih rezultata“ ili „konfuzije“ koje bi one, navodno, mogle izazvati kod birača zato što su stupile na snagu neposredno nakon što je okončano glasanje na biračkim mjestima, Ustavni sud je u tom pogledu dao obrazloženje analizirajući navode o povredi prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom kontekstu, Ustavni sud naglašava da se zahtjev „predvidljivosti“ kao segment načela vladavine prava i pravne sigurnosti ne može smatrati apsolutnim zahtjevom jer nije moguće postići apsolutnu predvidljivost pravnih normi, pogotovo u segmentima na koje su podnosioci zahtjeva ukazivali. Prema tome, imajući u vidu zaključke Ustavnog suda u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i zaključke Ustavnog suda o drugim pitanjima koja su razmatrana u ovoj odluci, Ustavni sud nije mogao zaključiti da je narušena pravna sigurnost u smislu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

143. Stoga, Ustavni sud smatra da iz prethodno navedenog obrazloženja nesporno proizlazi da osporene odredbe zadovoljavaju standard „kvaliteta zakona“ u odnosu na relevantne kriterije preciznosti, jasnoće i predvidljivosti, te da su osporene odredbe u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

144. Ustavni sud zaključuje da su amandmani i Izmjene Izbornog zakona u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

145. Na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

146. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja potpredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i sudije Ledija Biankua.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje potpredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i sudije Ledija Biankua o neslaganju

I) Uvodne napomene o kontekstu odluka visokog predstavnika

Miješanje visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini u Opće izbore koji su održani 2. oktobra 2022. godine je nečuveno. To je jedinstven slučaj.

U praksi Evropskog suda i Venecijanske komisije postoje predmeti vezani za promjene izbornih zakona koje su usvojene prije izbora¹ ili poslije izbora.² Ali u konkretnom predmetu, Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine broj 06/22 i Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 usvojene su usred izbornog procesa, nakon zatvaranja biračkih mjesta, a prije početka procedure brojanja glasova, u 19 sati na dan izbora.

Ustavni amandmani su objavljeni u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ i stupili su na snagu odmah, tj. u 19 sati na dan izbora. Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana poslije njihovog objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. oktobra 2022. godine.³

Većina je zaključila da su odluke visokog predstavnika u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. Duplim glasom predsjednice Ustavnog suda postignut je neophodni kvorum za donošenje odluke u predmetu. Iako poštujemo argumente naših kolega, ne možemo ih slijediti.

Prema našem mišljenju, odluke visokog predstavnika krše član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Za nadležni Parlament bi tehnički bilo nemoguće da usvoji odluke o promjenama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona Bosne i Hercegovine u ovom konkretnom trenutku s obzirom na to da je zakonodavna procedura kompleksna i da zahtijeva vrijeme. Procedura jest i mora biti transparentna, mora se pripremiti unaprijed i o njoj se mora javno raspravljati. Parlament nikada ne bi mogao donijeti slične zakonodavne akte o izbornim reformama s takvim „efektom iznenađenja“ uvečer na dan glasanja, kao što su odluke visokog predstavnika koje su došle potpuno „iz vedra neba“ za svakoga.⁴

1 Vidi npr. *Ekoglasnost protiv Bugarske* broj 30386/05, 6. novembar 2012.

2 Vidi npr. *Lykourazos protiv Grčke* broj 33554/03, 15. juni 2006.

3 Vidi član 2. Odluke kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine i član 7. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

4 Podsjećamo da je u predmetu *Međunarodni zaštitnici životinja protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Evropski sud istakao sljedeće: „Kako bi se odredila proporcionalnost opće mjere, Sud mora prije svega ocijeniti zakonodavne izbore koji su u njenom osnovu (...) Kvalitet parlamentarnog i

Ipak, visoki predstavnik može da djeluje u takvom trenutku na osnovu tzv. bonskih ovlaštenja. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, njegove odluke zamjenjuju redovne zakonodavne akte. Međutim, to znači da, na koji god način da su odluke usvojene, one moraju biti u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima u onoj mjeri u kojoj se primjenjuju.⁵

Želimo naglasiti da od samog početka pretpostavljamo da je visoki predstavnik djelovao s namjerom da prevaziđe ustavnu blokadu koja je postojala u Bosni i Hercegovini (u entitetu Federacija BiH) već nekoliko godina.⁶ Kako su politički pregovori o usvajanju izborne reforme propali, te nije bilo moguće na vrijeme postići kompromis prije izbora⁷, visoki predstavnik je nametnuo model koji je trebao, po njegovom viđenju, da bude prihvatljiv za sve. Ipak, mi ne dijelimo stav većine da je, iako uistinu teška, politička evolucija u Bosni i Hercegovini opravdavala kršenje najosnovnijih standarda pravičnih i transparentnih izbora, s obzirom na to da se, kako se obrazlaže, radilo o „manjem zlu“. Prema našem mišljenju, povjerenje u pravične izbore, koji se uređuju zakonom, važnije je od (djelimičnog) rješenja prolazne krize, tim više jer uspjeh nametnutog rješenja nije uopće zagarantiran.

II) Premise odluke većine

Odluka većine je zasnovana na pet premisa koje mi ne možemo da prihvatimo.

Kao prvo, odluka većine je zasnovana na ideji da promjena izbornih pravila neposredno prije ili poslije izbora ne bi bila suprotna *per se* članu 3. Protokola broj 1.⁸ U vezi s tim, većina se poziva na sudsku prasku Evropskog suda u predmetima *Lykourazos protiv Grčke*⁹ i *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*.¹⁰ Međutim, smatramo da ta sudska praksa nije primjenjiva na konkretni predmet. Oba predmeta se tiču potpuno različitih situacija – predmet *Lykourazos* tiče se diskvalifikacije izabranog kandidata na osnovu sudske presude tri godine nakon izbora, a predmet *Gruzijska laburistička partija* odnosi se na dilemu oko obaveze ispravljanja očitih nedostataka u popisima birača prije izbora u vrlo kratkim rokovima u „postrevolucionarnoj“ političkoj situaciji. Načela koja su navedena u tim predmetima nisu primjenjiva na konkretni predmet.

U stvarnosti, Sud nikada nije odlučivao o miješanju u izbore za vrijeme izbornog procesa koji je u toku, tj. između neposrednih i posrednih izbora. Kao što je već

sudskog preispitivanja neophodnosti mjere je od posebnog značaja u ovom pogledu, uključujući i za djelovanje relevantnog polja slobodne procjene“ (vidi Evropski sud, *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], presuda od 22. aprila 2013. godine, aplikacija broj 48876/08, tačka 108).

5 Vidi tačku 74. Odluke.

6 Vidi tač. 20. *et seq.*; 109. *et seq.* Odluke.

7 Vidi tač. 25. i 111. Odluke.

8 Vidi tačku 89. Odluke.

9 Vidi fusnotu 1.

10 Vidi fusnotu 2.

spomenuto, takvo miješanje je nečuveno i ne bi se moglo desiti u pravnom sistemu u kojem zakone usvaja samo Parlament a ne visoki predstavnik.

Drugi glavni argument u odluci većine je razlika između neposrednih i posrednih izbora. Na njih se gleda kao na odvojena pitanja a ne kao na jednu cjelinu. Zbog toga, prema stavu većine, promjena pravila nakon neposrednih izbora, koja ima neposredni učinak na posredne izbore, nije relevantna.¹¹ Pretpostavka je da povjerenje biračkog tijela nije poljuljano promjenom pravila usred procesa izbora, s obzirom na to da birači nisu mogli ni na koji način imati direktan utjecaj na ishod izbora u Dom naroda, te na izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.¹² Prema toj viziji, pravo na glasanje nužno ne uključuje pravo da se zna kako će glasovi biti korišteni u propratnom procesu, a posebno koliko će predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih te koliko će predstavnika iz kojeg kluba biti poslano u Dom naroda na osnovu izbora u kantonalna zakonodavna tijela i koja procedura se mora slijediti u slučaju da nema delegata u kantonalnim zakonodavnim tijelima ili da nema izabranih delegata iz reda jednog ili više konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih.

„Pravo da znaju unaprijed“ nije uskraćeno samo biračima, nego i političkim strankama¹³, iako one nužno moraju da razvijaju strategije za neposredne izbore nakon kojih slijede posredni izbori i moraju da uzmu u obzir cjelokupan izborni proces kako bi bile uspješne.

Naše mišljenje je, međutim, da se neposredni i posredni izbori moraju posmatrati zajedno kao cjelina. Demokratski legitimitet predstavnicima u Domu naroda, kao i predsjedniku i potpredsjedniku Federacije BiH daje se na osnovu lanca izbora – jedni zavise od drugih, neposredni i posredni izbori su neodvojivo povezani.

Izraz „slobodna volja naroda“ znači da oni koji glasaju znaju ustavna i zakonodavna pravila cjelokupne „igre“, a ne samo pravila prvog koraka u igri. Ono što se naziva „informiranim pristankom“ u drugim okolnostima primjenjuje se i na demokratske izbore.

Kao treće, iako većina prihvata, na osnovu presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*¹⁴, da je član 3. Protokola broj 1 u potpunosti primjenjiv na izbore

11 Vidi tačku 97. Odluke gdje se argumentu podnosioca zahtjeva Komšića o neustavnosti izmjena i dopuna suprotstavlja argument da „podnosilac zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje sa posrednim izborima“.

12 Većina očekuje od podnosioca zahtjeva da dokaže takav utjecaj (vidi tačku 99. Odluke). I dok je takav dokaz nemoguć, očigledno je da je „strateško glasanje“ karakterističan element neposrednih izbora poslije kojih slijede posredni izbori.

13 Vidi tačke 102. *et seq.* Odluke.

14 Br. 27996/06, 34836/06 (VV), 22. decembar 2009. Vidi tačku 41. te presude u kojoj Veliko vijeće navodi: „Što se tiče Doma naroda Bosne i Hercegovine, Sud naglašava da je sastav Doma rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, Sud zapaža da je obim zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u ovom slučaju odlučujući faktor. Dom naroda zaista uživa široka ovlaštenja u proceduri usvajanja zakona: član IV stav 3. (c) Ustava izričito predviđa da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma.“

u Dom naroda¹⁵, tim članom se pravi razlika između načela primjenjivih na neposredne i posredne izbore.

Mi ne prihvatamo to tumačenje prakse Suda. Prema našem mišljenju, sva načela koja je razvio Evropski sud u odnosu na pravo na slobodne izbore primjenjuju se u potpunosti u slučaju izbora u Dom naroda u Bosni i Hercegovini, čak i ako su izbori „posredni“.

Prilikom razvoja načela izborne sudske prakse prema članu 3. Protokola broj 1, a naročito u odnosu na trenutak izmjena izbornih zakona, Evropski sud je dosljedno upućivao na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je razvila Venecijanska komisija.¹⁶ Ne postoji ništa u sudskoj praksi Evropskog suda ili u Kodeksu Venecijanske komisije što bi sugeriralo da se ta načela ne primjenjuju na neposredne izbore. Stoga, ne možemo se složiti s mišljenjem većine da se načela Kodeksa Venecijanske komisije „isključivo odnose na neposredne, ali ne i na posredne izbore“.¹⁷ To je tim više tačno u mjeri u kojoj se Kodeks odnosi na osnovna načela vladavine prava.

Kao četvrto, odlukom većine se umanjuje značaj promjena koje se uvode odlukama visokog predstavnika.¹⁸

Međutim, mišljenja smo da su promjene značajne. Izmjenama i dopunama izbornih pravila, kako na ustavnom tako i na zakonodavnom nivou, mijenja se, između ostalog, broj mandata u Domu naroda Federacije BiH, broj delegata koji se biraju iz kantonalnih skupština, te se utječe na broj delegata koji su potrebni za predlaganje i postavljanje nosilaca izvršne vlasti. Takve promjene nisu tehničke prirode nego se tiču „osnovnih elemenata izbornog sistema“. U tom kontekstu potrebno je poštovanje načela stabilnosti izbornog sistema. Dakle, načelo stabilnosti izbornog zakona iz Kodeksa Venecijanske komisije¹⁹, prema našem mišljenju, u potpunosti se odnosi na konkretni predmet.

Kao peto, većina smatra da Ustavni sud nema nadležnost da utvrdi rokove visokom predstavniku za donošenje obavezujućih odluka jer bi to izašlo van okvira teorije funkcionalne dualnosti.²⁰ Istovremeno, Ustavni sud prihvata da analizira tvrdnju podnosilaca zahtjeva da trenutak donošenja odredbi nije u saglasnosti sa stabilnošću

Nadalje, Dom naroda, zajedno s Predstavničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, te odobrava budžet za institucije Bosne i Hercegovine (vidi član IV stav 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, daje potrebnu saglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi član IV stav 4. (d) i član V stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod član 3. Protokola broj 1. Prema tome, član 14. u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 je primjenljiv.“

15 Vidi tačku 86. Odluke.

16 Vidi npr. *Tanase protiv Moldavije* broj 7/08, 27. april 2010, tač. 168. i 176.

17 Vidi tačku 112. Odluke.

18 Vidi tačku 113. Odluke.

19 Vidi Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima*, Načelo II.2.

20 Vidi tačku 79. Odluke.

izbornog sistema.²¹ Prema našem mišljenju, to je nepomirljiva protivrječnost. Mišljenja smo da trenutak izmjena i dopuna izbornih zakona čini suštinski dio zahtjeva vladavine prava te tako u potpunosti spada u nadležnost Ustavnog suda.

III) Povreda stabilnosti izbornog zakona i načela vladavine prava

Prema našem mišljenju, načelo stabilnosti izbornog zakona koje je dio načela vladavine prava narušeno je odlukama visokog predstavnika, s obzirom na to da su one usvojene i da su stupile na snagu za vrijeme izbornog procesa koji je bio u toku.

Prema Venecijanskoj komisiji, „istinski demokratski izbori mogu se održati samo ako su ispunjeni određeni osnovni uvjeti demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona te djelotvorne proceduralne garancije“.²²

Evropski sud je precizirao i da miješanje u pravo na glasanje mora biti u saglasnosti s „načelom vladavine prava te općim ciljevima Konvencije“²³ i da je vladavina prava jedan od „temelja djelotvorne i smislene demokratije“²⁴.

Glavni elementi načela vladavine prava uključuju predvidljivost i stabilnost zakona.²⁵ Ta načela su od naročite važnosti u izbornim pitanjima kao što je to naglasio Evropski sud u svojoj praksi prema članu 3. Protokola broj 1.²⁶

Podsjećamo da su osporeni ustavni amandmani stupili na snagu 2. oktobra 2022. godine, tj. nakon objavljivanja na zvaničnoj stranici Ureda visokog predstavnika, a Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana nakon njihovog objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. oktobra 2022. godine.²⁷

Za takve promjene, na dan izbora, nenajavljene i nepredvidljive za nadležne javne institucije, političke stranke i birače, tj. za sve aktere koji su uključeni u izborni proces, ne može se smatrati, prema našem mišljenju, da su u saglasnosti s kriterijima stabilnosti izbornog zakona.

21 Vidi tačku 80. Odluke.

22 Vidi Izvještaj s objašnjenjem uz Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, koji je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18–19. oktobar 2002. godine), tačka 2.

23 Vidi *Ždanoka protiv Latvije* (VV), broj 58278/00, tačka 115, Evropski sud 2006 I, i *Miniscalco protiv Italije* broj 55093/13, tač. 94–95, 17. juni 2021.

24 Vidi *Uspakich protiv Litvanije* broj 14737/08, 20. decembar 2016, tačka 87.

25 Vidi *Magyar Kétfarkú Kutya Párt protiv Mađarske* (VV), broj 201/17, 20. januar 2020, tačka 101.

26 Vidi *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* br. 27863/05, 28422/05, 28028/05, tač. 29–35, 10. april 2008.

27 Vidi član 2. Odluke kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine i član 7. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

Smatramo bitnim napomenuti u ovom smislu, te kao odgovor na argument većine,²⁸ da se načelo vladavine prava ne može primjenjivati u smanjenom obliku i prilagođavati konkretnim političkim okolnostima. Naprotiv, suština načela vladavine prava mora uvijek biti zagarantirana. A dio suštine jest aspekt predvidljivosti.²⁹ Ukoliko nije moguće postići „apsolutnu predvidljivost“, kao što tvrdi većina,³⁰ u slučaju kada se vrše značajne promjene Ustava i izbornih zakona u samom trenutku zatvaranja biračkih mjesta, radije bismo govorili o „apsolutnoj nepredvidljivosti“, te stoga i anatemi za vladavinu prava.

I dok se čini da je većina sklona da opravda miješanje u svjetlu konkretne situacije u Bosni i Hercegovini,³¹ mi smo mišljenja da takvo značajno odstupanje od načela vladavine prava predviđenog Ustavom i Evropskom konvencijom ne može biti opravdano u situaciji u Bosni i Hercegovini, čak je može zakomplicirati. Ne može nikada biti opravdano.

Iz ovih razloga glasali smo za utvrđivanje povrede načela stabilnosti izbornog sistema, te time i načela demokratije i vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i povrede člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Na kraju posebno naglašavamo da, s obzirom na razloge zbog kojih smatramo da su odlukama visokog predstavnika učinjene navedene povrede Ustava i Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u ovom izdvojenom mišljenju se nismo osvrtni na neka druga konkretna sporna pitanja koja su podnosioci zahtjeva za ocjenu ustavnosti potencirali (npr. nedosljedna primjena rezultata popisa stanovništva iz 1991. odnosno 2013. godine itd.) jer to nije bilo neophodno.

Potpredsjednik Čeman još dodaje da je ranije, tj. prije odluke o meritumu zagovarao i glasao za donošenje privremene mjere u ovom predmetu, međutim, to nije prihvaćeno.

28 Vidi tačku 142. Odluke.

29 Vidi predmet *Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (VV), br. 17224/11, 27/06/2017, u kojem je Evropski sud naglasio sljedeće: „70. U tom pogledu Sud ponavlja da se norma ne može smatrati ‘zakonom’ u smislu člana 10. stav 2. ukoliko nije formulirana dovoljno precizno da omogući građaninu da uredi svoje ponašanje; on ili ona mora biti u mogućnosti – ako je to potrebno uz odgovarajući savjet – da predvidi, u mjeri koja je razumna u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati. Te posljedice ne moraju biti predvidljive s apsolutnom izvjesnošću. Iako je izvjesnost poželjna, ona može donijeti i pretjeranu krutost, a zakon mora biti u stanju da održi korak s okolnostima koje se mijenjaju. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbježno formulirani terminima koji su u manjoj ili većoj mjeri neodređeni i čije tumačenje i primjena predstavljaju pitanje prakse“ (vidi *Karácsony i drugi protiv Mađarske* [VV], broj 42461/13, tačka 124, Evropski sud 2016 (izvodi) i *Delfi AS protiv Estonije* [VV], broj 64569/09, tačka 121, Evropski sud 2015)

30 Vidi tačku 142. Odluke.

31 Vidi tač. 111. i 112. Odluke.

Predmet broj U-29/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), člana 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20)

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-29/22**, rješavajući zahtjev **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), člana 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20),

utvrđuje se da su član 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), član 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i član 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20) u skladu s principom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i s pravom na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1.1 i članom 2. a) i c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

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

I. Uvod

1. Sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 12. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20; u daljnjem tekstu: Zakon o predškolskom odgoju), člana 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22; u daljnjem tekstu: Zakon o osnovnom obrazovanju) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20; u daljnjem tekstu: Zakon o srednjem obrazovanju).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 13. oktobra 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev. Rok za dostavljanje odgovora produžen je 22. novembra i 14. decembra 2022. godine za naredna tri mjeseca.

3. Narodna skupština je 2. marta 2023. godine dostavila odgovor za zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. U vezi s ustavnopravnim legitimitetom za podnošenje zahtjeva, podnosioci zahtjeva navode da zahtjev podnosi i potpisuje sedam delegata Vijeća naroda entiteta Republika Srpska, koje ukupno ima 28 delegata, što čini $\frac{1}{4}$ članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva naglašavaju da isključivo osporavaju ime nagrade koje glasi „Svetosavska nagrada“, koja je propisana osporenim odredbama tri različita zakona iz oblasti obrazovanja. Podnosioci zahtjeva obrazlažu da ne postoji problem s nagrađivanjem prosvjetnih radnika i odgajatelja. Međutim, smatraju da ime nagrade ne predstavlja odraz ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) i njenog entiteta Republika Srpska (u daljnjem tekstu: RS), jer se u imenu nagrade, osim srpskog naroda, ne mogu prepoznati

drugi konstitutivni narodi, Ostali i građani BiH. Navode da je ime nagrade u suprotnosti s Preambulom Ustava Bosne i Hercegovine, kojom je utvrđen princip konstitutivnosti naroda „[...] Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“. Princip konstitutivnosti naroda je obavezan za raspodjelu vlasti, ali i za funkcioniranje društva u cjelini. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su se pozvali na Prvu djelomičnu odluku Ustavnog suda broj U-4/04 kojom je Ustavni sud odlučio o ustavnosti odredaba kojima su bili propisani zastava, grb i himna u zakonima FBiH i RS. Iz te odluke podnosioci su naročito izdvojili sljedeće: „Ustavni sud ne može prihvatiti kao racionalno i opravdano da bilo koji od konstitutivnih naroda ima privilegirani položaj u očuvanju tradicije, kulture i identiteta, imajući u vidu činjenicu da sva tri konstitutivna naroda i ostali građani Bosne i Hercegovine svoja prava i obaveze ostvaruju na jednak način, kako je to predviđeno Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima entiteta“ (vidi Ustavni sud, Prva djelomična odluka broj [U-4/04](#) od 31. marta 2006. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 47/06, tačka 150, dostupna na www.ustavnisud.ba).

5. Podnosioci zahtjeva navode da je „Svetosavska nagrada“ ime dobila po Svetom Savi. Sveti Sava je rođen u XII vijeku u Raškoj, na području današnje Republike Srbije, kao Rastislav Nemanjić. Sin je Stefana Nemanje, a ime Sava je dobio kada je postao monah u manastiru na Svetoj Gori u Grčkoj. Porijeklo Svetog Save je usko vezano za srpski narod i Srpsku pravoslavnu crkvu (u daljnjem tekstu: SPC). Sveti Sava je najzaslužniji za autokefalnost SPC-a, a 1219. godine Sveti Sava je imenovan za arhiepiskopa svih srpskih zemalja. Najvažnija pisana djela Svetog Save su „Žitije Svetog Simeona“, tri tipika (pravilnika) „Karejski tipik“, „Hilandarski tipik“ i „Studenički tipik“, koji se odnose na organizaciju manastira, te „Zakonopravilo“ kao najvažnije djelo. „Zakonopravilo“ je zbornik građanskih i crkvenih pravila u kojem se u jednom od poglavlja opisuje postupak konvertiranja muslimana u hrišćane. Prema navodima podnosilaca zahtjeva, radi se o postupku koji obiluje „rasizmom, ksenofobijom i islamofobijom“. Kao potvrdu za navedene tvrdnje, podnosioci zahtjeva citiraju dio iz „Zakonopravila“, djela koje je pisano arhaičnim jezikom (1220. godina). Dalje navode da „Zakonopravilo“ sadrži obavezu izgovaranja prokletstva i odricanja od islama i njegovih vrijednosti prilikom konvertiranja muslimana u hrišćane.

6. Podnosioci navode da su obrazovanje i odgoj od općeg interesa za entitet RS. Sistem obrazovanja morao bi „biti uređen tako da predstavlja sva tri konstitutivna naroda, Ostale i građane“, ili da bude neutralan tako da nijedan narod nema prednost u bilo kojem aspektu obrazovanja. Takav stav je zauzelo Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa RS u predmetu broj UV-4/07, koji se ticao himne entiteta RS. Podnosioci zahtjeva ne vide nikakav opći interes u imenu nagrade ako se ime nagrade veže za kulturu, historiju i tradiciju samo jednog naroda. Naime, oni i sami naglašavaju da ne postoji eksplicitna odredba koja zabranjuje nastavnicima i odgajateljima iz drugih naroda, koji ispunjavaju propisane zakonske uvjete, da dobiju „Svetosavsku nagradu“. Međutim, smatraju da to

ne može promijeniti činjenicu da se u imenu nagrade „ne mogu prepoznati“ pripadnici druga dva konstitutivna naroda. Štaviše, ime nagrade „može biti uvredljivo za Bošnjake“ iz razloga koji su navedeni u prethodnoj tački ove odluke.

7. Podnosioci zahtjeva navode da, iako je Ustavni sud ranije odlučivao o sličnim pitanjima, zakonodavac u entitetu RS i dalje „kroz druge zakone regulira na isti ili sličan način pitanja koja je Ustavni sud proglasio neustavnim“. Primjer za takvu praksu je upravo ime konkretne nagrade („Svetosavska nagrada“) koju sadrže osporene odredbe. U vezi s tim je navedeno da je Ustavni sud Drugom djelomičnom odlukom broj U-4/04 proglasio neustavnim Zakon o slavama i svetkovinama Republike Srpske. Ustavni sud je, kako navode, u toj odluci zaključio da praznici, između ostalih i Dan Svetog Save, koji se slave kao entitetski praznici, odražavaju samo srpsku historiju, tradiciju, običaje, te vjerski i nacionalni identitet, a da se u isto vrijeme te vrijednosti nameću pripadnicima ostalih konstitutivnih naroda (vidi Ustavni sud, Druga djelomična odluka broj *U-4/04* od 18. novembra 2006. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 24/07, tačka 70, dostupna na www.ustavisud.ba). U konkretnom slučaju se, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, srpska kultura, tradicija, običaji, kao i vjerski i nacionalni identitet veličaju kroz „Svetosavsku nagradu“, koja se „nameće drugim konstitutivnim narodima, Ostalima i građanima“.

8. Podnosioci zahtjeva ističu da osporene odredbe navedena tri zakona, koje se odnose na ime nagrade, nisu u saglasnosti sa članom II/4. Ustava BiH, koji propisuje da će se, između ostalih, u BiH primjenjivati Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (u daljnjem tekstu: Konvencija o uklanjanju rasne diskriminacije). U smislu sadržaja člana 1. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, podnosioci zahtjeva tvrde da ime nagrade jasno upućuje da ona „pripada samo srpskom narodu“. Stoga je, kako navode, ne mogu prihvatiti ostali narodi koji „sa Svetim Savom nemaju nikakvu historijsku, tradicijsku, kulturnu ili bilu koju drugu vezu“. Podnosioci zahtjeva zaključuju da ime nagrade nije usklađeno sa članom 1.1 Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije iz Aneksa I na Ustav BiH i da ga na osnovu člana 2. a) i c) navedene konvencije treba ukinuti.

b) Odgovor na zahtjev

9. Narodna skupština je, prije svega, osporila aktivnu legitimaciju podnosioca zahtjeva. U vezi s tim, navedeno je da Vijeće naroda predstavlja jedno posebno tijelo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda i Ostalih, a ne drugi dom Narodne skupštine, pa da je zahtjev suprotan članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Potom, Narodna skupština navodi da podnosioci zahtjeva iznose neargumentirane i neosnovane tvrdnje o neustavnosti osporenih zakonskih normi. U vezi s tim, navedeno je da se, imajući u vidu ustavne odredbe na koje su se podnosioci zahtjeva pozvali i osporene pravne norme, ne može utvrditi u kojem dijelu podnosioci smatraju da one nisu

usklađene s Ustavom Bosne i Hercegovine. Narodna skupština je podsjetila da Ustavni sud RS nije utvrdio povredu vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u odnosu na iste pravne norme (Odluka Ustavnog suda RS broj *UV-14/20* od 7. septembra 2020. godine). Osporenim pravnim normama ne daje se prednost bilo kojem konstitutivnom narodu, niti se pravi razlika između njih, jer se sporne pravne norme odnose na sve građane entiteta i njima se niko ne dovodi u neravnopravan položaj. Uvjeti i kriteriji na osnovu kojih se vrši izbor kandidata za dodjelu „Svetosavske nagrade“ nemaju nacionalni predznak. Ime nagrade nije diskriminirajuće prema nesrpskom narodu, imajući u vidu stavove i poglede tog srpskog prosvjetitelja prema drugim narodima. U vezi s tim je navedeno da je Sveti Sava bio „narodni učitelj i prosvjetitelj kojeg su poštovali pripadnici svih naroda u XII i XIII vijeku. Sveti Sava je prema svojim zaslugama i prema svom radu s pravom nazvan narodnim učiteljem i prosvjetiteljem“. Shodno tome, navedeno je da osporene odredbe nisu diskriminirajuće niti su u suprotnosti s Preambulom Ustava Bosne i Hercegovine i principom konstitutivnosti. Predloženo je da se zahtjev odbije kao neosnovan.

IV. Relevantni propisi

10. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Preambula

[...]

Posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju,

[...]

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:

Član II/4.

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

11. **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**, usvojena na plenarnoj sjednici Generalne skupštine Ujedinjenih naroda od 21. decembra 1965. godine („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“ broj 6/67), u relevantnom dijelu glasi:

Član 1. stav 1.

1. U ovoj konvenciji izraz „rasna diskriminacija“ odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasniva na rasi, boji, precima,

nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

Član 2. tačke a) i d)

a) Svaka država članica obavezuje se da ne počini nikakvo djelo rasne diskriminacije ili ne vrši rasnu diskriminaciju protiv osoba, grupa osoba ili ustanova, kao i da postupa tako da se sve javne vlasti i javne, nacionalne i lokalne ustanove pridržavaju ove obaveze;

c) Svaka država članica treba da preduzme efikasne mjere radi ponovnog razmatranja nacionalne i lokalne vladine politike i izmjene, ukidanja ili poništenja svakog zakona i svakog propisa koji ima za svrhu da zavede rasnu diskriminaciju ili da je ovjekovječi tamo gdje ona postoji;

[...]

12. **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju** („Službeni glasnik RS“ broj 63/20 od 2. jula 2020. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 21.

Poslije člana 54. dodaje se novi član 54a, koji glasi:

„Član 54a.

(1) Za izuzetne rezultate i zalaganje u radu sa djecom, za učestvovanje u razvijanju i javnom predstavljanju primjera dobre prakse, za uspješnu primjenu savremenih dostignuća, metoda i tehnologija u vaspitno-obrazovnom procesu, za doprinos unapređivanju kvaliteta rada predškolske ustanove i razvijanju pozitivne atmosfere u predškolskoj ustanovi, te doprinos njenom ugledu u domaćim i međunarodnim okvirima, vaspitači ili stručni saradnici mogu biti nagrađeni Svetosavskom nagradom.

(2) Izbor kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade vrši se putem javnog poziva koji raspisuje Ministarstvo.

(3) Javni poziv objavljuje se u decembru tekuće godine i otvoren je za dostavljanje prijava kandidata, najmanje 15 dana od dana objave.

(4) Ministar rješenjem imenuje Komisiju za dodjelu Svetosavske nagrade.

(5) Uvjeti koje kandidat obavezno ispunjava prilikom prijavljivanja na javni poziv za dodjelu Svetosavske nagrade su:

- 1) da je u radnom odnosu u predškolskoj ustanovi u godini u kojoj se dodjeljuje nagrada,
- 2) da ima najmanje 15 godina radnog staža na mjestu vaspitača ili/i stručnog saradnika.

(6) *Kriteriji za bodovanje prilikom utvrđivanja liste kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade su:*

- 1) *da je vaspitač ili stručni saradnik autor ili koautor didaktičke igračke, sredstva ili materijala za rano učenje,*
- 2) *da vaspitač ili stručni saradnik ima objavljene radove u stručnim časopisima iz djelokruga svoga rada,*
- 3) *da je vaspitač ili stručni saradnik autor knjige, kompozicije ili drugog sadržaja koji se može koristiti u radu predškolske ustanove, a koji je odobren za upotrebu od strane Zavoda,*
- 4) *inovativnost i kreativnost u radu vaspitača ili stručnog saradnika, primjena raznovrsnih i savremenih inovativnih metoda i tehnologija u vaspitno-obrazovnom radu,*
- 5) *doprinos vaspitača ili stručnog saradnika unapređivanju kvaliteta rada predškolske ustanove u vaspitno-obrazovnom radu,*
- 6) *dokazan doprinos unapređenju partnerstva sa roditeljima u organiziranju različitih sadržaja kao što su radionice, obuke, priredbe i drugo.*

(7) *Komisija iz stava 4. ovog člana predlaže ministru da se Svetosavska nagrada dodijeli vaspitaču ili stručnom saradniku koji ispunjava uvjete i kriterije propisane st. 5. i 6. ovog člana.*

(8) *Dobitniku Svetosavske nagrade ministar dodjeljuje povelju i novčanu nagradu.*

(9) *Novčana nagrada iz stava 8. ovog člana dodjeljuje se u visini prosječne mjesečne plaće nakon oporezivanja isplaćene u obrazovanju nastavniku u Republici, u prethodnom mjesecu prije dodjeljivanja nagrade.*

(10) *Ministar donosi pravilnik o postupku za dodjeljivanje Svetosavske nagrade vaspitačima i stručnim saradnicima.“*

13. Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik RS“ broj 81/22 od 25. augusta 2022. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 140.

(1) *Za izuzetne rezultate i zalaganje u radu sa učenicima, primjenu raznovrsnih i savremenih inovativnih metoda u odgojno-obrazovnom radu, te za doprinos kvalitetnijem odgoju i obrazovanju u Republici, nastavnici, stručni saradnici i školski bibliotekari mogu biti nagrađeni Svetosavskom nagradom.*

(2) *Izbor kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade vrši se putem javnog poziva koji raspisuje Ministarstvo.*

(3) *Javni poziv se objavljuje u novembru tekuće godine i otvoren je za dostavljanje prijava kandidata, najmanje 15 dana od dana objave.*

(4) *Ministar rješenjem imenuje Komisiju za dodjelu Svetosavske nagrade.*

(5) *Uvjeti koje kandidat obavezno ispunjava prilikom prijavljivanja na javni poziv za dodjelu Svetosavske nagrade su:*

- 1) *da je u radnom odnosu u školi u godini u kojoj se dodjeljuje nagrada,*
- 2) *da ima najmanje 10 godina radnog staža na mjestu nastavnika, stručnog saradnika ili školskog bibliotekara.*

(6) *Kriteriji za bodovanje prilikom utvrđivanja liste kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade su:*

- 1) *osvojeno prvo, drugo ili treće mjesto na takmičenjima učenika u Republici koje je pripremao taj nastavnik,*
- 2) *osvojeno prvo, drugo ili treće mjesto učenika koje je pripremao taj nastavnik na međunarodnom takmičenju,*
- 3) *inovativnost i kreativnost u radu, uspješna primjena raznovrsnih i savremenih inovativnih metoda i tehnologija u odgojno-obrazovnom radu,*
- 4) *učestvovanje u razvijanju i javnom predstavljanju primjera dobre prakse,*
- 5) *učesće u istraživanjima, projektima i programima odgojno-obrazovnog karaktera, stručnim i studentskim putovanjima i posjetama, skupovima i zajednicama profesionalnog učenja,*
- 6) *doprinos unapređenju kvaliteta rada škole i doprinosi njenom ugledu u domaćim i međunarodnim okvirima,*
- 7) *da je autor ili koautor ili recenzent udžbenika i drugog nastavnog sredstva ili didaktičkog materijala,*
- 8) *da ima objavljene radove u stručnim časopisima iz djelokruga svoga rada,*
- 9) *da je autor knjige, kompozicije ili drugog sadržaja koji se može koristiti u radu škole.*

(7) *Komisija iz stava 4. ovog člana ministru dostavlja prijedlog kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade.*

(8) *Dobitniku Svetosavske nagrade ministar dodjeljuje povelju i novčanu nagradu.*

(9) *Nastavnik, stručni saradnik ili školski bibliotekar može biti dobitnik Svetosavske nagrade samo jednom.*

(10) *Novčana nagrada iz stava 8. ovog člana dodjeljuje se u visini prosječne mjesečne neto plaće isplaćene nastavniku u Republici, u prethodnom mjesecu prije dodjeljivanja nagrade.*

(11) *Ministar donosi Pravilnik o postupku za dodjeljivanje Svetosavske nagrade.*

14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik RS“ broj 92/20 od 18. septembra 2020. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 17.

Poslije člana 119. dodaje se novi član 119a, koji glasi:

„Član 119a.

(1) Za izuzetne rezultate i zalaganje u radu na razvijanju učeničkih znanja, sposobnosti i talenata, podsticanju kritičkog razmišljanja, istraživanja, većeg zalaganja i interesiranja učenika s ciljem postizanja boljih rezultata, primjenu raznovrsnih i savremenih inovativnih metoda u obrazovno-odgojnom radu, te za doprinos kvalitetnijem obrazovanju i odgoju u Republici nastavnici mogu biti nagrađeni Svetosavskom nagradom.

(2) Izbor kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade vrši se putem javnog poziva, koji raspisuje Ministarstvo.

(3) Javni poziv objavljuje se u decembru tekuće godine i otvoren je za dostavljanje prijava kandidata, najmanje 15 dana od dana objave.

(4) Ministar rješenjem imenuje Komisiju za dodjelu Svetosavske nagrade.

(5) Uvjeti koje kandidat obavezno ispunjava prilikom prijavljivanja na javni poziv za dodjelu Svetosavske nagrade su:

- 1) da je u radnom odnosu u školi u godini u kojoj se dodjeljuje nagrada,
- 2) da ima najmanje 15 godina radnog staža na mjestu nastavnika.

(6) Kriteriji za bodovanje prilikom utvrđivanja liste kandidata za dodjelu Svetosavske nagrade su:

- 1) osvojeno prvo mjesto na republičkom takmičenju u prethodnoj školskoj godini, koji je pripremao taj nastavnik,
- 2) inovativnost i kreativnost u radu nastavnika, primjena raznovrsnih i savremenih inovativnih metoda i tehnologija u obrazovno-odgojnom radu,
- 3) doprinos nastavnika unapređivanju kvaliteta rada ustanove u nastavi i vannastavnim aktivnostima.

(7) Kriterij iz stava 6. tačka 1) ovog člana ne odnosi se na nastavnike za čiji predmet nije organizirano republičko takmičenje u prethodnoj školskoj godini.

(8) Komisija iz stava 4. ovog člana predlaže ministru da se Svetosavska nagrada dodijeli nastavniku koji ispunjava uvjete i kriterije propisane st. 5. i 6. ovog člana.

(9) Dobitniku Svetosavske nagrade ministar dodjeljuje povelju i novčanu nagradu.

(10) Novčana nagrada iz stava 9. ovog člana dodjeljuje se u visini prosječne mjesečne plaće nakon oporezivanja isplaćene nastavniku u Republici u prethodnom mjesecu prije dodjeljivanja nagrade.

(11) Ministar donosi Pravilnik o postupku za dodjeljivanje Svetosavske nagrade.“

V. Dopustivost

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud polazi od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

a) 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.

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, koje ukupno broji 28 delegata, što čini $\frac{1}{4}$ članova „bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta“, što znači da je zahtjev, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, podnio ovlašteni podnosilac, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-7/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tačka 21, dostupna na www.ustavisud.ba).

VI. Meritum

18. Iz navoda zahtjeva proizlazi da podnosioci osporavaju određene članove iz tri posebna zakona (zakoni o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju RS) isključivo u odnosu na ime nagrade („Svetosavska nagrada“) koja se dodjeljuje odgajateljima, nastavnicima i bibliotekarima za izuzetne rezultate i uspjehe u radu. Podnosioci zahtjeva ne tvrde da postoji različit tretman prilikom dodjele nagrade. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ukazuju da ne postoji odredba koja zabranjuje nastavnicima i odgajateljima iz drugih konstitutivnih naroda, koji ispunjavaju propisane uvjete, da dobiju „Svetosavsku nagradu“. Usprkos tome, podnosioci zahtjeva insistiraju na tome da se u imenu nagrade „ne mogu prepoznati pripadnici druga dva konstitutivna naroda i Ostalih“, s obzirom na to da ime nagrade ukazuje na historiju i kulturu isključivo srpskog naroda, zbog čega smatraju da su osporene zakonske odredbe neustavne. Osim toga, podnosioci zahtjeva navode da ime nagrade „može biti uvredljivo za Bošnjake“ iz razloga koji su navedeni u tački 5. ove odluke.

Princip konstitutivnosti naroda i kolektivne ravnopravnosti

19. Podnosioci zahtjeva su u obrazloženju najprije ukazali na kršenje principa konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava BiH. U relevantnom dijelu Preambule je navedeno: „[...] Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.“

20. Stanovište o primjeni principa konstitutivnosti koji je sadržan u Preambuli Ustava BiH Ustavni sud je prvi put iznio u Odluci broj U-5/98. Također, u Odluci broj U-4/04 od 31. marta 2006. godine, na koju su se pozvali podnosioci zahtjeva, Ustavni sud se pozvao na princip konstitutivnosti naroda kako slijedi:

117. Ustavni sud u svojoj jurisprudenciji već je utvrdio da ustavni princip kolektivne ravnopravnosti konstitutivnih naroda, koji proizlazi iz označavanja Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, zabranjuje bilo kakve posebne privilegije jednom ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju (vidi Odluku Ustavnog suda broj U-5/98-III od 1. jula 2000. godine, tačka 60).

118. Ustavni sud je u Odluci broj U-5/98 o priznanju prava konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine utvrdio ustavni princip kolektivne jednakosti, koji nameće obavezu entitetima da ne diskriminiraju, u prvom redu, one konstitutivne narode koji su, u stvarnosti, u položaju manjine u odgovarajućem entitetu. Ustavni sud želi podsjetiti na to da ne postoji samo jasna ustavna obaveza da se ne krše pojedinačna prava na diskriminacijski način već, također, i ustavna obaveza nediskriminacije u smislu prava grupa. Usprkos teritorijalnoj razdiobi Bosne i Hercegovine uspostavljanjem dvaju entiteta, ova teritorijalna razdioba ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja (vidi Odluka Ustavnog suda broj U-5/98-III od 1. jula 2000. godine, tačka 61).

21. Imajući ovo u vidu, Ustavni sud smatra da zahtjev u konkretnom slučaju ne pokreće pitanje „kolektivne ravnopravnosti i jednakosti konstitutivnih naroda“, niti pokreće pitanje poštovanja ustavne obaveze „nediskriminacije u smislu prava grupa“. Imajući u vidu uvjete koji su spornim zakonskim odredbama propisani kao kriteriji za učestvovanje na konkursu za dodjelu „Svetosavske nagrade“, Ustavni sud smatra da se djelovanje spornih odredbi nikako ne može odnositi na sve Bošnjake i Hrvate kao konstitutivne narode ili na grupu Ostalih, već isključivo na pojedince. Čak i u odnosu na pojedince djelovanje spornih odredbi je vrlo usko upravo zbog posebnih uvjeta koji su propisani, kao što su dužina staža u institucijama obrazovnog sistema, stepen stručnosti, druge osvojene nagrade i drugi postignuti rezultati u službi. Da bi se moglo pokrenuti pitanje poštovanja principa konstitutivnosti iz Preambule Ustava BiH, bilo bi potrebno da odredbe na čiju se neustavnost ukazuje djeluju u odnosu na cijeli narod, te da se njihovim djelovanjem narušava princip „ravnopravnosti i jednakosti konstitutivnih naroda“ ili pitanje poštovanja ustavne obaveze „nediskriminacije u smislu prava grupa“.

22. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je u odluci na koju su se podnosioci pozvali (U-4/04) ispitivao ustavnost simbola entiteta (grb, himna i zastava) koji su, nesporno, djelovali u odnosu na sve koji žive u entitetu RS. Stoga je u toj odluci zaključeno da su takve odredbe neustavne zato što obuhvataju praznike koji, u pretežnom dijelu, odražavaju i veličaju samo srpsku historiju, tradiciju, običaje i vjerski i nacionalni identitet. Međutim, Ustavni sud smatra da osporene zakonske odredbe u konkretnom slučaju nemaju takvo djelovanje, već se odnose isključivo na određeni, uži krug pojedinaca koji se odluče prijaviti na konkurs za dodjelu konkretne nagrade.

23. Uzimajući u obzir navedeno, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o bitno drugačijim okolnostima nego u predmetu o kojem je riješeno Odlukom Ustavnog suda broj U-4/04. Naime, kako je već rečeno, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju djelovanje osporenih odredaba ne odnosi na Bošnjake i Hrvate kao kolektivitet, tj. konstitutivne narode koji žive u RS, kako je to utvrđeno u Odluci broj U-4/04. Osporene odredbe se odnose isključivo na sve one koji ispunjavaju uvjete da mogu konkurirati za dodjelu „Svetosavske nagrade“ i koji žele da se prijave na konkurs radi dodjele te nagrade. Stoga, Ustavni sud smatra da se osporene odredbe ne mogu ispitivati s aspekta kolektivnih prava konstitutivnih naroda na ravnopravnost i jednakost, kao ni na zabranu diskriminacije grupa.

24. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su neosnovani navodi podnosilaca zahtjeva da je zbog imena „Svetosavska nagrada“ koje je propisano osporenim zakonima prekršen princip konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava BiH.

Zabrana diskriminacije

25. Ustavni sud zapaža da se podnosioci zahtjeva nisu pozvali na kršenje prava na zabranu diskriminacije iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. U zahtjevu za ocjenu ustavnosti isključivo je navedeno da osporene odredbe nisu u saglasnosti s pravom na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH u vezi sa članom 1.1 Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije iz Aneksa I na Ustav BiH. Stoga su predložili da Ustavni sud, na osnovu člana 2. a) i c) navedene konvencije, osporene odredbe navedenih zakona ukine.

26. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u drugoj svojoj odluci, Odluci broj U-44/01 od 27. februara 2004. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba), ispitivao ustavnost odredaba Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske koje su se odnosile na imena gradova u RS. U toj odluci Ustavni sud je, između ostalog, obrazložio i da je zabrana diskriminacije u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine šira od zaštite koju pruža član 14. Evropske konvencije.

27. Uzimajući to u obzir, kao i navode podnosilaca zahtjeva, Ustavni sud će ispitati da li se osporenim odredbama u obrazovni sistem RS uvodi „rasna diskriminacija“ zbog

„razlikovanja, isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva“ po „nacionalnom ili etničkom porijeklu“ iz člana 1.1 Konvencije o ukidanju rasne diskriminacije. Taj član, u relevantnom dijelu, glasi:

U ovoj konvenciji izraz „rasna diskriminacija“ odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.

28. Ustavni sud smatra da, u smislu člana 1.1 Konvencije o ukidanju rasne diskriminacije, ništa ne ukazuje na to da tekst osporenih odredaba „razlikuje“ ili „isključuje“ ili „ograničava“ bilo koga u odnosu na konkuriranje i/ili dobijanje „Svetosavske nagrade“. Uvjeti koji su propisani za dodjelu nagrade su isti za svakoga kada je u pitanju „nacionalno ili etničko porijeklo“. Na konkurs se može javiti svako ko ispunjava propisane uvjete. Osim toga, Ustavni sud zapaža da ni podnosioci zahtjeva ne tvrde da Bošnjaci, Hrvati ili Ostali, koji ispunjavaju propisane uvjete, ne bi mogli konkurirati i/ili dobiti nagradu čije se ime osporava (vidi tačku 6. ove odluke).

29. Dalje, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva vide diskriminaciju suprotnu Konvenciji o ukidanju rasne diskriminacije u tome što je, kako ističu, ime nagrade isključivo povezano s kulturom i tradicijom srpskog naroda. Ustavni sud se, naravno, neće baviti ispitivanjem historije, ali se historije mora dotaći onoliko koliko je neophodno da se to pitanje analizira. Nesporno je da je „Svetosavska nagrada“ dobila ime po Svetom Savi, koji je živio i djelovao u 13. vijeku i o kojem su i podnosioci zahtjeva iznijeli određene historijske činjenice (vidi tačku 5. ove odluke).

30. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud nema dilemu da se ime „Svetosavska nagrada“ dominantno odnosi na kulturu i tradiciju srpskog naroda. Međutim, to u konkretnom slučaju ne znači da su samo zbog toga sporne odredbe diskriminirajuće u odnosu na sve druge. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je nadležni zakonodavac odredio ime nagrade po osobi koju smatra značajnom s aspekta prosvjetiteljstva, a nagrada se dodjeljuje za uspjehe u radu u prosvjeti. Ako je ime nagrade inspirirano osobom za koju zakonodavac smatra da je u prošlosti, u 13. vijeku, dala značajan doprinos prosvjeti i prosvjetiteljstvu, onda se ne može zaključiti da je ime takve nagrade *per se* neprihvatljivo za sve druge koji nisu Srbi, a koji se žele prijaviti i primiti nagradu zbog postignutih rezultata u prosvjeti.

31. Ustavni sud ne može prihvatiti ni navode da je ime nagrade uvredljivo za Bošnjake zbog onoga što je Sveti Sava, u jednom poglavlju svog djela „Zakonopravilo“, napisao prije više od osamsto godina. Ustavni sud ističe da se radi o velikoj vremenskoj distanci da bi se bilo čiji stavovi iz 13. vijeka, koji govore o određenim (vjerskim) pitanjima

koja su tada bila aktuelna, mogli uspoređivati s današnjim, modernim shvatanjima o poštovanju osnovnih ljudskih prava. Osim toga, Ustavni sud napominje da su u predmetu broj U-4/04 sporne zakonske odredbe, koje propisuju izgled simbola entiteta, dovedene u vezu s ratom u BiH 1992–1995. godine i dešavanjima u tom ratu. U toj situaciji Ustavni sud je mogao procijeniti određene okolnosti s aspekta diskriminacije i njihovog utjecaja na aktuelno vrijeme, dok ovdje to nije moguće. Ustavni sud smatra da je neosnovano i pozivanje podnosioca zahtjeva na Drugu djelomičnu odluku broj U-4/04 od 18. novembra 2006. godine. Naime, kada je u toj odluci odlučivao o ustavnosti Zakona o slavama i svetkovinama Ustavni sud nije raspravljao o prihvatljivosti ili neprihvatljivosti niti jednog imena ponaosob, pa tako ni o prihvatljivosti da se određeni praznik nazove po imenu Svetog Save. Navedenu odluku Ustavni sud je donio imajući u vidu sve praznike koji su bili propisani u RS i posebno njihovo djelovanje na sve konstitutivne narode u RS, dok to ovdje nije slučaj.

32. Podnosioci zahtjeva navode da je „za njih neprihvatljivo“ da se ime nagrade odnosi na osobu iz historije i kulture srpskog naroda. Međutim, Ustavni sud ukazuje da se na takvoj tvrdnji ne može zasnivati odluka o diskriminaciji. Ustavni sud ne prihvata da se bavi pretpostavkama hoće li ime nagrade djelovati tako da Bošnjaci, Hrvati i Ostali koji rade u prosvjeti u RS i ispunjavaju sve zakonom propisane uvjete za dodjelu nagrade eventualno odustanu od prijavljivanja za tu nagradu zbog svog stava o neprihvatljivosti te nagrade zbog njenog imena. Čak i kada bi do toga došlo, Ustavni sud smatra da lični stavovi, bez dokazivanja različitog tretmana po osnovu nacionalne ili etničke pripadnosti i u smislu Konvencije, ne mogu biti argument u smislu principa prema kojima se ispituje postojanje diskriminacije. U vezi s tim, Ustavni sud smatra da podnosioci zahtjeva, u konkretnom slučaju, nisu učinili vjerovatnim da osporene odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju, Zakona o osnovnom odgoju i Zakona o srednjem obrazovanju predstavljaju „razlikovanje, isključivanje, ograničavanje, odnosno davanje prvenstva koji se zasnivaju na nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju svrhu ili kao rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života“, u smislu Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

33. Stoga, Ustavni sud zaključuje da osporene pravne odredbe ne krše član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1.1 i članom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

VII. Zaključak

34. Ustavni sud zaključuje da su osporene pravne odredbe iz člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju, člana 140. Zakona o osnovnom odgoju i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju u

dijelu u kojem se propisuje „Svetosavska nagrada“ u skladu s principom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1.1 i članom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

35. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

36. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje potpredsjednika Mirsada Ćemana suprotno odluci, a sutkinja Seada Palavrić je dala izjavu o neslaganju.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje o neslaganju potpredsjednika Mirsada Ćemana

Na osnovu člana 43. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 94/14), a suprotno odluci u predmetu broj **U-29/22** od 23. marta 2023. godine, uz respekt prema većinskom mišljenju, ne slažem se s mišljenjem i odlukom većine, zbog čega, glasajući protiv, nisam mogao podržati odluku.

I. Uvodna napomena

Ustavni sud je većinom glasova zaključio da su odredbe jednog broja entitetskih zakona Republike Srpske, i to odredba člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju, član 140. Zakona o osnovnom odgoju i član 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju, u dijelu u kojem se propisuje „Svetosavska nagrada“, u skladu s principom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1.1 i članom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

S obzirom na to da su podnosioci zahtjeva dali sasvim dovoljno argumentacije, s kojom se uglavnom slažem, a suština je navedena u činjeničnom dijelu obrazloženja odluke, nema potrebe da to ponavljam.¹

II. Osnov i ključni razlog

S odlukom većine ne slažem se u fundamentalnom pristupu. Ključna dilema, prema mom mišljenju, jest da li ovo pitanje, kao što je stav većine, treba posmatrati isključivo kroz prizmu individualnih prava i sloboda (tj. da se ono odnosi na određeni, uži krug pojedinaca koji se odluče prijaviti na konkurs za dodjelu „Svetosavske nagrade“)² ili u kontekstu prava konstitutivnih naroda, dakle kao prava grupe, kolektiviteta, šta god to značilo?!

Prema mom mišljenju, to pitanje se ne može i ne treba ga svoditi isključivo na pojedinačno individualno pravo prijave na konkurs za dodjelu navedene nagrade i mogućnost da se ona primi (jer to, samo po sebi, nije sporno, nezavisno od toga ko ustanovljava nagradu i po kojim kriterijima se ona dodjeljuje), nego se mora uzeti u obzir, kao što to, između ostalog, podnosioci zahtjeva i navode, da se „u imenu nagrade, osim srpskog naroda, ne mogu prepoznati drugi konstitutivni narodi, Ostali i građani BiH“.³

1 Vidi navode podnosilaca zahtjeva, tačke 4–8. obrazloženja odluke.

2 Većina smatra da se osporene odredbe odnose isključivo na sve one koji ispunjavaju uvjete da mogu konkurirati za dodjelu „Svetosavske nagrade“ i koji žele da se prijave na konkurs radi dobijanja te nagrade, a ne na kolektivna prava konstitutivnih naroda na ravnopravnost i jednakost, kao ni na zabranu diskriminacije grupa; vidi tač. 22. i 23. obrazloženja odluke.

3 *Ibid.*, 1. i 2.

Zašto tako?! Zato što je Republika Srpska u okviru države Bosne i Hercegovine entitet svih njenih građana, a ne samo građana pripadnika jednog (srpskog) naroda i jednog (pravoslavnog) svjetonazora, tj. vjere.

U konkretnom slučaju, nazivanje nagrade, koja je *ratio legis* zamišljena kao priznanje i stimulans za izuzetne rezultate i zalaganje u radu s djecom i učenicima u javnim obrazovno-odgojnim ustanovama (što samo po sebi kao priznanje i način stimulacije nije sporno), navedenim imenom („Svetosavska nagrada“) ipak je izraz i odraz razumijevanja entiteta Republika Srpska kao isključivog i ekskluzivnog srpskog etničkog, duhovnog i administrativnog prostora. To esencijalno protivrječi Ustavu Bosne i Hercegovine, kao i Ustavu Republike Srpske⁴, jer entitet Republika Srpska, nezavisno od toga kako je nastao i kako je formalno imenovan, nije entitet samo jednog, srpskog naroda. Kontekstualno i zato jer se dalje, na takvom razumijevanju karaktera i suštine entiteta Republika Srpska, planski gradi, njeguje i provodi očigledna, uporna i (nažalost, to moram tako i formulirati) bezobzirna „pravoslavizacija“ institucija i ustanova Republike Srpske⁵, iako taj entitet prema vlastitom ustavu, između ostalog, treba da:

- „osigura nacionalnu ravnopravnost i zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda“, dakle ne samo Srba, odnosno

- da je Republika Srpska entitet koji se zasniva na želji da se osiguraju „mir, tolerancija i opće blagostanje“, dakle za sve⁶.

S obzirom na to da je Ustavom Bosne i Hercegovine zagwarantirano pravo na slobodu misli, savjesti i vjere⁷, nije, dakle, pitanje da li se može ustanoviti „Svetosavska nagrada“ ili ne, nego je ključno pitanje da li etničke i/ili konfesionalne posebnosti treba (i u kojoj mjeri?!) institucionalno ugrađivati (kroz obilježja i simboliku) u javne institucije, organe i ustanove koje po svojoj prirodi predstavljaju sve građane, odnosno u kojima se moraju prepoznati svi građani, ili ih, u okviru nespornih prava i sloboda predviđenih državnim i entitetskim ustavom, treba realizirati izvan njih, npr. u okviru posebnih udruženja i drugih asocijacija iz oblasti kulture, vjerskih organizacija i ustanova i slično?!

Drugim riječima, zašto institucijama javne vlasti i javnim ustanovama i institucijama davati etnički ili konfesionalni ekskluzivitet (kao što se u ovom i drugim slučajevima u

4 Vidi npr. Preambulu i čl. I i II Ustava Bosne i Hercegovine, te Preambulu i čl. 1, 5. i 10. Ustava Republike Srpske.

5 Takvu tendenciju, stanje i praksu, gotovo bez izuzetka (?), potvrđuje i to što sve ili gotovo sve jedinice lokalne samouprave, organi i ustanove entiteta Republika Srpska (dakle, općine, gradovi, škole, zdravstvene i kulturne ustanove, MUP itd.) imaju svoju „krsnu slavu“ ili druga isključivo pravoslavna obilježja i simboliku.

6 Vidi npr. Preambulu i čl. 1. i 5. Ustava Republike Srpske (prečišćeni tekst). Iako Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne ocjenjuje usklađenost zakona s entitetskim ustavom, na to je neophodno ukazati jer to ilustrira, barem na normativnoj ravni, karakter entiteta.

7 Vidi Preambulu i član II/3.g) Ustava Bosne i Hercegovine.

Republici Srpskoj očigledno čini)⁸ kada se one ne mogu i ne treba ih svoditi isključivo na jedan narod odnosno jednu etničku ili konfesionalnu grupu – bilo koju i bilo gdje?! Duboko sam uvjeren da to nije „ni slovo ni duh“ Ustava Bosne i Hercegovine s kojim ustavi i zakoni entiteta moraju biti usklađeni.

Zbog toga, ponavljam, ovo nije pitanje individualnih prava i sloboda (mada se i ta dimenzija ne isključuje), u čemu je, kako je već navedeno, moje ključno neslaganje s većinskom odlukom⁹. Naime, za razliku od većine, smatram i duboko vjerujem da se ove odredbe, iako se formalno odnose na pojedinačne mogućnosti i prava, suštinski odnose i djeluju u odnosu na cijeli narod/narode (naravno i na sve ostale građane) pa se njihovim djelovanjem narušava princip ravnopravnosti i jednakosti konstitutivnih naroda, odnosno obaveza poštovanja prava na nediskriminaciju ne samo pojedinaca nego i grupa. Stoga je sasvim osnovano pozivanje podnosioca zahtjeva, između ostalog, i na Odluku našeg suda broj U-4/04 od 18. novembra 2006. godine¹⁰.

Ovim povodom podsjećam da je u nekim drugim slučajevima u kojima je odlučivano o sasvim konkretnim individualnim pravima i slobodama Ustavni sud (također većinom) prava i slobode, garantirane Ustavom i Evropskom konvencijom, protumačio na vrlo reduciran način, što je ugrozilo i samo ostvarivanje nekih od tih prava¹¹.

Očigledno je da pitanje kao što je ovo spada u pitanje osjetljive prirode u kojem je teško imati samo jedan pravac odlučivanja i jasan konsenzus. I vijeća Evropskog suda su u tzv. slučaju raspela (predmet *Lautsi i ostali protiv Italije*, predstavka broj 30814/06) zauzimala suprotna stajališta. Tako je vijeće 3. novembra 2009. godine u ovom slučaju utvrdilo kršenje konvencijskih prava, dok je Veliko vijeće 18. marta 2011. godine presudilo suprotno. Međutim, u konačnoj presudi Velikog vijeća navedeno je da sud mora uzeti u obzir i činjenicu da u Evropi postoje velike različitosti između država od kojih se sastoji, posebno u području kulturnog i historijskog razvoja, te je naglašeno da pozivanje na tradiciju ne može osloboditi državu ugovornicu obaveze poštovanja prava i obaveza sadržanih u Konvenciji i njenim protokolima. U kontekstu navedenog treba imati na umu da je Bosna i Hercegovina trajno obilježena dešavanjima početkom devedesetih godina prošlog vijeka i da proces zacjeljivanja tih rana u Bosni i Hercegovini i dalje traje. Stoga su „različitosti između država“ (kako je to formulirao Evropski sud imajući u vidu širi evropski plan) i posebni konteksti naročito bitni kada je riječ o Bosni i Hercegovini i govore u prilog mom izdvojenom mišljenju.

8 *Ibid.*, 5.

9 Vidi tačku 20. obrazloženja odluke, te Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj [U-5/98-III](#) od 1. jula 2000. godine, tačka 61.

10 Vidi tač. 7. i 22. obrazloženja odluke. Naime, Ustavni sud je ranije odlučivao o ustavnosti Zakona o slavama i svetkovinama RS.

11 Vidi odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu broj [AP-3947/12](#) od 9. jula 2015. godine i naknadnu presudu Evropskog suda donesenu 5. decembra 2017. godine u predmetu *Hamidović protiv Bosne i Hercegovine*.

III. Šta nije problem

S druge strane, na civilizacijskom i kulturološkom planu, a polazeći od tradicionalnih vrijednosti (uz izuzetke u turbulentnim vremenima i procesima šire nestabilnosti) koje su se vijekovima baštinile u Bosni i Hercegovini, određivale i definirale njeno esencijalno biće kao društva i države, za mene je prirodno i samorazumljivo da se u okviru svakog etnosa/naroda i općenito njeguju sve tradicionalne vrijednosti, duhovne i druge, koje ne samo da su dozvoljene odnosno prihvatljive nego se u Bosni i Hercegovini kroz sve njeno iskustvo podrazumijevaju, zapravo morale bi se podrazumijevati.

Institucije javne vlasti na svim nivoima (od lokalnih zajednica do najviših državnih organa) nedvojbeno su dužne da ih štite a ne samo toleriraju. Društvena klima koju treba graditi i njegovati mora biti i jeste prirodno okruženje i ambijent za afirmaciju i njegovanje tih različitosti, ali i dodirnih tačaka koje ne moraju, niti su kroz historiju bile (barem ne uvijek, odnosno u preovlađujućem dijelu) izvor netrpeljivosti i sukoba, pogotovo ne zapaljive retorike i mržnje.

Stoga, umjesto da se u složenom multietničkom i multikonfesionalnom društvu, kakvo je bh. društvo, organima i institucijama javne vlasti itd. daje etnički i/ili religijski predznak i ustanovljavaju zvanična obilježja i simbolika reducirana na tradiciju, kulturu i sl. samo jednog (bilo kojeg) naroda ili grupe, sasvim je prirodno i zasnovano na slovu i duhu ustavom zagwarantiranih prava i sloboda da se u tim organima i institucijama na primjeren i prigodan način obilježavaju (tamo gdje to žele) značajni datumi, događaji, pa i ličnosti inspirirani duhovnim, odnosno općekulturnim naslijeđem i tradicijom.

Predmet broj U-15/20

**ODLUKA O
OBUSTAVI
POSTUPKA**

Zahtjev Borjane Krišto, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 9. stav (1), člana 10. stav (4) i člana 11. stav (1) tačka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu: predsjednica Valerija Galić, potpredsjednici Zlatko M. Knežević i Helen Keller i sudije Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 13. jula 2023. godine, u predmetu broj U-15/20, rješavajući zahtjev **Borjane Krišto, predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka d) i člana 63. stav (1) tačka d) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O OBUSTAVI POSTUPKA

Obustavlja se postupak pokrenut zahtjevom Borjane Krišto, predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu ustavnosti člana 9. stav (1), člana 10. stav (4) i člana 11. stav (1) tačka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine zato što je podnositeljica zahtjeva odustala od zahtjeva.

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

Obrazloženje

1. Borjana Krišto, predsjedavajuća Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva), podnijela je 17. decembra 2020. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9. stav (1), člana 10. stav (4) i člana 11. stav (1) tačka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine.
2. Podnositeljica zahtjeva je podneskom od 6. jula 2023. godine obavijestila Ustavni sud da odustaje od zahtjeva.
3. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 63. stav (1) tačka d) Pravila Ustavnog suda.
4. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

a) 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.

5. Član 63. stav (1) tačka d) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud će donijeti odluku kojom obustavlja postupak o zahtjevu/apelaciji kada je u toku postupka:

d) podnositelj zahtjeva/apelacije odustao od zahtjeva/apelacije;

6. Imajući u vidu odredbu člana 63. stav (1) tačka d) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će Ustavni sud donijeti odluku kojom obustavlja postupak ukoliko je podnositelj zahtjeva odustao od zahtjeva, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

7. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-2/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13)

Odluka od 28. septembra 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-2/21**, rješavajući zahtjev **Šefika Džaferovića**, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana **Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineje b) i c), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 28. septembra 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13),

utvrđuje se da Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) nije u saglasnosti sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda, ukida se Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13).

Ukinuti Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13), u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda, prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku 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

I. Uvod

1. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 26. januara 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13 – u daljnjem tekstu: osporeni zakon).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) 28. januara 2021. godine zatraženo je da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština je podnescima od 26. februara i 23. marta 2021. godine zatražila dodatno vrijeme za dostavljanje odgovora na zahtjev, pa je odgovor dostavila 29. aprila 2021. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni Zakon nije u skladu s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4, II/3.k) Ustava BiH u vezi sa članom II/6. i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava BiH.

5. Podnosilac zahtjeva je istakao da je Narodna skupština, „suprotno odredbama Ustava BiH i zakonima Bosne i Hercegovine kao odlukama institucija BiH“, donijela osporeni zakon čiji se sadržaj protivi navedenim ustavnim odredbama. U opširnim navodima je navedeno da je ekonomsko uređenje Bosne i Hercegovine zasnovano na privatnom vlasništvu, tržišnoj privredi i jedinstvenom tržištu na području cijele Bosne i Hercegovine, što uključuje punu slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i lica koje predstavljaju četiri osnovne slobode zajedničkog tržišta. Dalje je navedeno da je reguliranje vanjske trgovine i jedinstvenog ekonomskog prostora i unutrašnjeg tržišta u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i da je kao takvo zaštićeno već u Preambuli (alineja 4) i prvom članu Ustava BiH (član I/4), kao i daljnjim odredbama navedenim u zahtjevu. Iz tih ustavnih odredbi proizlazi da su vanjskotrgovinska politika, carinska

politika, monetarna politika, finansiranje međunarodnih obaveza BiH, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava i regulacija međuentitetskog transporta u isključivoj nadležnosti institucija države BiH (član III/1. b), c), d), e), h) i i) Ustava BiH). Osim navedenih odredbi, podnosilac zahtjeva je ukazao i na ustavne garancije prava vlasništva, obavezu implementacije tih garancija, slobodu kretanja i prebivališta, ustavnu zabranu diskriminacije i poštovanja odluka institucija BiH koje su zaštićene odredbama člana II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te odredbama čl. II/3.m), II/4. i III/3.b) Ustava BiH „koje su osporenim zakonom dovedene u pitanje zbog ograničenja koja su uspostavljena i koja narušavaju ustavni princip jedinstvenog tržišta“. Podnosilac zahtjeva je istakao da je, prema odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine i njenih institucija da regulira pitanje vanjskotrgovinske politike. U skladu s tim je uspostavljeno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo vanjske trgovine), kao i druge upravne organizacije i agencije. Kao primjer je naveden veći broj agencija, instituta i ureda koji funkcioniraju na nivou BiH, između ostalih, Agencija za statistiku BiH, Institut za akreditiranje BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Institut za standardizaciju BiH te druge organizacije i agencije koje, uz Ministarstvo vanjske trgovine, upotpunjavaju nadležnosti za regulaciju i kontrolu tržišta BiH.

6. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je podsjetio na zakonske nadležnosti Ministarstva vanjske trgovine u koje, između ostalog, spada vanjskotrgovinska i carinskotarifna politika BiH te uspostava odnosa s međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. U tom kontekstu je ukazano na brojne dokumente, između ostalih, na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) od 1. juna 2015. godine, Privremeni sporazum o trgovini i pitanjima u vezi s trgovinom od 1. jula 2007. godine, Novo evropsko partnerstvo sa BiH, dokument koji je usvojilo Vijeće Evropske unije 18. februara 2008. godine. Na osnovu ovih dokumenata, kako je dalje navedeno, Bosna i Hercegovina je stupila u ugovorne odnose s Evropskom unijom (EU) i preuzela obavezu postepenog usklađivanja svog zakonodavstva i politike s pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*), što uključuje reguliranje unutrašnjeg tržišta. Aktivnosti na uspostavi savremenog sistema infrastrukture kvaliteta u BiH, prema navodima podnosioca zahtjeva, započete su 2001. godine, kako radi uklanjanja tehničkih prepreka u trgovini tako i da bi se osiguralo da se na tržište BiH stavljaju samo sigurni proizvodi, čija je ključna funkcija u oblasti industrijskih proizvoda servisiranje preduzeća pružanjem usluga u okviru standardizacije, mjeriteljstva, akreditacije i ocjenjivanja usklađenosti nad tržištem s ciljem zaštite zdravlja ljudi, životinja i okoliša.

7. Podnosilac zahtjeva je dalje ukazao da je na državnom nivou uspostavljen institucionalni i pravni okvir infrastrukture kvaliteta. Institucionalni okvir čine Ministarstvo vanjske trgovine, državne upravne organizacije i druge institucije BiH. Pravni okvir je uspostavljen Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađeno-

sti („Službeni glasnik BiH“ broj 45/04), Zakonom o akreditiranju BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 19/01), Zakonom o nadzoru nad tržištem u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 45/04, 44/07 i 102/09), Zakonom o mjeriteljstvu BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 19/019) i Zakonom o općoj sigurnosti proizvoda („Službeni glasnik BiH“ broj 102/09). Pri tome, Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti (u daljnjem tekstu: Zakon o tehničkim zahtjevima ili državni zakon) regulira oblast infrastrukture kvaliteta u BiH i uspostavlja sistem i način transponiranja direktiva Novog pristupa EU u zakonodavstvo BiH. Na osnovu Zakona o tehničkim zahtjevima usvojen je niz podzakonskih akata koji razrađuju njegove odredbe (između ostalih, Program preuzimanja tehničkih propisa, Uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa, Odluka o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa itd.).

8. Osim toga, podnosilac zahtjeva ukazao je da je na osnovu odredbe člana 6. Zakona o tehničkim zahtjevima uspostavljen Komitet za tehničke propise BiH, čiji su predstavnici s različitih nivoa vlasti, ministri s državnog i entitetskih nivoa vlasti te Brčko distrikta BiH i čija je funkcija da razmatra najznačajnija pitanja i dogovara osnovne principe funkcioniranja jedinstvenog tržišta u BiH prilikom donošenja tehničkih propisa i imenovanja tijela za ocjenjivanje usklađenosti na nivou BiH. U zahtjevu je navedeno da je od uspostave Komiteta održano deset sastanaka, ali da je taj proces blokiran zaključkom Vlade Republike Srpske od 10. maja 2012. godine. Tim zaključkom, kako je navedeno, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS zaduženo je da sačini prijedlog akcionog plana za preuzimanje EU direktiva u pravni sistem Republike Srpske, te su odložene sve aktivnosti i učešće u radu člana Komiteta iz Republike Srpske. Rezultat takvog zaključka je, kako se dalje navodi, donošenje osporenog zakona kojim je institucijama BiH ograničena nadležnost kod transponiranja EU direktiva Novog i Starog pristupa u pravni sistem BiH. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da je osporeni zakon neustavan u cjelini.

9. Podnosilac zahtjeva dalje ukazuje da je na osnovu osporenog zakona donesen niz podzakonskih akata, između ostalog i Uredba o provođenju ocjenjivanja usaglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda („Službeni glasnik RS“ broj 117/13), kojima se uspostavlja „neustavni, paralelni ‘republički’ sistem infrastrukture kvaliteta“. Na ovaj način, kako navodi, dodatno se proširuje jaz između entiteta (FBiH i RS) i Brčko distrikta BiH. Identičan slučaj je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, i kod imenovanja tijela koja su zadužena za provođenje osporenog zakona jer je ta „nadležnost data ministarstvima iz Republike Srpske, a počev od 2016. godine donošeni su pravilnici kojima se u entitetu Republika Srpska transponiraju direktive EU bez bilo kakvog usklađivanja s već postojećim naredbama i pravilnicima usvojenim na državnom nivou“.

10. Podnosilac zahtjeva ističe da se „paralelnim, neustavnim propisima krši princip jedinstvenog tržišta BiH“, da se privredni subjekti dovode u „neravnotežan položaj“

i da se prema njima „vrši diskriminacija“, što u konačnici dovodi do „ugrožavanja ustavnog prava na imovinu“. Sve to, kako je dalje navedeno, onemogućava izvoz tehničko-industrijskih proizvoda iz BiH na regionalna tržišta, kao i na tržište EU. Osim toga, građani BiH nisu zaštićeni od nesigurnih proizvoda jer je narušen sistem koji bi bio usklađen s evropskim standardima i koji bi zaštitio i osigurao jedinstvenu kontrolu kvaliteta i provjeru proizvoda koji se uvoze.

11. Osim zadiranja u isključive nadležnosti BiH, podnosilac zahtjeva ističe da osporeni zakon praktično uspostavlja odvojeno „tržište Republike Srpske“ jer su subjekti odgovorni za njegovo provođenje isključivo iz Republike Srpske, ometa se puna sloboda kretanja robe, usluga i kapitala širom BiH i omogućava diskriminirajuće postupanje jer se za jedan te isti proizvod postavljaju različiti zahtjevi i pravila u dva entiteta, što je, imajući u vidu princip jedinstvenog tržišta u BiH, „apsurdno i neprihvatljivo“.

12. Donošenjem osporenog zakona na entitetskom nivou, kako je istaknuto u zaključnom dijelu podnesenog zahtjeva, „izražena je intencija entiteta Republika Srpska za potpunim negiranjem institucija BiH i propisa koji su doneseni na nivou države BiH“. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je ukazao na odredbu člana I/4. Ustava BiH prema kojoj je u nadležnosti institucija BiH uspostava jedinstvenog tržišta na cijeloj državnoj teritoriji uz istovremenu obavezu entiteta da poštuju ovu ustavnu garanciju. Pri tome je istaknuto da niti jedan entitet ne može ometati punu realizaciju slobode kretanja robe, usluga, kapitala i lica na teritoriji cijele države BiH. Ovo praktično znači da su entiteti obavezni preduzeti mjere kako bi se navedene slobode „realizirale, a ne ugrozile“, a to podrazumijeva „uklanjanje propisa koji sprečavaju privrednu razmjenu“.

13. Okvir za slobodnu tržišnu privredu je zagaraniran, kako je dalje navedeno, u alineji 4. Preambule Ustava BiH, uz obavezu BiH i entiteta da štite pravo na imovinu koja je zaštićena u članu II/3.k) Ustava BiH u vezi sa članom II/6. i II/3.m) Ustava BiH te članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva se poziva na stav Ustavnog suda iz Odluke [U-68/02](#), prema kojem postoji obaveza države da uspostavi funkcionalan ekonomski poredak, podstakne opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede. Garancija slobode kretanja u kojoj vlada princip jedinstvenog tržišta je, kako je dalje istaknuto, usko povezana sa zabranom diskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH kojim je zabranjena svaka mjera koja bi sprečavala slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i lica. Propisi doneseni na nivou BiH, kako je dalje navedeno, ne primjenjuju se u entitetu Republika Srpska, iako je članom III/3.b) Ustava BiH propisana obaveza entiteta da se u potpunosti pridržavaju odluka institucija BiH. Podnosilac zahtjeva je ukazao i na ključne odluke Ustavnog suda (između ostalih, odluke o dopustivosti i meritumu br. [U-68/02](#) od 25. juna 2004. godine, tač. 40, 41. i 43. i [U-16/11](#) od 13. jula 2012. godine, tač. 35. i 36; [U-11/15](#) od 6. aprila 2016. godine, tač. 50–52) iz kojih jasno proizlazi da je vanjskotrgovinska politika prerogativ institucija BiH iz člana III/1.b), c), d), e), h)

i i) Ustava BiH te da su entiteti podređeni suverenitetu BiH. Zbog toga smatra da je osporenim zakonom Narodna skupština „neovlašteno i protivustavno regulirala pitanje iz isključive nadležnosti institucija BiH i time povrijedila spomenute odredbe Ustava BiH i ustavni princip jedinstvenog tržišta u BiH“, a jedinstvena legislativa je jedini način da se ispoštuju te ustavnopravne obaveze. U suprotnom bi se svaki nivo vlasti mogao povesti istim putem, što bi pokrenulo „pitanje svrhe državnih zakona i vodilo destrukciji države“. Podnosilac zahtjeva je napomenuo da „državnim zakonom kojim je regulirano jedinstveno tržište nisu ni na koji način ugroženi interesi entiteta, konkretno Republike Srpske, jer su njeni predstavnici ravnopravno zastupljeni u svim organima i tijelima na nivou države koji učestvuju u donošenju odluka o regulaciji tržišta“.

14. Na osnovu svega izloženog, podnosilac zahtjeva je predložio da se usvoji zahtjev za ocjenu ustavnosti i da se utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH i odredbama čl. I/4, II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i članom III/3.b) Ustava BiH.

b) Odgovor na zahtjev

15. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština je istakla da je zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona neosnovan, prije svega zato što prema članu III/1. Ustava BiH i članu 68. tač. 6. i 8. Ustava Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustav RS) postoji pravni osnov za njegovo donošenje. Osim toga, smatra da su navodi podnosioca zahtjeva neosnovani i zbog pogrešnog tumačenja Ustava BiH, kojim je jasno definirana podjela nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine.

16. U tom kontekstu je dalje navedeno da je Bosna i Hercegovina složena država, da je jedno od najvažnijih pitanja za funkcioniranje složene države podjela nadležnosti među jedinicama koje čine takvu državu i da su u članu III Ustava BiH uređene nadležnosti institucija BiH, koje su taksativno pobrojane, i njihov odnos s entitetima i distriktom. U vezi s tim se ističe da nadležnosti institucija BiH obuhvataju četiri grupe poslova – vanjski poslovi, novčani tokovi i carine, reguliranje komunikacija i kretanje lica, dok sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito data institucijama BiH pripadaju entitetima. Iz navedene podjele nadležnosti, kako se dalje navodi, proizlazi da pitanje uređivanja tržišta nije u nadležnosti institucija BiH te da ono pripada entitetima. Zato smatra da je neosnovan navod podnosioca zahtjeva da je Narodna skupština, protivno Ustavu BiH, neovlašteno uredila pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH. Upravo suprotno tome, u odgovoru se navodi da osim ustavnog osnova iz člana III/1. Ustava BiH u kojem su taksativno pobrojane nadležnosti institucija BiH i člana III/3.a) Ustava BiH, prema kojem sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, proizlazi da su „funkcije i ovlaštenja entiteta utvrđena općom nadležnošću“.

17. U odnosu na navode podnosioca zahtjeva da je osporeni zakon donesen bez stvarnog pravnog osnova, Narodna skupština ističe da, osim prethodno istaknutih odredbi Ustava BiH o podjeli nadležnosti između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine (III/1. i III/3.a)), iz odredbi Ustava RS (član 68. tač. 6. i 8) proizlazi da Republika Srpska, između ostalog, uređuje pitanje tržišta i privrednog razvoja koje se ne zasniva samo na propisima iz tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta, već da su „brojne i različite privredne oblasti uređene putem posebnih materijalnih zakona i podzakonskih akata“. U skladu s tim, Narodna skupština smatra da je neprihvatljiva teza podnosioca zahtjeva da osporeni zakon narušava princip jedinstvenog tržišta i ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini. U tom pravcu se navodi primjer u oblasti registracije privrednih društava u kojoj postoje zakoni na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. U vezi s tim ističe da je na nivou Bosne i Hercegovine donesen Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH kojim se uređuju principi postupka registracije privrednih društava, a potpuno uređenje postupka registracije privrednih društava i vođenje registra privrednih društava je regulirano propisima entiteta i Brčko distrikta BiH. Na tom primjeru, kako se dalje navodi, jasno se može vidjeti kako je u Bosni i Hercegovini „na osnovu ustavnog okvira uređen sistem propisa koji se odnose na određenu privrednu oblast, što se analogno može primijeniti i na oblast tržišta“. Slijedom navedenog, kako se dalje konstatira, osporenim zakonom se ne narušava princip jedinstvenog tržišta u BiH „kako podnosilac zahtjeva pogrešno tvrdi, nego je u skladu s ustavnim okvirom u Bosni i Hercegovini uređena oblast tehničkog zakonodavstva kao dijela privrede“ koja je, kako se ističe, „u isključivoj nadležnosti entiteta i Distrikta, a ne institucija na nivou BiH“.

18. Narodna skupština dalje navodi da oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta predstavlja jedan dio prerađivačke industrije, a samim tim i tržišta. Stoga se ne može zasnivati samo na djelokrugu poslova Ministarstva vanjske trgovine i državnog zakona u toj oblasti. Prvi razlog je, kako se dalje navodi, to što je „prema Ustavu BiH opća nadležnost utvrđena u korist entiteta, a nadležnost institucija BiH je propisana taksativno Ustavom BiH“. U vezi s tim ističe se da, u smislu člana III Ustava BiH, „pitanje tržišta nije u nadležnosti institucija BiH, pa je stoga ovo pitanje u djelokrugu isključive nadležnosti entiteta koji propisuju uvjete, zahtjeve i pravila za nastupanje na tržištu“. Drugi razlog se odnosi na činjenicu da institucije na nivou BiH ne mogu obavljati bilo koje nadležnosti, već samo one koje su im izričito dodijeljene Ustavom BiH. Stoga je neprihvatljiva tvrdnja podnosioca zahtjeva da samo Ministarstvo vanjske trgovine imenuje privredna društva koja će obavljati poslove pregleda i ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda zato što su pitanja u vezi s tržištem „u isključivoj nadležnosti entiteta i distrikta BiH“.

19. Dalje se navodi da osporeni zakon nije jedini zakon čija se rješenja odnose na oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta i da postoje brojni drugi zakoni za određene sektore u privredi, između ostalih, Zakon o mjeriteljstvu, Zakon o zaštiti okoliša i Zakon o hemikalijama, koji su u primjeni (sa sličnim nazivima) u entitetima i Distriktu BiH. Na tim primjerima je, prema mišljenju Narodne skupštine, vidljivo da je

oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta kao dijela privrede u isključivoj nadležnosti entiteta. Stoga, kako navodi, osporeni zakon u suštini predstavlja opći pravni osnov za donošenje tehničkih propisa u oblastima koje još nisu uređene posebnim zakonima. Imajući to u vidu, kako je dalje navedeno, „nije tačan navod podnosioca zahtjeva da se osporenim zakonom uspostavlja paralelni sistem infrastrukture kvaliteta kojim se narušava princip jedinstvenog tržišta u BiH“. Osporenim zakonom se ne sprečava izvoz proizvoda jer on ima učinak samo na teritoriji entiteta Republika Srpska. Budući da je usaglašen s direktivama Evropske unije, jasno je da se tim zakonom samo može poboljšati konkurentnost privrednih subjekata koji nastupaju na inozemnom tržištu.

20. Narodna skupština dalje ističe da, suprotno navodima podnosioca zahtjeva, ne samo da ima ustavni osnov za donošenje osporenog zakona nego i da su sve odredbe osporenog zakona u skladu s ustavnim okvirom u Bosni i Hercegovini. U tom pravcu je navedeno nekoliko primjera iz oblasti carina i carinske inspekcije te sistema akreditacije u kojima se ne dovodi u pitanje nadležnost institucija na nivou BiH, ali se na nivou entiteta detaljno normira i uređuje postupak. Stoga se i u konkretnom slučaju ne dovodi u pitanje nadležnost institucija BiH da državnim zakonom regulira osnovne principe, a da entitet Republika Srpska osporenim zakonom „normira i alternativu s ciljem nesmetanog funkcioniranja i poslovanja privrednih društava u oblasti infrastrukture kvaliteta“. Narodna skupština smatra da je neosnovana tvrdnja podnosioca zahtjeva da se osporenim zakonom krši ustavni okvir u Bosni i Hercegovini jer se suština osporenog zakona odnosi na sprečavanje zastoja u oblasti infrastrukture kvaliteta.

21. U zaključnom dijelu odgovora na zahtjev je navedeno da osporeni zakon ni na koji način nije u suprotnosti s Ustavom BiH, dakle ni u formalnopravnom ni u materijalnopravnom smislu, da odredbe osporenog zakona nisu diskriminirajuće prema privrednim subjektima iz BiH i da ne stvaraju prepreke u trgovini niti ograničenja na tržištu. Stoga Narodna skupština smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da je osporeni zakon u suprotnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4, II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, pa predlaže da Ustavni sud zahtjev u cijelosti odbije.

IV. Relevantni propisi

22. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

PREAMBULA

[...]

U želji da podstaknu opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede.

[...]

Član I
Bosna i Hercegovina

4. Kretanje roba, usluga, kapitala i lica

Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.

Član II
Ljudska prava i osnovne slobode

3. Katalog prava

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

[...]

k) Pravo na imovinu.

[...]

m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

6. Implementacija

Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.

Član III
Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

[...]

b) Vanjskotrgovinska politika.

c) Carinska politika.

d) *Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.*

e) *Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*

[...]

h) *Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.*

i) *Regulisanje međuentitetskog transporta.*

[...]

2. *Nadležnosti entiteta*

[...]

b) *Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine [...]*

[...]

3. *Pravni poredak i nadležnosti institucija*

a) *Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.*

b) *Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.*

23. Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 45/04) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1. stav (1)

1. Ovim zakonom uređuje se način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i postupaka ocjenjivanja usklađenosti s propisanim zahtjevima, te donošenje tehničkih propisa kojima nadležni organi, na osnovu ovog zakona, za pojedine proizvode, odnosno grupe proizvoda, detaljnije uređuju najmanje jedan od sljedećih elemenata:

- tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u upotrebu,

- prava i obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu,

- postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s propisanim zahtjevima,

- prava i obaveze tijela koja provode postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s tehničkim zahtjevima (u daljem tekstu: tijela za ocjenjivanje usklađenosti),

- dokumente (npr. potvrde, tehničku dokumentaciju i slično) koji moraju biti dostupni nadležnim organima/tijelima prije stavljanja proizvoda na tržište i/ili u upotrebu,
- način označavanja proizvoda.

Član 2.

U cilju usklađivanja tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Evropske unije, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH donijet će tehničke propise.

Član 3.

Proizvodi se mogu staviti na tržište ili u upotrebu samo ukoliko ispunjavaju tehničke zahtjeve koji se na njih odnose, ako je njihova usklađenost s tehničkim zahtjevima utvrđena propisanim postupcima ocjenjivanja usklađenosti, te ukoliko nose znak usklađenosti u skladu s tehničkim zahtjevima.

Član 5.

Tehničkim propisima iz člana 2. odredit će se obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu u pogledu zahtjeva za sigurnost proizvoda, zaštitu zdravlja ljudi i domaćih životinja, te zaštitu okoline i drugo što je potrebno za uređivanje područja na koje se tehnički propis odnosi.

Član 6.

1. Tehničke propise koji se odnose na ovaj zakon donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH.

2. Komitet za tehničke propise BiH sastoji se od sljedećih stalnih članova: ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, ministra privrede, energetike i razvoja Republike Srpske ministra energije, rudarstva i industrije Federacije BiH, šefa Odjela za urbanizam, imovinske odnose i privredni razvoj Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i direktora Direkcije za evropske integracije. Komitet za tehničke propise BiH donijet će poslovnik o radu.

3. Nadležna entitetska ministarstva i Odjel za urbanizam, imovinske odnose i privredni razvoj Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine učestvovat će u pripremi i implementaciji tehničkih propisa.

4. Vijeće ministara BiH će, na prijedlog ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, uz saglasnost Komiteta za tehničke propise BiH, donijeti program preuzimanja tehničkih propisa iz člana 2. i uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa.

5. Kod izrade i donošenja tehničkih propisa iz stava 1. ovog člana, a radi sprečavanja nepotrebnih zapreka u vanjskoj trgovini, uzimat će se u obzir međunarodni principi i obaveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH.

[...]

Član 9.

1. Prije stavljanja proizvoda na tržište ili u upotrebu, proizvođač, njegov ovlašten predstavnik u Bosni i Hercegovini ili osoba koja proizvod stavlja na tržište Bosne i Hercegovine mora ocijeniti njegovu usklađenost sa osnovnim zahtjevima važećih tehničkih propisa.

2. Postupci ocjenjivanja usklađenosti definirani su u tehničkim propisima.

Član 12. stav (4)

4. Tijela za ocjenjivanje usklađenosti rješenjem imenuje ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, u skladu s procedurom datom u članu 6., stav 1. [...]

Član 14.

Nadzor nad provođenjem ovog zakona vršit će Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i entitetska ministarstva i Brčko Distrikta BiH nadležna za pojedine proizvode ili grupe proizvoda.

Član 18. stav (1)

1. Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju važiti odredbe svih zakona Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koje su u suprotnosti s odredbama ovog zakona.

24. Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske i donošenje tehničkih propisa, postupak ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda sa propisanim tehničkim zahtjevima, obaveze proizvođača i drugih privrednih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili upotrebu, imenovanje tijela za ocjenjivanje usaglašenosti, važenje inozemnih dokumenata o usaglašenosti i znakova usaglašenosti, vođenje registara, obavještanje o tehničkim propisima i postupcima ocjenjivanja usaglašenosti i druga pitanja od značaja za propisivanje tehničkih zahtjeva i ocjenu usaglašenosti proizvoda.

Član 3.

Cilj ovog zakona je stvaranje visokog nivoa zaštite života, zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja i biljaka, zaštite životne sredine, potrošača i drugih korisnika proizvoda, zaštite imovine i javnih interesa i usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj sa direktivama Evropske unije, kao i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode.

Član 4. stav (1) tačka i)

(1) Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

i) isporuka na tržište je svako stavljanje u promet proizvoda na tržište Republike Srpske radi distribucije, potrošnje ili upotrebe, u okviru obavljanja privredne djelatnosti, sa naknadom ili bez naknade,

Član 5.

Subjekti u oblasti ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda, propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i kontrole u Republici Srpskoj su:

a) ministarstva Vlade Republike Srpske nadležna za određenu vrstu ili grupu proizvoda (u daljem tekstu: nadležna ministarstva),

b) Republički zavod za standardizaciju i metrologiju Republike Srpske (u daljem tekstu: Zavod),

v) imenovana tijela za ocjenjivanje usaglašenosti u Republici Srpskoj,

g) Republička uprava za inspekcijske poslove Republike Srpske (u daljem tekstu: Inspektorat) i

d) ostali zainteresirani subjekti (proizvođači, odnosno ovlašteni zastupnici proizvođača, uvoznici, distributeri, potrošači [korisnici] i drugi).

Član 6.

Nadležna ministarstva obavljaju sljedeće poslove:

a) propisuju tehničke zahtjeve za proizvode ili grupe proizvoda iz svoje nadležnosti,

b) donose i objavljuju tehničke propise iz svoje nadležnosti, te vode registar važećih propisa objavljen na zvaničnoj internet stranici nadležnog ministarstva,

v) definišu i čine dostupnim javnosti tehničke specifikacije za proizvode ili grupe proizvoda iz oblasti svoje nadležnosti, kao i liste pratećih standarda,

g) imenuju tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda (certifikaciona tijela, laboratorije, kontrolna tijela ili druga tijela koja su neovisna o proizvođaču, uvozniku ili distributeru) i

d) daju dodatne informacije za privredne subjekte i druga zainteresirana lica o važećim tehničkim propisima, postupcima ocjenjivanja usaglašenosti, imenovanim tijelima za ocjenjivanje usaglašenosti i vršenju nadzora nad provođenjem ovog zakona, kao i o drugim pitanjima koja su uređena ovim zakonom.

Član 17. st. (1), (3) i (4)

(1) Obaveza ocjenjivanja usaglašenosti utvrđuje se tehničkim propisom.

(3) Tehničkim propisom se određuje vrsta dokumenta o usaglašenosti koju je isporučilac dužan da izda ili osigura za proizvod prije njegovog stavljanja na tržište ili upotrebu.

(4) Vlada donosi uredbu kojom se propisuje provođenje ocjenjivanja usaglašenosti i način imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda, kao i sadržaj i izgled dokumenta o usaglašenosti.

Član 19. stav (3)

(3) Proizvođač osigurava dokument o usaglašenosti i tehničku dokumentaciju, u skladu sa propisanim zahtjevima.

Član 27.

Proizvod se stavlja na tržište, odnosno isporučuje na tržištu samo ako je usaglašen sa propisanim tehničkim zahtjevima, ako je njegova usaglašenost ocijenjena prema propisanom postupku, ako je označen u skladu sa propisima i ako ga prate propisane isprave o usaglašenosti i druga propisana dokumentacija.

Član 29.

(1) Privredni subjekat koji stavlja ili isporučuje proizvod na tržište Republike Srpske odgovoran je za usklađenost proizvoda sa zahtjevima iz propisa koji se odnose na taj proizvod.

(2) Privredni subjekat iz stava 1. ovog člana odgovoran je za tačnost i potpunost podataka koji se odnose na proizvod i obavezan je da osigura da podaci budu u skladu sa zahtjevima propisanim za taj proizvod.

Član 34. st. (1) i (4)

(1) Proizvođač stavlja znak usaglašenosti na proizvod koji je usaglašen sa tehničkim propisom.

(4) Vlada uredbom iz člana 17. stav 4. ovog zakona propisuje oblik, izgled i sadržaj znaka usaglašenosti.

Član 41.

(1) Upravni nadzor nad provođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrše nadležni republički organi uprave.

(2) Inspeksijski nadzor nad provođenjem odredaba ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrši Inspektorat, posredstvom nadležnih republičkih inspektora, odnosno inspektora u jedinicama lokalne samouprave.

Član 46.

Vlada Republike Srpske će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti Uredbu o provođenju ocjenjivanja usaglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda (član 17. stav 4).

Član 47.

Do donošenja tehničkih propisa iz člana 6. stav 1. tačka b) ovog zakona primjenjuju se tehnički propisi i standardi bivše SFRJ i SRBiH preuzeti članom 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/92).

Član 49.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o standardizaciji („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 36/99).

V. Dopustivost

25. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

a) 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.

26. Ustavni sud ističe da je u konkretnom slučaju zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio, u vrijeme podnošenja zahtjeva, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

27. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VI. Meritum

28. Podnosilac zahtjeva smatra da je Republika Srpska „neovlašteno i protivustavno“ regulirala pitanje iz isključive nadležnosti institucija BiH i da je donošenjem osporenog zakona povrijedila ustavne odredbe alineje 4. Preambule, čl. I/4, II/3. k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. III/1. b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava BiH.

29. Ustavni sud smatra da se zahtjevom u konkretnom slučaju u suštini pokreće pitanje da li je Republika Srpska osporenim zakonom regulirala pitanja koja su već regulirana zakonom na državnom nivou i da li je na taj način prekršen ustavni princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Analizirajući ovo pitanje, Ustavni sud podsjeća da je Parlamentarna skupština BiH, u smislu svojih ovlaštenja iz člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, donijela postojeći Zakon o tehničkim zahtjevima koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/04. Navedeni zakon nesporno predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. U odredbi člana 1. navedenog zakona propisano je da se tim zakonom „uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i postupaka ocjenjivanja usklađenosti s propisanim zahtjevima, te donošenje tehničkih propisa kojima nadležni organi, na osnovu ovog zakona, za pojedine proizvode, odnosno grupu proizvoda, detaljnije uređuju najmanje jedan od sljedećih elemenata: tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u upotrebu, prava i obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu, postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s propisanim zahtjevima, prava i obaveze tijela koja provode postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s tehničkim zahtjevima (u daljnjem tekstu: tijela za ocjenjivanje usklađenosti), dokumente (npr. potvrde, tehničku dokumentaciju i slično) koji moraju biti dostupni nadležnim organima/tijelima prije stavljanja proizvoda na tržište i/ili u upotrebu, način označavanja proizvoda“.

31. Cilj ovog zakona, kako proizlazi iz odredbe člana 2, jest usklađivanje tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Evropske unije, pri čemu je Ministarstvo vanjske trgovine nadležno za usklađivanje tehničkih propisa. Ministarstvo postupa na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH sačinjenog od predstavnika (ministara) s državnog i entitetskih nivoa vlasti, te Brčko distrikta BiH. Navedeni zakon je strukturiran u sedam poglavlja unutar kojih su u dvadeset i jednoj zakonskoj odredbi uređena pitanja koja se odnose na način propisivanja i postupak ocjenjivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište BiH. U tom pravcu su definirane obaveze pravnih i fizičkih lica koja stavljaju proizvode na tržište u BiH (član 5), subjekti koji donose tehničke propise (član 6), tijela koja učestvuju u ocjenjivanju usklađenosti proizvoda s tehničkim propisima (član 12) i nadzor nad provođenjem Zakona o tehničkim zahtjevima (član 14).

32. Iz relevantnih odredbi proizlazi da je državnim zakonom regulirano pitanje koje se odnosi na način propisivanja tehničkih zahtjeva i postupak ocjenjivanja usklađenosti proizvoda koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine s propisanim zahtjevima, pri čemu je definirano koji proizvodi se i pod kojim uvjetima mogu staviti na tržište Bosne i Hercegovine. Nadalje je definirano da tehničke propise za proizvode koji se stavljaju na tržište i/ili upotrebu u pogledu zahtjeva za sigurnost proizvoda, zaštitu zdravlja ljudi i domaćih životinja te zaštitu okoliša donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (član 2) na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH, uz učešće nadležnih entitetskih ministarstava u pripremi i implementaciji tehničkih propisa (član 6), pri čemu je nadzor nad provođenjem Zakona povjeren Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, kao i nadležnim entitetskim i ministarstvima Brčko distrikta za pojedine proizvode ili grupu proizvoda (član 14).

33. Ustavni sud dalje zapaža da je Narodna skupština Republike Srpske donijela osporeni zakon, koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 98/13, kojim se u odredbi člana 1. uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, donošenje tehničkih propisa, postupak usaglašenosti proizvoda s propisanim tehničkim zahtjevima, obaveze proizvođača i drugih privrednih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili upotrebu. Cilj ovog zakona, između ostalog, kako je navedeno u odredbi člana 3, jest „usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj s direktivama Evropske unije i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode namijenjene za stavljanje na tržište i upotrebu u Republici Srpskoj“. Navedeni zakon je podijeljen u osam poglavlja i obuhvata 50 zakonskih odredbi kojima se uređuju pitanja u vezi s tehničkim zahtjevima i ocjenom usaglašenosti proizvoda koji se stavljaju na tržište Republike Srpske. Također, reguliraju se subjekti koji učestvuju u ocjeni usaglašenosti proizvoda i propisivanja tehničkih zahtjeva (glava II). Osim toga, reguliraju se i tehnički zahtjevi i propisi (glava III), ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda (glava IV), obaveza proizvođača, uvoznika, distributera i vlasnika proizvoda (glava V) te nadzora za provođenje tog zakona (glava VI).

34. Iz ključnih odredbi osporenog zakona koje su definirane u čl. 1, 3, 4, 5, 6, 17, 19, 27, 29, 34, 41, 46. i 47. proizlazi da je Republika Srpska regulirala pitanja koja se tiču načina, uvjeta i postupka propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, s ciljem usklađivanja tehničkih propisa s direktivama Evropske unije i uspostavljanja pravnog okvira za stavljanje proizvoda na tržište i upotrebu u Republici Srpskoj. Osim predmeta i cilja osporenog zakona definirani su i subjekti nadležni za njegovo provođenje i nadzor u okviru organa Republike Srpske.

35. Sadržaj oba navedena zakona, kao i njihovi nazivi koji glase „Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti“ i „Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske“, ukazuju na to da reguliraju istu materiju – način i postupak propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište. Narodna skupština je u

odgovoru na zahtjev istakla da je državnim zakonom „samo uspostavljen okvir i uređeni osnovni principi u oblasti tržišta a entitetima u isključivu nadležnost povjerena oblast tehničkog zakonodavstva“. S obzirom na to, Ustavni sud će ispitati da li je osporenim zakonom samo „upotpunjen“ državni zakon, kako to tvrdi Narodna skupština, ili su njim regulirana pitanja koja su već u cjelini regulirana državnim zakonom, kako to tvrdi podnosilac zahtjeva.

36. Ustavni sud zapaža da iz naziva državnog zakona koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH ne proizlazi da je riječ o „okvirnom“ zakonu koji bi, kao u slučaju Okvirnog zakona o registraciji poslovnih subjekata u BiH i entitetskih zakona u istoj oblasti koje je kao primjer navela Narodna skupština, omogućavao entitetima potpuno uređenje u oblasti tehničkog zakonodavstva za proizvode koji se stavljaju na tržište. U tom kontekstu, prema ocjeni Ustavnog suda, neosnovano je pozivanje Narodne skupštine na analogiju u oblasti registracije privrednih društava i oblasti tržišta. Ustavni sud stoga ne može prihvatiti argument Narodne skupštine koja državni zakon jednostrano tumači kao „okvirni“ uz argument da su državnim zakonom „samo uspostavljeni osnovni principi tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište“, a da se zakonima na nivou entiteta u različitim granama privrede uređuje sistem propisa i da je u isključivoj nadležnosti entiteta da u potpunosti reguliraju tehničku oblast, kao što je učinjeno osporenim zakonom. Imajući u vidu predmet osporenog zakona – donošenje tehničkih propisa za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, i njegov cilj – stvaranje „pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode i usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj s direktivama Evropske unije“, te subjekte ovlaštene za provođenje i nadzor, proizlazi da se osporenim zakonom ne dopunjava niti razrađuje već postojeći državni zakon, nego se regulira materija koja je u potpunosti već regulirana državnim zakonom u kojem su jasno određeni predmet i cilj zakona, kao i subjekti ovlašteni za njegovo provođenje i nadzor.

37. Imajući u vidu da je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine nesporno regulirano odredbama Zakona o tehničkim zahtjevima koji, kako je već obrazloženo, predstavlja odluku institucija BiH u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da Republika Srpska ne može regulirati ovo pitanje. Donošenjem osporenog zakona Republika Srpska izlazi iz okvira postojećeg državnog zakona, čime krši ustavni princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da funkcionalnost Bosne i Hercegovine kao države nije prosti zbir funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih nivoa vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih nivoa vlasti koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav BiH nedvosmisleno utvrđuje u svom članu III/3.b), odnosno kroz harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sistemu prema njihovoj

hijerarhiji, u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto. U konkretnom slučaju, državnim zakonom je princip funkcionalnosti omogućen kroz učešće entitetskih ministarstava u pripremi i implementaciji tehničkih propisa, što sugerira da se u entitetima, u okviru procedure propisane državnim zakonom, usklađuju i implementiraju međunarodni principi i obaveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH (član 6. st. 3. i 5. državnog zakona) čime se, kroz normativnu hijerarhiju, ostvaruje princip harmonije svih nivoa vlasti. Osim toga, navedeni princip je inkorporiran i u nadzor u provođenju državnog zakona koji je, kako proizlazi iz člana 14. tog zakona, osim Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH povjeren i entitetskim ministarstvima i ministarstvima u Brčko distriktu BiH, nadležnim za pojedine proizvode ili grupe proizvoda. To dalje znači da se djelovanje nižih nivoa vlasti, konkretno entiteta i Brčko distrikta BiH, u ispunjavanju ustavne obaveze poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine, ne može tumačiti na način da se derogira zakon koji je na snazi i za čije su provođenje nadležne institucije BiH, uz učešće entiteta u mjeri u kojoj to ne predstavlja preuzimanje ili miješanje u neku od nadležnosti Bosne i Hercegovine.

39. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjeća na stav iz Odluke broj [U-16/11](#) o tome da se eventualni problemi u provođenju propisa koji je donijela Bosna i Hercegovina ne mogu rješavati tako što će Republika Srpska donijeti zakon koji će *de facto* derogirati propis Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je u navedenoj odluci naglasio da „takva situacija vodi kršenju Ustava Bosne i Hercegovine [...] da postoje utvrđene procedure i mogućnosti za izmjene i dopune propisa koje su donijeli organi Bosne i Hercegovine (pa i konkretnih odluka Vijeća ministara) koje se u ovakvim i sličnim situacijama mogu i treba da koriste“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-16/11](#) od 13. jula 2012. godine, tačka 47, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 105/12, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavisud.ba).

40. Također, Ustavni sud naglašava da nadležni organ, odnosno Parlamentarna skupština BiH, može mijenjati i dopunjavati postojeći državni zakon kroz propisanu proceduru, te da se eventualni problemi u provođenju propisa koji je donijela Bosna i Hercegovina ne mogu rješavati tako što će entitet donijeti zakon koji će *de facto* derogirati propis Bosne i Hercegovine, jer takva situacija vodi kršenju Ustava Bosne i Hercegovine.

41. Stoga, imajući u vidu da je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine, kao i ocjena njihove usklađenosti u okviru vanjskotrgovinske politike iz člana III/1.b) Ustava Bosne i Hercegovine regulirano postojećim državnim zakonom koji predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine, proizlazi da je Republika Srpska osporenim zakonom prekršila princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

42. Imajući u vidu navedeni zaključak, Ustavni sud smatra da nije neophodno zahtjev razmatrati u odnosu na ostale ustavne norme na koje ukazuje podnosilac zahtjeva.

VII. Zaključak

43. Ustavni sud zaključuje da Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) nije u saglasnosti sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine i ocjena njihove usklađenosti u okviru vanjskotrgovinske politike regulirano postojećim državnim zakonom iz isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, zbog čega je Republika Srpska osporenim zakonom prekršila princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

44. Na osnovu člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

45. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-3/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

Odluka od 28. septembra 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-3/21**, rješavajući zahtjev **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske**, na osnovu člana VI/3.a Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 28. septembra 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti odredbi Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23),

utvrđuje se da član 7, član 8. tač. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), član 9. stav (3), član 19, član 22, član 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), član 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2) istog člana, član 37, član 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te član 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23) nisu u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Ustava Bosne i Hercegovine¹, ukidaju se član 7, član 8. tač. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), član 9. stav (3), član 19, član 22, član 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), član 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2) istog člana, član 37, član 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te član 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom

¹ Umjesto „Ustava Bosne i Hercegovine“ treba da piše „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“.

obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23).

Ukinuti član 7, član 8. tač. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), član 9. stav (3), član 19, član 22, član 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), član 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2) istog člana, član 37, član 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te član 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23), u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda, prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Utvrđuje se da su odredbe člana 8. tač. 10), 11) i 12) i stav (2) istog člana Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23) u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) 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 Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 25. februara 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju RS („Službeni glasnik RS“ br. 67/20 i 16/23; u daljnjem tekstu: Zakon). Podnosioci zahtjeva smatraju da navedene odredbe nisu u saglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2, III/2.b) i III/3.b).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 26. februara 2021. godine da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština je odgovor na zahtjev dostavila 22. juna 2021. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosioci zahtjeva tvrde da prema izričitoj odredbi člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine entiteti u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH) imaju pozitivnu ustavnopravnu obavezu da usaglašavaju entitetske ustave i zakone s Ustavom Bosne i Hercegovine. Analizirajući praksu entitetskih zakonodavstava, podnosioci zahtjeva su došli do zaključka da tu obavezu entiteti ne doživljavaju kao pozitivnu obavezu, niti zauzimaju proaktivan stav u pogledu zaštite ustavnosti, poštovanja normativno-pravne hijerarhije i pravne sigurnosti. U tom pravcu podnosioci zahtjeva naglašavaju da je pitanje načina osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja regulirano Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: Okvirni zakon). Također, u Odluci broj [U-22/18](#) Ustavni sud je jasno istakao „da federalne jedinice imaju pravo ovu oblast definirati preciznije, ali obavezno u skladu s državnim zakonom“. Uprkos tome, kako navode podnosioci zahtjeva, Narodna skupština je donijela Zakon, koji u potpunosti ignorira tu obavezu.

5. Podnosioci zahtjeva navode da osporene odredbe Zakona definiraju različite segmente ukupnog sistema osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u entitetu Republika Srpska (u daljnjem tekstu: RS), a posebno nadležnosti Agencije za visoko obrazovanje RS (u daljnjem tekstu: entitetska agencija), njenog direktora i upravnog odbora. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporene odredbe Zakona potpuno ignoriraju postojanje državne Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (u daljnjem tekstu: državna agencija), koja je formirana Okvirnim zakonom kojim su njena ovlaštenja i nadležnosti jasno propisani. Osporenim odredbama Zakona entitetskoj agenciji je dato ovlaštenje da predstavlja RS na međunarodnim konferencijama, skupovima, u međunarodnim organizacijama i udruženjima, te da ostvaruje saradnju s međunarodnim organima i tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta. Među osporenim odredbama je i odredba koja entitetskoj agenciji daje ovlaštenje da daje preporuke nadležnom entitetskom ministarstvu za izdavanje dozvola za rad visokoškolskih ustanova, usvajanje liste stručnjaka za ocjenjivanje i davanje preporuka za akreditiranje visokoškolskih ustanova, imenovanje akreditacijskog vijeća, te pitanja u vezi s uspostavljanjem i vođenjem entitetskog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova. Posebnu pažnju podnosioci zahtjeva usmjeravaju na osporene odredbe Zakona kojima se entitetskoj agenciji daje u nadležnost donošenje standarda za početnu akreditaciju i akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Podnosioci zahtjeva osporavaju i odredbe čl. 22. i 50. Zakona kojima se normira uspostavljanje i nadležnost centra za informiranje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: entitetski centar) kao organizacionog dijela entitetske agencije. Prema osporenim odredbama, entitetski centar predstavlja ENIC/NARIC centar RS, te se preciziraju njegove nadležnosti u smislu profesionalnog priznavanja u oblasti visokog obrazovanja entiteta RS i informiranja o inozemnim sistemima visokog obrazovanja.

6. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporene odredbe Zakona su neustavne jer krše član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Načelo vladavine prava zahtijeva da svi ustavi, zakoni i drugi propisi moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština) je zakonodavni organ BiH koji, na osnovu ovlaštenja iz člana IV/4. Ustava Bosne i Hercegovine, određuje pravni okvir djelovanja državnih organa. Podnosioci zahtjeva naglašavaju da je Parlamentarna skupština donijela Okvirni zakon kojim je regulirala osiguranje kvaliteta, informiranje i priznavanje dokumenata u visokom obrazovanju u BiH. Prema stavu Ustavnog suda, koji je zauzet u Odluci broj [U-22/18](#), entiteti imaju pravo da preciziraju ovu oblast, ali u skladu s Okvirnim zakonom. Narodna skupština je, kako navode, donošenjem Zakona ignorirala ovu svoju obavezu, što osporene odredbe Zakona čini neustavnim.

7. Kršenje člana III/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine podnosioci zahtjeva dovode u vezu s prihvaćanjem Bolonjske deklaracije evropskih ministara obrazovanja. Na osnovu tog dokumenta BiH je pristupila bolonjskom procesu i obavezala se na uspostavljanje evropskog prostora visokog obrazovanja. To zahtijeva uvođenje jedinstvenih standardiziranih načela i kriterija u ovoj oblasti za cijelu BiH. BiH je 2004. godine ratificirala Konvenciju o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji (u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija), a zatim i niz drugih deklaracija i konvencija u vezi s ovom problematikom. Na taj način BiH je visoko obrazovanje i njegovu integraciju u evropski prostor visokog obrazovanja postavila kao vanjskopolitički cilj i međunarodnu obavezu, za čije izvršenje su nadležne državne institucije koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva naglašavaju da je BiH, izvršavajući ovu svoju obavezu, donijela Okvirni zakon kojim je ovu oblast definirala kao „djelatnost od posebnog značaja za Bosnu i Hercegovinu“. Na taj način BiH je stvorila zakonodavni okvir za brži i kvalitetniji razvoj ove oblasti. Iako prema članu III/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine entiteti imaju obavezu pomoći institucijama BiH da ispune svoje međunarodne obaveze, zakonodavac u entitetu RS je donio Zakon koji sadrži osporene odredbe, kojima se BiH i njene institucije onemogućavaju u izvršavanju svojih zakonom dodijeljenih obaveza.

8. U vezi s kršenjem člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine podnosioci zahtjeva navode da Ustav Bosne i Hercegovine (u ovom slučaju posebno član III/1), ali i neke druge odredbe daju nadležnost državi i njenim institucijama da reguliraju pitanje osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju i poslove priznavanja dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja. Međutim, osporenim odredbama Zakona ova materija se regulira suprotno obavezama entiteta da „poštuju institucije BiH“, zbog čega su te odredbe suprotne odredbama člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

9. Podnosioci zahtjeva ukazuju (iscrpno na str. od 11. do 18. zahtjeva) na bitne činjenice u vezi s osiguranjem kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, što predstavlja dio napora

kojim BiH participira u stvaranju i održavanju jedinstvenog evropskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: EHEA). Stvaranje i održavanje EHEA odvija se kroz bolonjski proces, za čije provođenje je odgovorna BiH. Podnosioci zahtjeva podsjećaju da članice bolonjskog procesa mogu biti samo potpisnice Evropske konvencije o kulturi Vijeća Evrope, kako je to sadržano u Berlinskom komunikeu (2003): „Države strane u Evropskoj konvenciji o kulturi će se kvalificirati za članstvo u evropskom prostoru visokog obrazovanja pod uvjetom da istovremeno izjave svoju spremnost da slijede i primijene ciljeve bolonjskog procesa u vlastitim sistemima visokoškolskog obrazovanja.“

10. Podnosioci zahtjeva naglašavaju da se BiH pristupanjem bolonjskom procesu obavezala da će raditi na ispunjavanju niza uvjeta, između ostalog, na promoviranju evropske saradnje u osiguranju kvaliteta s ciljem unapređivanja kvaliteta kvalifikacija i razvijanja uporedivih kriterija i metodologija. Donošenjem Okvirnog zakona, a nakon njega i sedam ključnih strategija za implementaciju bolonjskog procesa, BiH je implementirala sve neophodne zakonske i institucionalne preduvjete za integraciju naše zemlje u EHEA. Okvirni zakon je usklađen s relevantnim međunarodnim instrumentima (Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda [u daljnjem tekstu: Evropska konvencija] i njeni protokoli, Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova (R(97)1), Preporuka o pristupu visokom obrazovanju (R(98)3) i Preporuka o istraživačkom zadatku univerziteta (R(2000)8) te Lisabonska konvencija). Okvirnim zakonom je određeno da je visoko obrazovanje djelatnost od posebnog interesa za BiH. Kako bi se to postiglo u praksi i kako bi realizaciji ovog cilja svi u BiH dali svoj doprinos, Okvirnim zakonom je propisana obaveza nižim nivoima vlasti da svoje zakone o visokom obrazovanju usklade s tim zakonom (član 63. Okvirnog zakona). Što se tiče osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju, Okvirnim zakonom je uspostavljena državna agencija kao samostalna upravna organizacija (član 47. Okvirnog zakona) s jasno propisanim ovlaštenjima (čl. 48. i 49. Okvirnog zakona). Nakon provedene zakonske procedure državna agencija je donijela podzakonske akte potrebne za nesmetani rad i obavljanje funkcija iz svoje nadležnosti. Također, državna agencija je formirala Komisiju za utvrđivanje liste stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova. U 2010. godini državna agencija je objavila listu stručnjaka za akreditiranje i od tada je redovno ažurira. Nakon provedene procedure akreditiranja visokoškolskih ustanova, državna agencija je uspostavila Državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH i postala članica u ključnim evropskim asocijacijama za kvalitet u visokom obrazovanju. S ciljem izvršavanja Okvirnog zakona i daljnje implementacije bolonjskog procesa u BiH i međunarodnih obaveza, Vijeće ministara BiH je 2007. godine usvojilo Odluku o usvajanju dokumenata, kojom je usvojeno sedam dokumenata, koje su podnosioci zahtjeva taksativno pobrojali. Pobrojani dokumenti (između ostalog, Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH) nastali su kao rezultat zajedničkog projekta Evropske komisije i Vijeća Evrope pod nazivom „Jačanje visokog obrazovanja u BiH“. Na njih su saglasnost dala resorna

entitetska i kantonalna ministarstva, odgovarajući odjel Brčko distrikta BiH i Rektorska konferencija BiH. U Odluci o usvajanju dokumenata je navedeno da ti dokumenti „[...] predstavljaju okvir djelovanja za sve institucije i pojedince koji su, u skladu sa svojim nadležnostima, uključeni u implementaciju bolonjskog procesa u BiH“ (član 3. – Primjena). Shodno Okvirnom zakonu, državna agencija je odgovorno tijelo za provođenje procesa osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH.

11. Podnosioci zahtjeva su podsjetili na proceduru uspostavljanja državnog registra za akreditiranje visokoškolskih ustanova u BiH, koji predstavlja službenu evidenciju o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u BiH. Na osnovu podataka iz registra državna agencija sačinjava listu akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH i osigurava dostupnost informacija o svim akreditiranim visokoškolskim ustanovama u BiH na način propisan članom 49. alineja 9. Okvirnog zakona.

12. U vezi s bitnim činjenicama u kontekstu informiranja i priznavanja u visokom obrazovanju u BiH podnosioci zahtjeva su, između ostalog, podsjetili da je BiH, Odlukom o ratifikaciji Lisabonske konvencije, preuzela obavezu da ovu oblast regulira u skladu s međunarodnim standardima. S ciljem izvršavanja svojih obaveza iz Lisabonske konvencije, Okvirnim zakonom je predviđeno formiranje centra za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: CIP). CIP predstavlja samostalnu upravnu organizaciju nadležnu za informiranje i poslove priznavanja u oblasti visokog obrazovanja u okviru Lisabonske konvencije (član 45. Okvirnog zakona). Vijeće ministara BiH je 10. januara 2008. godine donijelo odluku o početku rada CIP-a sa sjedištem u Mostaru. CIP je u okviru svojih ovlaštenja donio niz podzakonskih akata neophodnih za nesmetan rad i obavljanje funkcija zbog kojih je formiran (podnosioci zahtjeva su na strani 21. zahtjeva taksativno pobrojali sve akte CIP-a koji su dostupni na www.cip.gov.ba/bs/legislativa).

13. Podnosioci zahtjeva tvrde da RS, van ustavnog okvira, intenzivira zakonodavnu aktivnost, čime nastoji uspostaviti „državu“ s vlastitim zakonodavstvom i institucijama koje mogu funkcionirati bez institucija BiH. U tom pravcu ističu da je doneseno niz zakona (neki su u proceduri) kojima RS pokušava da pitanja koja je Ustavni sud već razmatrao i za koja je utvrdio da su u nadležnosti države BiH definira drugačije i nezavisno od državnog zakona. Na taj način RS nastoji osigurati ovlaštenja entitetima koja im Ustav Bosne i Hercegovine nije dao. Pri tome, kako navode, BiH je zbog blokade procesa odlučivanja onemogućena da donosi propise, a od entiteta se prave „države“ sa zaokruženim ustavnim i zakonskim okvirom, što predstavlja realnu opasnost za opstanak i budućnost BiH. Podnosioci zahtjeva tvrde da očit primjer preuzimanja nadležnosti BiH predstavlja Zakon koji u značajnoj mjeri nije usklađen s Okvirnim zakonom, nizom odluka Vijeća ministara, te stavom Ustavnog suda koji je izražen u Odluci broj U-22/18. Stoga, podnosioci zahtjeva predlažu da se zahtjev u cijelosti usvoji te da se utvrdi da osporene odredbe Zakona nisu u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

b) Odgovor na zahtjev

14. Narodna skupština je u iscrpnom odgovoru na zahtjev osporila sve prigovore podnositelca zahtjeva i ocijenila ih proizvoljnim i neargumentiranim. Istovremeno, Narodna skupština je osporila i legitimaciju podnositelca zahtjeva za podnošenje zahtjeva. U vezi s hijerarhijom pravnih akata Narodna skupština navodi da se sistematskim, logičkim i ciljnim tumačenjem odredbi sadržanih u Ustavu Bosne i Hercegovine dolazi do zaključka da je djelovanje Narodne skupštine, u kontekstu donošenja Zakona, u potpunosti u saglasnosti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Oblast visokog obrazovanja je prema članu III Ustava Bosne i Hercegovine u isključivoj nadležnosti entiteta, a ne institucija BiH. Imajući u vidu logičko tumačenje prava, kako navode, nameće se zaključak da je osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u nadležnosti entiteta, odnosno entitetske agencije. Kako je, ipak, „ne ulazeći u razloge i okolnosti“, donesen Okvirni zakon, Narodna skupština je navela da je pravna priroda Okvirnog zakona od presudnog značaja za razumijevanje konkretnog predmeta. U vezi s tim, Narodna skupština je ukazala da sam naziv „Okvirni zakon“ sugerira da namjera zakonodavca nije bila da BiH uredi oblast visokog obrazovanja. Da je to bila namjera, zakonodavac bi donio sistemski zakon kojim bi oblast visokog obrazovanja uredio u cijelosti i takav zakon bi i u formalnopravnom i u materijalnopravnom smislu predstavljao „akt zakonskog karaktera“. Prema stavu Narodne skupštine, Okvirni zakon ne predstavlja zakonski akt u punom obimu i kvalitetu, već samo pravni okvir kojim se utvrđuju osnovna načela unutar određene oblasti. Okvirni zakon stoga predstavlja tek „okvir djelovanja nadležnih organa entiteta i kantona“ i služi da uredi načela koja važe za sve sisteme visokog obrazovanja u BiH, kojih ima 13. Dakle, Okvirni zakon predstavlja samo „smjernice za zakonodavce“ u entitetu RS, kantonima i Brčko distriktu BiH, dok najveći dio pitanja treba da bude uređen entitetskim zakonima. Stoga, osporene odredbe Zakona nisu u koliziji s Okvirnim zakonom. Narodna skupština je dalje naglasila da entiteti ne samo da imaju pravo da samostalno uređuju pitanja koja nisu izričito uređena Okvirnim zakonom već imaju pravo i da uređuju pitanja koja su uređena Okvirnim zakonom. Ovo zato što entiteti mogu da „prilagođavaju i razrađuju zakonska načela svojim društvenim prilikama i pravnim sistemima“. Isto tako, činjenica da se određene institucije spominju u Okvirnom zakonu ne znači da entiteti ne mogu ista pitanja uređivati svojim zakonima.

15. Narodna skupština dalje navodi da norme sadržane u osporenom zakonu treba analizirati i u kontekstu podjele nadležnosti između BiH i entiteta uopće, budući da određena rješenja iz osporenog zakona proistječu iz nadležnosti entiteta koje su mu date članom III Ustava Bosne i Hercegovine. Narodna skupština smatra da zahtjev ne sadrži niti jedan argument o navodnoj neusaglašenosti osporenih odredbi Zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine. Osim „neupućenosti u materiju“ Zakona, podnosioci zahtjeva su ignorirali i činjenicu da je oblast osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanja, kao integralni dio visokog obrazovanja, u isključivoj nadležnosti entiteta, u skladu sa članom III Ustava Bosne i Hercegovine. Narodna skupština je, s ciljem boljeg razumijevanja

razloga za donošenje Zakona, iznijela navode iz obrazloženja Zakona, koje je razmatrala prilikom njegovog usvajanja i koji upućuju na „tendenciju usaglašenosti s Okvirnim zakonom“. U obrazloženju Zakona je, između ostalog, istaknuto: „Budući da ulaganje u kvalitet visokog obrazovanja predstavlja temelj razvoja društva svih zemalja u razvoju, ova oblast predstavlja jedan od najvažnijih strateških ciljeva Republike Srpske. Obrazovanje na svim nivoima, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, izvorna je nadležnost Republike Srpske. Osnovni ciljevi Zakona usmjereni su ka uspostavljanju kulture kvaliteta u visokom obrazovanju, a to dugoročno osigurava jedini siguran put razvoja visokog obrazovanja Republike Srpske. Poslove akreditacije u oblasti visokog obrazovanja od 2011. godine obavlja Agencija za akreditaciju visokoškolskih ustanova Republike Srpske [...]. Zakonom se uvodi opća definicija vanjskog vrednovanja, koja prati jedinstvenu metodologiju za sve postupke kojima se provjerava i osigurava kvalitet rada visokoškolskih ustanova, usklađena s evropskim standardima u ovoj oblasti. Svaki od četiri postupka se vodi u svrhu određenog cilja, te su stoga i opisani kao novi mehanizmi osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u smislu vanjskog vrednovanja. [...] Ovaj zakon u cijelosti je usklađen s Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju BiH i Standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u evropskom prostoru visokog obrazovanja koji su podijeljeni u tri poglavlja, od kojih se prvo odnosi na unutrašnje osiguranje kvaliteta visokoškolskih ustanova, drugo na vanjsko osiguranje kvaliteta, dok treće predstavlja standarde i smjernice za agencije koje provode postupke vanjskog osiguranja kvaliteta“ (detaljno na str. od 6. do 8. obrazloženja Zakona).

16. Narodna skupština se dalje u odgovoru detaljno osvrnula na sve osporene odredbe Zakona, uz argumentaciju o potpunoj usklađenosti osporenih odredbi kako s Okvirnim zakonom tako i s Ustavom Bosne i Hercegovine (detaljno na str. od 8. do 21. odgovora). U vezi s uspostavljanjem entitetske agencije Narodna skupština je, između ostalog, navela da zemlje koje imaju kompleksno administrativno uređenje (Belgija, Holandija, Španija, Kazahstan, Velika Britanija, Ruska Federacija, Francuska) imaju više agencija koje se bave osiguranjem kvaliteta u visokom obrazovanju. Mnoge od njih su regionalne agencije, a kao primjer je navedena Agencija za kvalitet u visokom obrazovanju Katalonije. U Belgiji djeluju tri agencije, dok Španija ima sedam regionalnih agencija koje su članice ENQA. Navedeno upućuje na zaključak da evropske države njeguju kulturološke različitosti svojih regija i podstiču međusobnu saradnju, uzajamno povjerenje, te razmjenu iskustava i pozitivnih praksi s ciljem unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja i razvijanja kulture kvaliteta u ENEA. Stoga, Narodna skupština smatra da dovođenje u pitanje saradnje entitetske agencije s međunarodnim tijelima i institucijama nadležnim za osiguranje kvaliteta pokazuje da podnosioci zahtjeva ne poznaju ovu oblast. Narodna skupština se detaljno osvrnula i na nadležnosti entitetske agencije, naglašavajući da se u Okvirnom zakonu (čl. 45, 48. i 49) ne spominju sljedeći pojmovi: postupak vanjskog vrednovanja u svrhu početne akreditacije, davanje nadležnom ministarstvu preporuka za izdavanje dozvole za rad visokoškolskoj ustanovi, odnosno odbijanje zahtjeva visokoš-

kolske ustanove za izdavanje dozvole za rad, provođenje postupka tematskog vrednovanja, provođenje postupka vanjske nezavisne periodične procjene unutrašnjih sistema osiguranja kvaliteta, utvrđivanje standarda za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa, prikupljanje i obrada podataka o sistemu visokog obrazovanja, podsticanje naučnoistraživačkog rada svih zainteresiranih strana u oblasti osiguranja kvaliteta. Stoga je, kako ističe Narodna skupština, potpuno nejasno na osnovu čega podnosioci zahtjeva osporavaju nadležnosti entitetske agencije koje su propisane članom 8. Zakona. Posebno je istaknuto da se u Okvirnom zakonu ne spominje termin „vanjski sistem osiguranja kvaliteta“, tako da je RS u skladu sa članom 63. Okvirnog zakona regulirala ovaj segment osiguranja kvaliteta. Vođenje registra akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa nije u suprotnosti sa članom 49. alineja 8. Okvirnog zakona. Registar koji vodi entitetska agencija sadrži evidenciju pravomoćnih rješenja o akreditaciji koja izdaje entitetska agencija i na koja se više ne može uložiti redovan pravni lijek, što je u skladu sa Zakonom o upravnom postupku RS. Narodna skupština je istakla da registar entitetske agencije ima potpuno drugo značenje od registra koji vodi državna agencija, te da vođenje podataka o akreditiranim visokoškolskim ustanovama i studijskim programima iz RS nije protivno Okvirnom zakonu ili Ustavu. Naprotiv, kako ističe, istovremeno uvažavanje državnog registra samo može doprinijeti većoj transparentnosti postupaka vanjskog vrednovanja naših visokoškolskih ustanova u ENEA.

17. Zatim, Narodna skupština tvrdi da je član 22. Zakona u potpunosti usklađen s Okvirnim zakonom jer je postupak profesionalnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u isključivoj nadležnosti RS. Naime, kako navodi, prema Okvirnom zakonu CIP nije nadležan za ove poslove budući da je njegova nadležnost svedena na davanje preporuka i savjeta. Osim toga, CIP nikada nije ni vršio priznavanje stranih visokoškolskih diploma jer nema ovlaštenje da donosi pravno obavezujuće odluke o priznavanju zato što to nije u nadležnosti CIP-a prema bilo kojem važećem propisu. Istaknuto je da je RS, po ugledu na države sa složenom strukturom u oblasti visokog obrazovanja, odlučila da uspostavi entitetski centar koji vrši ulogu ENIC/NARIC centra RS. Takvu praksu imaju i druge evropske države (Belgija, Holandija, Njemačka). Narodna skupština je istakla da je nejasno i zašto se osporavaju čl. 30, 33. i 37. Zakona kada iz Okvirnog zakona ne proizlaze pojmovi: standardi za početnu akreditaciju, lista recenzenata, akreditacijsko vijeće, odlučivanje o žalbama i prigovorima visokoškolskih ustanova na rješenje o akreditaciji visokoškolskih ustanova na osnovu mišljenja komiteta za žalbe i prigovore, komitet za žalbe itd. Dakle, prema tvrdnjama Narodne skupštine, pobrojane nadležnosti nisu regulirane niti jednom odredbom Okvirnog zakona. Shodno tome, imajući u vidu član 63. Okvirnog zakona, RS je regulirala nadležnosti upravnog odbora entitetske agencije, direktora entitetske agencije i akreditacijskog vijeća u navedenim segmentima osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju. Za sve osporene odredbe Narodna skupština je navela da su ili u saglasnosti s Okvirnim zakonom ili je RS, u smislu člana 63. Okvirnog zakona, regulirala ona pitanja koja Okvirnim zakonom nisu regulirana.

18. Narodna skupština je dalje neosnovanim ocijenila pozivanje na kršenje člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer je „analizom osporenih odredbi utvrđeno da su one u cijelosti usklađene s Okvirnim zakonom“. Prema mišljenju Narodne skupštine, osporene odredbe ne krše ni član III/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosi na saradnju države i entiteta i obavezu entiteta da pomaže državi u izvršavanju njenih međunarodnih obaveza jer se Zakonom ni na koji način ne onemogućava BiH i njenim institucijama da izvršavaju svoje obaveze. Naprotiv, kako dalje navodi Narodna skupština, dobar ugled entitetske agencije u oblasti međunarodne saradnje može samo pozitivno doprinijeti i ukupnom ugledu „svih sistema visokog obrazovanja Bosne i Hercegovine“ u međunarodnoj javnosti. Osporene odredbe Zakona, prema mišljenju Narodne skupštine, ne krše ni član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji propisuje obavezu entiteta i njihovih administrativnih jedinica da se u potpunosti pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne. Narodna skupština također navodi da su podnosioci zahtjeva iznijeli pogrešnu tvrdnju da je Ustav Bosne i Hercegovine dao nadležnost institucijama BiH da reguliraju pitanje kvaliteta u visokom obrazovanju i poslove priznavanja dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja. Naime, kako se dalje navodi, iz ustavnih odredbi ne može se iščitati takva nadležnost BiH ni u oblasti obrazovanja niti u oblasti osiguranja kvaliteta i priznavanja dokumenata. Predloženo je da se zahtjev u cijelosti odbije kao neosnovan jer su osporene odredbe Zakona u cijelosti u saglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i Okvirnim zakonom.

IV. Relevantni propisi

19. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

*Član I
Bosna i Hercegovina*

[...]

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

*Član III
Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i
Hercegovine i entiteta*

[...]

2. Nadležnosti entiteta

[...]

b) Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, s tim da će finansijske obaveze u koje je ušao jedan entitet bez saglasnosti drugog, a prije izbora Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, ostati obaveza tog entiteta osim ukoliko je ta obaveza neophodna za nastavak članstva Bosne i Hercegovine u nekoj međunarodnoj organizaciji.

[...]

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

[...]

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

[...]

20. Zakon o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 67/20 i 16/23)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

POGLAVLJE I OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, postupci početne akreditacije, akreditacije, tematskog vrednovanja i vanjske neovisne periodične procjene unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta, te status, djelatnost, organizacija i finansiranje Agencije za visoko obrazovanje Republike Srpske.

Član 2.

Ciljevi osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju su:

- 1) izgradnja kulture kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika),
- 2) stalni razvoj društva i privrede kroz unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja,
- 3) podsticaj stvaranju perspektivnog okruženja za razvoj karijera visokoobrazovanih stručnjaka u Republici,
- 4) uključenost svih zainteresiranih strana, posebno studenata, u procese osiguranja kvaliteta,

- 5) usklađivanje sa evropskim sistemom visokog obrazovanja i
- 6) stalno analiziranje i usvajanje trendova i naučnih istraživanja u oblasti visokog obrazovanja.

Član 3.

Osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju Republike zasniva se na sljedećim principima:

- 1) razvoj sistema osiguranja kvaliteta visokog obrazovanja u skladu sa Evropskim standardima (ESG),
- 2) partnerski odnos sa visokoškolskim ustanovama, studentima i drugim zainteresiranim stranama,
- 3) otvorenost, profesionalizam i etičnost u svim procesima osiguranja kvaliteta,
- 4) fokus osiguranja kvaliteta na potrebama studenta i društvene zajednice,
- 5) uporedivost sa međunarodnim standardima kvaliteta i
- 6) neovisnost u procesima osiguranja kvaliteta i objektivnost odluka o ishodima.

Član 4.

Pojedini izrazi i pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:

1) kvalitet je skup karakteristika visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa kojima se dokazuje nivo zadovoljavanja općeprihvaćenih standarda, kao i potreba i očekivanja studenata i društva u cjelini u procesu visokog obrazovanja, kroz stalnu težnju za unapređenjem svih procesa i njihovih ishoda,

2) ESG (engl. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area), Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u evropskom prostoru visokog obrazovanja predstavljaju standarde i smjernice unutrašnjeg osiguranja kvaliteta visokoškolskih ustanova, standarde i smjernice vanjskog osiguranja kvaliteta i standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta agencija,

3) osiguranje kvaliteta je aspekt upravljanja procesima kojim se vrši planiranje, nadzor nad izvođenjem i unapređenje ključnih aktivnosti, s krajnjim ciljem postizanja povjerenja zainteresiranih strana da će očekivani nivo kvaliteta biti ostvaren,

4) unutrašnji sistem osiguranja kvaliteta je sistem mjera i aktivnosti kojima visokoškolske ustanove osiguravaju efikasnost procesa i ostvarivanje kvalitetnih ishoda obrazovnih i naučnih aktivnosti, te aktivnosti od značaja za društvenu zajednicu,

5) vanjski sistem osiguranja kvaliteta obuhvaća vrednovanje i ocjenu kvaliteta ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta koji se zasnivaju na objektivnim i jasnim kriterijima,

6) *vrednovanje obuhvaća postupke i rezultat utvrđivanja kvaliteta, svrsishodnosti i efikasnosti visokoškolske ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta,*

7) *samovrednovanje (engl. internal evaluation) je proces kojim visokoškolska ustanova na sistematičan i dokumentiran način provjerava efektivnost i efikasnost sistema osiguranja kvaliteta i njegovih procesa sa ciljem pokretanja radnji, aktivnosti i projekata unapređenja,*

8) *vanjsko vrednovanje (engl. external evaluation) je objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvaliteta u odnosu na važeće standarde i kriterije, koje vrši komisija recenzenata ili komisija stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije visokoškolske ustanove i studijskih programa koje izvodi,*

9) *početna akreditacija je postupak vanjskog vrednovanja kvaliteta novih visokoškolskih ustanova i/ili novih studijskih programa kako bi se utvrdilo ispunjava li visokoškolska ustanova propisane uvjete i standarde za donošenje preporuke o akreditaciji u svrhu izdavanja dozvole za rad visokoškolskim ustanovama za obavljanje djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa,*

10) *akreditacija je postupak osiguranja kvaliteta visokoškolske ustanove ili studijskog programa zasnovan na samovrednovanju visokoškolske ustanove i ocjeni neovisnih stručnjaka, radi potvrde ispunjavanja uvjeta za nastavak obavljanja djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa, s ciljem prepoznavanja kvaliteta visokog obrazovanja u okviru evropskog prostora visokog obrazovanja,*

11) *audit je sistematičan i dokumentiran proces provjere nivoa razvijenosti i efikasnosti, odnosno cjelovitosti unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta i objektivno vrednovanje svih njegovih dijelova kako bi se utvrdio obim u kom su ispunjeni zahtjevi standarda za osiguranje kvaliteta,*

12) *tematsko vrednovanje je postupak ocjene kvaliteta pojedinih segmenata organizacije i/ili aktivnosti visokoškolske ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta,*

13) *recenzija studijskog programa je stručno mišljenje s ciljem ocjenjivanja usaglašenosti strukture i sadržaja studijskog programa sa važećim standardima u određenim obrazovnim i naučnim oblastima, te zahtjevima u vezi sa ishodima učenja, kvalifikacijama i zanimanjima svršenih studenata,*

14) *lista stručnjaka je lista koja sadrži imena i podatke domaćih i međunarodnih stručnjaka koji učestvuju u procesu akreditacije,*

15) *lista recenzenata je lista koja sadrži imena i podatke domaćih i međunarodnih stručnjaka koji učestvuju u postupcima početne akreditacije i recenzije studijskih programa,*

16) komisija stručnjaka je neovisno tijelo koje u procesu vanjskog vrednovanja, u svrhu akreditacije, utvrđuje ispunjenost standarda i kriterija kvaliteta u radu visokoškolskih ustanova,

17) komisija recenzenata je neovisno tijelo koje u procesu vanjskog vrednovanja, u svrhu početne akreditacije, utvrđuje ispunjenost standarda i kriterija kvaliteta za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa,

18) preporuka o početnoj akreditaciji je neovisno stručno mišljenje, doneseno nakon provedenog postupka vrednovanja u svrhu početne akreditacije, a na osnovu kojeg ministarstvo nadležno za visoko obrazovanje izdaje dozvolu za rad visokoškolskoj ustanovi, odnosno odbija zahtjev visokoškolske ustanove za izdavanje dozvole za rad,

19) pismo očekivanja je akt sačinjen na osnovu izvještaja o vanjskom vrednovanju u svrhu akreditacije, kojim se ukazuje na nedostatke uočene pri utvrđivanju ispunjenosti standarda kvaliteta studijskog programa, odnosno visokoškolske ustanove i izražava očekivanje da će navedeni nedostaci biti otklonjeni u datom roku,

20) profesionalno priznavanje je postupak kojim se imaocu inozemne isprave utvrđuje pravo na zapošljavanje, a koji obuhvaća vrednovanje studijskog programa na kojem je stečena visokoškolska kvalifikacija,

21) ENQA - Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (engl. European Association for Quality Assurance in Higher Education),

22) Lisabonska konvencija - Konvencija o priznavanju diploma u visokom obrazovanju, potpisana u Lisabonu 11. aprila 1997. godine,

23) ENIC/NARIC - Evropska mreža centara za priznavanje i informiranje u visokom obrazovanju / nacionalni centri za akademsko priznavanje i informiranje (engl. European Network of Information Centres in the European Region / National Academic Recognition Information Centres in the European Union).

POGLAVLJE II

AGENCIJA ZA VISOKO OBRAZOVANJE REPUBLIKE SRPSKE

Član 6. st. (1) i (2)

(1) Agencija za visoko obrazovanje Republike Srpske (u daljem tekstu: Agencija) je osnovana u svrhu osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju i svoju djelatnost obavlja u skladu sa ovim i posebnim zakonima.

(2) Agencija je samostalno i neovisno pravno lice i u svom radu poštuje evropske standarde i smjernice, te međunarodnu praksu u oblasti osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju.

Član 7.

(1) Agencija predstavlja Republiku na međunarodnim konferencijama, skupovima, međunarodnim organizacijama i udruženjima u okviru svoje nadležnosti.

(2) Agencija saraduje sa međunarodnim organima, tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta.

Član 8.

(1) Agencija je nadležna da:

- 1) provodi postupak vanjskog vrednovanja u svrhu početne akreditacije,
- 2) daje Ministarstvu za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo (u daljem tekstu: Ministarstvo) preporuku za izdavanje dozvole za rad visokoškolskoj ustanovi, odnosno odbijanje zahtjeva visokoškolske ustanove za izdavanje dozvole za rad,
- 3) provodi postupak akreditacije
- 4) provodi postupak tematskog vrednovanja,
- 5) provodi postupak vanjske neovisne periodične procjene unutrašnjih sistema osiguranja kvaliteta,
- 6) vodi Registar akreditovanih visokoškolskih ustanova i studijskih programa (u daljem tekstu: Registar),
- 7) provodi postupak profesionalnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje oblast visokog obrazovanja,
- 8) utvrđuje standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici u skladu sa ovim zakonom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta za visoko obrazovanje Republike Srpske (u daljem tekstu: Savjet),
- 9) utvrđuje standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u skladu sa ovim zakonom, kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), te evropskim i međunarodnim standardima, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta,
- 10) prikuplja i obrađuje podatke o sistemu visokog obrazovanja i drugim sistemima s kojima je visoko obrazovanje povezano,
- 11) podstiče naučnoistraživački rad svih zainteresiranih strana u oblasti osiguranja kvaliteta,
- 12) obavlja i druge poslove u skladu sa ovim zakonom, propisima iz oblasti visokog obrazovanja i Statutom.

(2) Djelatnost Agencije uređuje se Statutom i općim aktima Agencije, u skladu sa ovim zakonom i propisima iz oblasti visokog obrazovanja.

POGLAVLJE III
SISTEM OSIGURANJA KVALITETA

Član 9. stav (3)

(3) *Vanjski sistem osiguranja kvaliteta zasniva se na republičkim, evropskim i međunarodnim standardima.*

Član 16.

(1) *Akreditacija je postupak vanjskog vrednovanja kvaliteta visokoškolske ustanove ili studijskog programa, zasnovan na samovrednovanju visokoškolske ustanove i ocjeni neovisnih stručnjaka.*

(2) *Predmet akreditacije su visokoškolske ustanove i studijski programi, a to uključuje i postupke upravljanja visokoškolskom ustanovom, procese kojima se realiziraju studijski programi, unutrašnji sistem kvaliteta u visokoškolskoj ustanovi, resurse i potencijale visokoškolske ustanove, te kapacitete za promjene.*

(3) *Akreditacija studijskih programa se provodi korištenjem različitih mehanizama obezbjeđenja kvaliteta i modela akreditacije studijskih programa: recenzije, klsterske akreditacije i pojedinačne akreditacije.*

(4) *Akreditacija studijskih programa se može provoditi u okviru akreditacije visokoškolske ustanove i/ili kao poseban postupak.*

(5) *Akreditacija se provodi u skladu sa standardima za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa Republike koji su usklađeni sa evropskim i međunarodnim standardima, te kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH.*

(6) *Visokoškolska ustanova koja ima dozvolu za rad podnosi zahtjev za akreditaciju visokoškolske ustanove i studijskih programa za koje ima dozvolu za rad u roku od dvije godine od dana upisa u Registar visokoškolskih ustanova, koji se vodi u Ministarstvu.*

(7) *Visokoškolska ustanova upisana u Registar podliježe periodičnoj akreditaciji svakih pet godina i periodičnom vanjskom auditu unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta, a akreditovani studijski programi podliježu periodičnom vanjskom vrednovanju.*

(8) *Visokoškolska ustanova upisana u Registar dužna je da akredituje sve studijske programe prvog i drugog ciklusa studija za koje ima dozvolu za rad.*

(9) *Akreditacija i vanjsko vrednovanje studijskih programa odvija se prema godišnjem planu koji sačinjava Agencija.*

Član 17.

(1) *Akreditacija se provodi u tri faze:*

1) *samovrednovanje,*

- 2) vanjsko vrednovanje i
- 3) donošenje odluke o akreditaciji.

(2) Vanjsko vrednovanje iz stava 1. tačka 2) ovog člana provodi Komisija stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa (u daljem tekstu: Komisija stručnjaka).

(3) Komisija stručnjaka se imenuje sa Liste stručnjaka, u skladu sa zakonom.

(4) U svrhu akreditacije studijskog programa imenuju se recenzenti iz naučnog/obrazovnog polja i/ili uže naučne/obrazovne oblasti kojoj pripada studijski program, koji dostavljaju izvještaj sa stručnim mišljenjem o studijskom programu, bez preporuka o ishodu akreditacije.

(5) Recenzenti se imenuju sa Liste recenzenata, u skladu sa ovim zakonom.

(6) Članovi Komisije stručnjaka i recenzenti iz st. 2. i 4. ovog člana za svoj rad imaju pravo na naknadu.

(7) Visokoškolske ustanove imaju pravo prigovora Komitetu za žalbe i prigovore na provođenje postupka vanjskog vrednovanja u svim fazama postupka.

Član 18.

(1) Komisija stručnjaka sačinjava izvještaj o vanjskom vrednovanju u svrhu akreditacije.

(2) Na osnovu izvještaja Komisije stručnjaka iz stava 1. ovog člana, direktor Agencije može:

- 1) donijeti rješenje o akreditaciji,
- 2) uputiti pismo očekivanja ili
- 3) donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev za akreditaciju.

(3) Na rješenja iz stava 2. t. 1) i 3) ovog člana visokoškolska ustanova može uložiti žalbu Upravnom odboru Agencije u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

(4) Upravni odbor odlučuje o žalbi iz stava 3. ovog člana na osnovu pribavljenog mišljenja Komiteta za žalbe i prigovore.

(5) Odluka Upravnog odbora iz stava 4. ovog člana je konačna, a protiv nje se tužbom može pokrenuti upravni spor.

(6) Ukoliko se u toku trajanja postupka vanjskog vrednovanja u svrhu akreditacije utvrde činjenice koje mogu bitno uticati na ishod postupka, postupak se obustavlja i vrši preispitivanje pravno relevantnih činjenica koje su sporne a koje mogu da utiču na ishod postupka.

(7) Akreditacije provedene u Republici Srbiji priznaju se u Republici u skladu sa zaključenim Sporazumom o zajedničkim aktivnostima u oblasti osiguranja kvaliteta i

priznavanju akreditacija u visokom obrazovanju uspostavljenim između Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije i Ministarstva za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo Republike Srpske (u daljem tekstu: Sporazum).

(8) Akreditacija studijskog programa, kao i bilo koji drugi oblik vanjskog vrednovanja, koju visokoškolska ustanova stekne kod druge agencije članice ENQA, priznat će se pod uvjetima i na način određen sporazumom Agencije i agencije koja je izvršila vanjsko vrednovanje, u smislu odredaba ESG.

(9) Direktor Agencije donosi Pravilnik o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa.

(10) Pravilnikom iz stava 9. ovog člana propisuje se način provjere legitimnosti visokoškolske ustanove za akreditaciju, postupak vanjske procjene kvaliteta rada visokoškolskih ustanova, način utvrđivanja liste stručnjaka, postupak formiranja i rada Komisije stručnjaka, postupak izbora i imenovanja recenzenata za recenziju studijskih programa, način za pribavljanje mišljenja Akreditacijskog vijeća i postupak izdavanja rješenja.

Član 19.

(1) Agencija vodi Registar.

(2) Na osnovu rješenja o akreditaciji, visokoškolske ustanove i studijski programi se upisuju u Registar.

(3) Registar se vodi u pisanom i elektronskom obliku i dio je centralnog informacionog sistema Agencije, koja o svim promjenama u Registru službeno obavještava Ministarstvo.

(4) Izvod iz Registra je dostupan javnosti putem internet stranice Agencije.

(5) Visokoškolske ustanove koje su akreditovane u Republici Srbiji mogu se upisati u Registar iz stava 1. ovog člana u skladu sa Sporazumom.

(6) Visokoškolska ustanova kojoj je istekla akreditacija i koja nije podnijela novi zahtjev za akreditaciju do isteka roka važenja akreditacije briše se iz Registra.

(7) Visokoškolska ustanova kojoj je odbijen zahtjev za akreditaciju briše se iz Registra po pravosnažnosti rješenja iz člana 18. stav 2. tačka 3) ovog zakona.

(8) Direktor Agencije donosi Pravilnik o vođenju Registra akreditovanih visokoškolskih ustanova i studijskih programa.

(9) Pravilnikom iz stava 8. ovog člana propisuje se način vođenja, izgled i sadržaj Registra, postupak upisa u Registar, način i ispravke upisa, brisanje iz Registra i osiguranje dostupnosti informacija o akreditovanim visokoškolskim ustanovama.

POGLAVLJE IV

CENTAR ZA INFORMIRANJE I PRIZNAVANJE STRANIH
VISOKOŠKOLSKIH KVALIFIKACIJA

Član 22.

- (1) Agencija organizira Centar za informiranje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija kao svoj organizacioni dio (u daljem tekstu: Centar).
- (2) Centar predstavlja ENIC/NARIC centar Republike Srpske.
- (3) Centar obavlja poslove:
 - 1) profesionalnog priznavanja u oblasti visokog obrazovanja u okviru Lisabonske konvencije,
 - 2) informiranja o sistemu visokog obrazovanja Republike i
 - 3) informiranja o inozemnim sistemima visokog obrazovanja.

Član 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14)

- (1) Upravni odbor obavlja sljedeće poslove:
 - 6) predlaže standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici,
 - 7) predlaže standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici,
 - 8) usvaja Listu stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom,
 - 9) usvaja Listu recenzenata za početnu akreditaciju i za recenziju studijskih programa,
 - 10) imenuje članove Akreditacijskog vijeća,
 - 13) odlučuje o žalbama i prigovorima visokoškolskih ustanova na rješenje o akreditaciji visokoškolskih ustanova na osnovu mišljenja Komiteta za žalbe i prigovore,
 - 14) imenuje članove Komiteta za žalbe i prigovore i

[...]

Član 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2)

- (1) Direktor Agencije obavlja sljedeće poslove:
 - 5) imenuje komisije recenzenata za vanjsko vrednovanje i davanje preporuke o početnoj akreditaciji,
 - 6) imenuje recenzente za recenzije studijskih programa,

7) utvrđuje prijedloge i formira komisije stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom,

8) predlaže članove Akreditacijskog vijeća nakon provedenog postupka javne konkurencije,

[...]

(2) Direktor Agencije na prijedlog Upravnog odbora, a po pribavljenom mišljenju Savjeta, donosi Standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa i Standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici.

Član 37.

(1) Akreditacijsko vijeće je stručno i savjetodavno tijelo Agencije, koje vrši kontrolu procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutrašnjeg sistema kvaliteta Agencije.

(2) Akreditacijsko vijeće razmatra izvještaje o vanjskom vrednovanju i o tome sačinjava zaključak.

(3) Ukoliko je Akreditacijsko vijeće zaključilo da je izvještaj neusaglašen sa standardima, kriterijima i zakonom, izvještaj se dostavlja Komisiji recenzenata ili Komisiji stručnjaka na dodatno izjašnjavanje i dopunu.

(4) Dopunjeni izvještaj iz stava 3. ovog člana dostavlja se Akreditacijskom vijeću.

(5) Akreditacijsko vijeće donosi zaključak o usklađenosti, odnosno neusklađenosti postupka vanjskog vrednovanja sa standardima, kriterijima i ovim zakonom, koji dostavlja direktoru Agencije.

(6) Struktura, broj članova, način izbora i mandat Akreditacijskog vijeća propisuju se Statutom Agencije.

(7) Članovi Akreditacijskog vijeća za svoj rad imaju pravo na naknadu.

Član 48. stav (1) tačka 3) i stav (2)

(1) Direktor Agencije će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti:

3) Pravilnik o vođenju Registra akreditovanih visokoškolskih ustanova i studijskih programa (član 19. stav 8),

(2) Direktor Agencije će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona na prijedlog Upravnog odbora, a po pribavljenom mišljenju Savjeta donijeti:

1) Standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici (član 33. stav 2), i

- 2) *Standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici (član 33. stav 2).*

Član 50.

(1) Agencija će organizirati Centar iz člana 22. ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Do organiziranja Centra iz člana 22. ovog zakona, postupak profesionalnog priznavanja stranih visokoškolskih kvalifikacija provodit će se prema odredbama ranije važećih propisa u oblasti visokog obrazovanja.

21. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ br. 59/07 i 59/09)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

DIO I. OPĆE ODREDBE

1. Cilj Zakona

Član 1.

Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon) utvrđuje se: organizacija visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost nadležnih vlasti u ovoj oblasti, ustanovljavaju tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te način osiguravanja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja.

Član 2.

S ciljem reforme visokog obrazovanja, ovaj Zakon ustanovljava osnovne principe i standarde za sticanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, u skladu s relevantnim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950.) i njenih protokola, Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporukom o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporukom o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8] i drugim relevantnim principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina, te u skladu s Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997.).

Bosna i Hercegovina prihvata evropske strateške ciljeve u oblasti visokog obrazovanja izražene u Deklaraciji evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999.), kao i kasniji razvoj ovog koncepta.

Visoko obrazovanje je djelatnost od posebnog interesa za Bosnu i Hercegovinu.

2. Visoko obrazovanje: ciljevi i značaj

Član 3.

Ciljevi visokog obrazovanja su:

- ustanovljavati, razvijati, štiti i prenositi znanje i sposobnosti kroz nastavu i naučnoistraživački rad i time doprinosti razvoju sposobnosti pojedinaca i društva, i
- pružiti mogućnost građanima da, u skladu s propisima, uživaju korist visokog obrazovanja cijeli život.

DIO III. INSTITUCIJE U OBLASTI VISOKOG OBRAZOVANJA

1. Ministarstvo civilnih poslova BiH

Član 42.

Ministarstvo civilnih poslova BiH odgovorno je za provođenje ovog Zakona i za:

- koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, uz konsultacije s drugim nadležnim ministarstvima;
- promociju integracije nastavnog i istraživačkog rada i stimulaciju istraživačkih programa na univerzitetima;
- promociju mobilnosti studenata i osoblja u oblasti visokog obrazovanja u Evropi i u svijetu;
- promociju veza između visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i visokoškolskih ustanova u regiji i u svijetu;
- promociju jednakih mogućnosti pristupa visokom obrazovanju, stručnom razvoju i obuci, cjeloživotnom učenju i svim drugim aspektima visokog obrazovanja;
- podržavanje i podsticanje jačih veza između sektora visokog obrazovanja, industrije, privrede i društva.

3. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata

Član 44.

Ovim Zakonom osniva se Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: CIP).

CIP je samostalna upravna organizacija, a nadležan je za informiranje i poslove priznavanja u oblasti visokog obrazovanja u okviru Konvencije o priznavanju diploma u visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija).

Član 45.

CIP je nadležan za:

- informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja;

- koordiniranje i međunarodnu razmjenu akademskog osoblja, studenata i programa u oblasti visokog obrazovanja;
- predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja iz svoje nadležnosti;
- kroz međunarodne mreže centara za informacije (mreže ENIC/NARIC) pruža informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini u vezi sa stranim visokoškolskim ustanovama i programima kao osnov za priznavanje stepena i diploma za dalje školovanje na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini i predstavlja Bosnu i Hercegovinu u tim mrežama;
- daje obavještenje i mišljenje o stranim stepenima i diplomama u Bosni i Hercegovini s ciljem nastavka školovanja na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini;
- daje savjete i informacije o pitanjima iz svog djelokruga stranama sa zakonitim interesom;
- u skladu s Lisabonskom konvencijom i njenim pratećim dokumentima, donosi preporuke ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van Bosne i Hercegovine s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proističu iz stečene kvalifikacije.

Član 46.

Rad CIP-a uređuje se statutom.

Saglasnost na statut CIP-a daje Vijeće ministara BiH.

CIP-om rukovodi direktor kojeg, nakon provedenog javnog konkursa, imenuje Upravni odbor CIP-a. Direktor se imenuje na mandat od četiri godine.

CIP-om upravlja upravni odbor koji ima sedam članova. Vijeće ministara BiH bira Upravni odbor poslije provedenog javnog konkursa na bazi pariteta. U Upravni odbor biraju se po dva predstavnika iz svakog konstitutivnog naroda i jedan predstavnik nacionalnih manjina.

Članovi Upravnog odbora CIP-a biraju se na mandat od tri godine s mogućnošću reizbora, pod uvjetom da se inicijalno imenovanje provede u fazama, tako da svake godine jedna trećina članova bude reizborna ili ponovo imenovana.

Upravni odbor odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova pod uvjetom da takvu većinu čini po jedan glas predstavnika svakog konstitutivnog naroda.

CIP se finansira iz budžeta institucija BiH.

4. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta

Član 47.

Ovim Zakonom osniva se Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (u daljnjem tekstu: Agencija).

Agencija je samostalna upravna organizacija.

Član 48.

Agencija je nadležna za:

- utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja;

- utvrđivanje kriterija za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova;

- davanje preporuka o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje studijskih programa;

- davanje preporuka o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa;

- davanje preporuke o najnižim školarinama za sve studente na akreditiranim visokoškolskim ustanovama, s ciljem usklađivanja najnižih školarina na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine;

- davanje savjeta o politici rada i razvoja ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH;

- davanje savjeta i informacija o pitanjima iz svoje nadležnosti zainteresiranim strankama;

- utvrđivanje standarda kvaliteta, analizu kvaliteta, davanje preporuka za otklanjanje nedostataka kvalitete studija i visokoškolskih ustanova;

- predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama za kvalitet u visokom obrazovanju;

- predlaganje općih smjernica i kriterija na osnovu kojih se iz budžeta institucija BiH mogu dodjeljivati sredstva visokoškolskim ustanovama za naučnoistraživački rad;

- donošenje pravilnika i drugih akata iz svoje nadležnosti.

4.1. Akreditacija visokoškolskih ustanova

Član 49.

U oblasti akreditacije, Agencija je nadležna za:

- raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno njihovih studijskih programa (u daljnjem tekstu: stručnjaci);

- osnivanje komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz člana 48. alineja 2. ovog Zakona. Komisija ima pet članova, a čini je po jedan

predstavnik Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, ministarstva Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH, te predstavnik Agencije;

- dostavljanje utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom odjelu Brčko Distrikta BiH;

- imenovanje komisije stručnjaka, na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka;

- davanje preporuke nadležnim obrazovnim vlastima o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa, na osnovu mišljenja komisije stručnjaka;

- postupak i rješenje o akreditaciji i licenciranju visokoškolskih ustanova koje donose ministarstvo Republike Srpske, kantonalna ministarstva i Brčko Distrikt BiH, u skladu s članom 48. alineja 1. ovog Zakona;

- ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz člana 48. alineja 1. ovog Zakona i, u slučaju utvrđene neusklađenosti, davanje preporuke Upravnom odboru za preduzimanje daljnjih mjera, sve do mjere poništenja rješenja o akreditaciji. Žalbu na rješenje o poništenju rješenja o akreditaciji nadležne obrazovne vlasti podnose Upravnom odboru Agencije;

- vođenje državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova;

- stalnu dostupnost na svojoj internet stranici liste akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i njeno objavljivanje najmanje jednom godišnje u „Službenom glasniku BiH“, a najmanje dva puta godišnje u trima visokotiražnim dnevnim novinama.

4.2. Forma i sadržaj diplome i dodatka diplomi

Član 50.

Agencija donosi uputstvo o formi i sadržaju diplome i dodatka diplome koju izdaju akreditirane visokoškolske ustanove.

4.3. Statut i tijela Agencije

Član 51.

Rad Agencije uređuje se statutom.

Saglasnost na statut Agencije daje Vijeće ministara BiH.

Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta rukovodi direktor.

Direktora i njegove zamjenike bira, nakon provedenog javnog konkursa, Vijeće ministara BiH.

Mandat direktora i njegovih zamjenika je četiri godine.

Direktor i zamjenici direktora ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda.

Agencijom upravlja Upravni odbor koji ima deset članova.

Upravni odbor čine po tri člana iz sva tri konstitutivna naroda i jedan član iz reda ostalih.

Članove upravnog odbora Agencije bira Parlamentarna skupština BiH na mandat od tri godine s mogućnošću reizbora, pod uvjetom da se inicijalno imenovanje provede u fazama, tako da svake godine jedna trećina članova bude reizborna, ili ponovo imenovana.

Upravni odbor odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova pod uvjetom da takvu većinu čine najmanje dvije trećine glasova predstavnika svakog konstitutivnog naroda.

Upravni odbor čini najmanje 50% redovnih profesora univerziteta.

Prijelazni period za akreditaciju i licenciranje

Član 61.

Stupanjem na snagu ovog Zakona, postojeće visokoškolske ustanove dobivaju privremenu akreditaciju od nadležne institucije. U privremenoj akreditaciji određuje se rok u kojem će se obaviti akreditacija svakog pojedinog programa koji se izučava na tim visokoškolskim ustanovama, a sve u skladu s kriterijima i procedurama za akreditaciju i standardima.

Akreditacija visokoškolskih ustanova bit će obavljena u periodu od najviše četiri godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

6. Imenovanje vršioca dužnosti i rok za donošenje propisa

Član 62.

Vijeće ministara BiH će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona imenovati upravne odbore i vršioca dužnosti direktora CIP-a i Agencije.

Agencija će u roku od godinu dana donijeti propise iz svoje nadležnosti.

7. Usklađivanje drugih zakona

Član 63.

Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladit će se s odredbama ovog Zakona u periodu od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu.

Sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim Zakonom regulirat će se zakonima na nivou Republike Srpske i kantona.

22. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za daljnju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 13/08) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.
(Predmet Odluke)

(1) Ovom odlukom se usvaja sedam dokumenata koji su potrebni za izvršenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 59/07), za daljnju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH (Berlinski kominike 2003. godine), za izvršenje Konvencije o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u evropskoj regiji (broj 165) („Službeni glasnik BiH“ - „Međunarodni ugovori“, broj 16/03), kao i izvršenje Programa realizacije prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH (usvojenog na 110. sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 23. 02. 2006. godine).

(2) Dokumenti iz prethodnog stava su:

- a) Okvir za visokoškolske kvalifikacije u BiH*
- b) Provođenje Okvira za kvalifikacije za visoko obrazovanje u BiH*
- c) Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH*
- d) Preporuke za implementaciju osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH*
- e) Državni akcioni plan za priznavanje kvalifikacija u BiH*
- f) Model Dodatka diplomi za BiH*
- g) Priručnik za korisnike modela Dodatka diplomi za BiH.*

Član 2.
(Način izrade dokumenata i saglasnosti)

(1) Dokumenti su rezultat rada zajedničkog projekta Evropske komisije i Vijeća Evrope pod naslovom „Jačanje visokog obrazovanja u BiH“.

(2) Dokumente su pripremili domaći eksperti iz svih dijelova BiH uz pomoć evropskih stručnjaka.

(3) Dokumenti su prihvaćeni od strane Upravnog odbora Projekta iz stava (1) ovog člana.

(4) Saglasnost na dokumente su dala resorna entitetska i kantonalna ministarstva, odgovarajući odjel Brčko Distrikta BiH i Rektorska konferencija BiH.

Član 3.
(Primjena)

Dokumenti usvojeni ovom Odlukom predstavljaju okvir djelovanja za sve institucije i pojedince koji su, u skladu sa svojim nadležnostima, uključeni u implementaciju Bolonjskog procesa u BiH.

23. Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ br. 100/11 i 26/19)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

I

Ovom Odlukom utvrđuju se minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

II

Minimalni standardi koji se utvrđuju ovom Odlukom zasnivaju se na Standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (ESG 2015).

24. Odluka o kriterijima za akreditaciju studijskih programa prvog i drugog ciklusa studija u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 47/17) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet Odluke)

(1) Ovom Odlukom utvrđuju se kriteriji za akreditaciju studijskih programa za I i II ciklus studija u Bosni i Hercegovini.

(2) Kriteriji za akreditaciju studijskih programa za I i II ciklus studija u Bosni i Hercegovini su sastavni dio ove Odluke.

Član 2.

(Primjena)

Kriteriji za akreditaciju studijskih programa za I i II ciklus studija primjenjuju se u postupcima akreditacije svih studijskih programa I i II ciklusa studija u Bosni i Hercegovini.

25. Odluka o kriterijima za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa („Službeni glasnik BiH“ broj 2/18) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet)

Ovom Odlukom utvrđuju se kriteriji za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Bosni i Hercegovini, način njihovog izbora putem javnog konkursa i način objavljivanja konkursa, odabir stručnjaka u posebnim slučajevima, sadržaj liste stručnjaka, obaveze stručnjaka, način ažuriranja liste stručnjaka i prestanak statusa stručnjaka.

Član 2.
(Kategorije stručnjaka)

Domaći i međunarodni stručnjaci koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa u smislu ove odluke su:

- (a) Stručnjaci - predstavnici akademske zajednice u BiH;*
- (b) Stručnjaci - predstavnici privrede i prakse;*
- (v) Međunarodni stručnjaci;*
- (g) Studenti.*

Član 7.
(Način izbora)

- (1) Izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka vrši se putem javnog konkursa.*
- (2) Odluku o raspisivanju javnog konkursa donosi direktor Agencije.*
- (3) Javni konkurs za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka objavljuje se svake godine.*

(4) Javni konkurs se raspisuje po naučnim oblastima definiranim Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini.

(5) Stručnjacima koji su izabrani i uvršteni na listu stručnjaka prestaje status stručnjaka na listi nakon isteka perioda od tri godine od dana utvrđivanja liste.

(6) Agencija je obavezna šest mjeseci prije isteka perioda iz prethodnog stava raspisati novi javni konkurs za izbor stručnjaka.

Član 8.
(Objavljivanje javnog konkursa i prijava na konkurs)

(1) Obavještenje o raspisivanju javnog konkursa se objavljuje u trima visokotiražnim dnevnim novinama čija se distribucija vrši na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a cijeli tekst konkursa objavljuje se na internet stranici Agencije.

(2) Sve do okončanja konkursne procedure i usvajanja liste od strane ministarstava obrazovanja u BiH i nadležnog odjela Brčko Distrikta BiH, ranije utvrđena Lista stručnjaka ostaje važeća.

(3) Rok za prijavu kandidata na javni konkurs je 30 dana od dana objavljivanja obavještenja u dnevnim novinama.

(4) Prijava na konkurs vrši se popunjavanjem obrasca prijave i dostavljanjem odgovarajućih dokumenata, u originalu ili ovjerenoj kopiji, kojima se dokazuje ispunjavanje propisanih kriterija za svaku kategoriju stručnjaka, a što će biti naznačeno u tekstu javnog konkursa.

Član 9.

(Odabir stručnjaka u izuzetnim slučajevima)

(1) U izuzetnim slučajevima, kada u toku sprovođenja javnog konkursa nije bilo prijavljenih kandidata za određenu oblast sa potrebnom ekspertizom, odnosno na listi stručnjaka nema izabranog domaćeg ili međunarodnog stručnjaka iz određene naučne oblasti, Agencija može na osnovu poziva i u saradnji sa Agencijama iz inostranstva odrediti stručnjaka za postupak vanjskog osiguranja kvaliteta.

(2) Stručnjak imenovan na način iz stava (1) ima ravnopravan status sa stručnjacima imenovanim sa liste stručnjaka koju je utvrdila Agencija.

(3) U slučaju kada Agencija utvrdi da na listi stručnjaka iz određene kategorije, ili naučne oblasti postoji nedostatak u broju stručnjaka, provest će proceduru izbora samo za tu kategoriju, odnosno naučnu oblast.

Član 10.

(Sadržaj liste)

(1) Lista stručnjaka u zavisnosti od kategorije stručnjaka sadrži podatke za:

- a) predstavnike akademske zajednice: ime i prezime, izbor u zvanje za predmet ili užu naučnu/umjetničku oblast, naziv institucije u kojoj je zaposlen, iskustvo u obukama i učešću u komisijama za akreditaciju;
- b) predstavnike privrede i prakse: ime i prezime, stečena kvalifikacija, naziv institucije u kojoj je zaposlen, radno mjesto, radno iskustvo u relevantnoj oblasti, iskustvo u obukama i učešću u komisijama za akreditaciju;
- c) predstavnike studenata: ime i prezime, ciklus studija, naziv visokoškolske ustanove, naziv studijskog programa, iskustvo u obukama i učešću u komisijama za akreditaciju;
- d) međunarodne stručnjake: ime i prezime, država, stepen obrazovanja iz relevantne naučne oblasti, naziv visokoškolske ustanove ili druge organizacije u kojoj je radno angažovan, iskustvo u obukama i učešću u komisijama za akreditaciju.

(2) Listu stručnjaka iz stava (1) vodi Agencija u papirnoj i elektronskoj formi uz poštovanje odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka.

Član 12.

(Način ažuriranja Liste stručnjaka)

(1) Agencija vrši ažuriranje Liste stručnjaka svakih šest mjeseci, a po potrebi i češće.

(2) Ažuriranje Liste vrši viši referent za administrativno-tehničke poslove u Agenciji, na način da putem e-maila i telefona vrši provjeru eventualnih promjena podataka iz člana 11. stav (1).

(3) U cilju ažuriranja Liste stručnjaka, ukoliko Agencija dođe do saznanja da je došlo do promjene određenih podataka koji čine sadržaj Liste stručnjaka, iste će provjeriti po službenoj dužnosti i u zavisnosti od tačnosti provjerenih podataka izvršiti izmjenu, ispravku, dopunu podataka ili brisanje stručnjaka sa Liste stručnjaka.

(4) O svakoj promjeni podataka iz sadržaja utvrđene Liste stručnjaka, Agencija odmah obavještava sve nadležne obrazovne vlasti u Bosni i Hercegovini.

Napomena: Agencija je 2023. godine donijela novu Odluku o kriterijima za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koja je objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 22/23. Novom odlukom se citirana ranija odluka u bitnom nije izmijenila, pa se iz tog razloga relevantne odredbe nove odluke neće posebno citirati.

26. Odluka o načinu formiranja Komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koja je preuzeta sa internetske stranice www.hea.gov.ba, i **Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o načinu formiranja Komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa** („Službeni glasnik BiH“ broj 2/18), kako je objavljena na internetskoj stranici Agencije, u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.
(Predmet)*

Ovom Odlukom određuje se način osnivanja Komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuku o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa (u daljnjem tekstu: Komisija), uslovi imenovanja za člana Komisije, način rada i mandat Komisije.

*Član 2.
(Sastav Komisije)*

(1) Komisija za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuku o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa ima pet (5) članova.

(2) Komisiju čine po jedan predstavnik: Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske, Brčko distrikta BiH i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i obezbjeđivanje kvaliteta (u daljnjem tekstu: Agencija).

Član 5.

(Imenovanje i mandat)

(1) Nakon dobijanja nominacija direktor Agencije donosi rješenje o imenovanju članova Komisije uz saglasnost Upravnog odbora Agencije.

(2) Mandat članova Komisije je tri godine i mogu biti imenovani još jedan mandat.

(3) U slučaju da član Komisije iz bilo kojeg razloga ne obavlja ili nije u mogućnosti da obavlja poslove člana Komisije, o tome će biti obaviještena institucija koja ga je nominovala i biće zatražena nominacija drugog kandidata.

Član 8.

(Stupanje na snagu)

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i objaviće se na web stranici Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta.

Napomena: Agencija je 2023. godine donijela novu Odluku o načinu formiranja komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koja je objavljena u „Službenom glasniku“ Bosne i Hercegovine“ broj 22/23. Novom odlukom se citirana ranija odluka u bitnom nije izmijenila, pa se iz tog razloga relevantne odredbe nove odluke neće posebno citirati.

27. Pravilnik o vođenju Državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 91/11) u relevantnom dijelu glasi:

I. OPĆI DIO

Član 1.

(Predmet Pravilnika)

Ovim Pravilnikom se propisuje vođenje Državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Registar), izgled i sadržaj Registra, postupak upisa u Registar, način upisa, ispravke upisa, brisanje iz Registra, osiguranje dostupnosti informacija o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini, izdavanje uvjerenja o upisu u Registar, te druga pitanja od značaja za uspostavljanje i vođenje Registra.

Član 2.

(Nadležno tijelo)

Registar iz člana 1. ovog Pravilnika vodi Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (u daljnjem tekstu: Agencija).

Član 3.

(Značaj Registra)

(1) Registar predstavlja službenu evidenciju o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini.

(2) Na temelju podataka iz Registra, Agencija sačinjava listu akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i osigurava dostupnost informacija o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini, na način propisan članom 49. alineja 9. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon).

II. FORMA I SADRŽAJ REGISTRA

Član 5.

(Sadržaj Registra)

(1) U prvi dio registra (knjiga numerirana brojem 1.), upisuju se podaci o akreditiranim visokoškolskim ustanovama i to:

(...)

(2) U drugi dio Registra (knjiga numerirana brojem 2.), upisuju se podaci o studijskim programima akreditirane visokoškolske ustanove i to:

(...)

III. POSTUPAK UPISA U REGISTAR

Član 7.

(Upis u Registar)

(1) Upis u Registar se vrši na temelju rješenja o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa koje donose nadležna obrazovna tijela određena kantonalnim zakonima, zakonom Republike Srpske i zakonom Brčko Distrikta BiH. Prije upisa u Registar, na način koji se uređuje posebnom instrukcijom koju donosi direktor Agencije uz saglasnost Upravnog odbora, Agencija vrši ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s minimalnim standardima iz područja visokog obrazovanja i kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini.

(2) Uz rješenje o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa, nadležna obrazovna tijela iz stava 1. ovog člana, dostavljaju potrebne dokaze na temelju kojih se vrši upisivanje podataka u Registar iz člana 5. ovog Pravilnika.

(3) O upisu u Registar, Agencija obavještava nadležna obrazovna tijela iz stava (1) ovog člana, u roku od tri dana po izvršenom upisu.

Član 8.

(Obavještenje o promjeni podataka)

U cilju održavanja ažurnosti Registra i tačnosti podataka koji se upisuju u Registar, nadležna tijela iz člana 7. stav (1) ovog Pravilnika, u roku od tri dana, obavještavaju

Agenciju o svakoj promjeni podataka iz člana 5. ovog Pravilnika, dostavljajući i odluku nadležnog tijela o nastaloj promjeni.

28. Preporuke o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova te za prestrukturiranje studijskih programa („Službeni glasnik BiH“ broj 13/12) u relevantnom dijelu glase:

I

SVRHA I CILJ PREPORUKA

Svrha ovih preporuka je da posluže nadležnom ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH prilikom definiranja osnovnih kriterija i standarda za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje studijskih programa, s ciljem da visokoškolske ustanove postignu unapređenje znanja, misli i školstva u Bosni i Hercegovini, promoviraju razvoj demokratskog građanskog društva i da osiguraju primjenu najviših standarda nastave i istraživačkog rada.

S ciljem izgradnje savremenog, efektivnog i kvalitetnog visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, ove preporuke sadrže pregled kriterija i standarda, koje bi nadležni obrazovni organi trebali razraditi u svojim aktima.

29. Preporuke o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 13/12) u relevantnom dijelu glase:

I

Svrha ovih preporuka je da posluže kao osnova nadležnim obrazovnim organima da svojim aktima odrede: kriterije za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa, te postupak ocjene ispunjenosti kriterija.

II

Kriteriji za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa predstavljaju uslove koje:

a) visokoškolska ustanova u osnivanju treba ispuniti kako bi dobila licencu - odgovarajući akt kojim se odobrava rad visokoškolskih ustanova,

b) postojeća visokoškolska ustanova treba ispuniti kako bi dobila licencu - odgovarajući akt kojim se odobrava izvođenje novog studijskog programa.

III

Kriteriji za licenciranje se odnose na: ljudske, prostorne i materijalno-tehničke resurse, te studijski program.

(...)

IV

Nadležni obrazovni organ bi trebao da propiše postupak ocjene ispunjenosti kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa, kako bi se utvrdilo sljedeće:

- a) odgovornost i uloga svakog od učesnika postupka,*
- b) način podnošenja zahtjeva,*
- c) rok za podnošenje zahtjeva,*
- d) potrebna dokumentacija koja se podnosi uz zahtjev, a kojom se dokazuje ispunjenost kriterija za licenciranje,*
- e) sadržaj elaborata o opravdanosti izvođenja novog studijskog programa s prijedlogom studijskog programa,*
- f) način imenovanja i rada komisije stručnjaka,*
- g) te druga pitanja u cilju racionalnog, transparentnog i efikasnog postupka.*

U postupku licenciranja posebnu pažnju treba posvetiti ekspertizi dostavljenog Elaborata o opravdanosti osnivanja visokoškolske ustanove ili Elaborata o opravdanosti izvođenja novog studijskog programa. Razlozi za osnivanje nove visokoškolske ustanove ili izvođenja novog studijskog programa trebaju biti usmjereni ka potrebama tržišta rada i utemeljeni na realnim, lako dostupnim i provjerljivim podacima iz relevantnih izvora.

Postupak ocjene ispunjenosti kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa organizacionih jedinica van sjedišta visokoškolske ustanove, treba da se provodi na isti način kao za rad ustanove u sjedištu visokoškolske ustanove.

V

Nadležni obrazovni organ bi trebao odrediti da su učesnici postupka ocjene ispunjenosti kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa:

- a) visokoškolska ustanova,*
- b) komisija stručnjaka,*
- c) nadležni obrazovni organ.*

U cilju dobijanja stručnog mišljenja o opravdanosti izvođenja novog studijskog programa nadležni obrazovni organ bi trebao propisati da se mogu uključiti i druga tijela (savjeti, agencije, nadležna resorna ministarstva, predstavnici privrede i sl.).

Članovi komisije bi trebali biti stručnjaci, odnosno, istaknuti predstavnici akademske zajednice iz odgovarajuće naučno-nastavne, odnosno umjetničko-nastavne oblasti iz koje su predloženi studijski programi.

VI

U cilju profesionalnog, objektivnog i nezavisnog rada komisije stručnjaka nadležni obrazovni organ treba da donese kodeks ponašanja članova komisije stručnjaka i da propiše da članovi komisije stručnjaka dostave nadležnom obrazovnom organu potpisanu izjavu o nepostojanju bilo kojeg sukoba interesa.

Komisija stručnjaka u toku posjete visokoškolskoj ustanovi treba da utvrdi ispunjenost definiranih kriterija. Preporučuje se da komisija stručnjaka u odlučivanju uzima u obzir i dosadašnja iskustva visokoškolske ustanove u izvođenju sličnih studijskih programa.

VIII

Nadležni obrazovni organ bi trebao, na osnovu pozitivnog mišljenja komisije stručnjaka, da donose odgovarajući akt kojim se odobrava rad ustanove ili izvođenje novog studijskog programa. Akt donesen u tekućoj akademskoj godini, vrijedi za upis studenata za sljedeću akademsku godinu.

30. Odluka o usvajanju prioriteta za razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini za period 2016–2026. („Službeni glasnik BiH“ broj 35/16) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet Odluke)

(1) Ovom odlukom usvajaju se Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini za period 2016.-2026. (u daljem tekstu: Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja).

(2) Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja su sastavni dio ove odluke.

Član 2.

(Sadržaj i primjena Odluke)

(1) Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja predstavljaju glavne mjere i aktivnosti koje se trebaju provesti u Bosni i Hercegovini kako bi se s jedne strane osnažio razvoj visokog obrazovanja, a s druge strane ostvarila njegoa puna uključenost u Evropski prostor visokog obrazovanja.

(2) Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja usvojeni ovom odlukom su grupirani u sedam ključnih područja: dobro upravljanje i menadžment; resursi; povezanost tržišta rada i visokog obrazovanja; standardi kvalifikacija; studentsko iskustvo; internacionalizacija i statistika.

(3) Utvrđeni Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja doprinijeti će daljem usklađivanju visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa politikama, ciljevima i prioritetima Evropskog prostora visokog obrazovanja.

Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u BiH za period 2016. - 2026.

P1.2. Dobro upravljanje i zakonodavstvo

1. Osigurati da se razvoj visokog obrazovanja odvija na transparentan, kooperativan i kreativan način na svim nivoima; unaprijediti širenje informacija o visokom obrazovanju putem medija.

[...]

P1.3. Osiguranje kvaliteta

1. Unaprijediti mehanizme i dosljedno provesti principe i standarde osiguranja kvaliteta na svim VŠU.

2. Uspostaviti preduvjete i provesti učinkovit, transparentan i pristupačan proces akreditiranja za studijske programe visokog obrazovanja zasnovan na realnoj procjeni troškova i koristi.

3. Ocijeniti uticaj prvog kruga institucionalne akreditacije VŠU u BiH na kvalitet, relevantnost i učinkovitost. Obezbijediti analize u oblasti visokog obrazovanja koje će izrađivati HEA i nadležne obrazovne vlasti na osnovu stečenih iskustava o procesu akreditacije kako bi se strateški pristupi zasnivali na relevantnim informacijama.

[...]

V. Dopustivost

31. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

a) 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.

33. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, koje ukupno broji 28 delegata, što čini $\frac{1}{4}$ članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači da je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-7/10* od 26. novembra 2010. godine, tačka 21, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

VI. Meritum

34. Podnosioci zahtjeva smatraju da odredbe čl. 7, 8, 9. stav (3), 19, 22, 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), 37, 48. stav (1) tačka 3) i stav (3), te člana 50. Zakona nisu u saglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2, III/2.b) i III/3.b). Naime, podnosioci zahtjeva tvrde da navedene odredbe nisu usklađene s Okvirnim zakonom kojim je Parlamentarna skupština BiH regulirala pitanje načina osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH uspostavljanjem institucija koje imaju nadležnost za provođenje tog procesa. Podnosioci zahtjeva tvrde da je osporenim odredbama Zakona RS formirala iste institucije s istim nadležnostima i da je na taj način uspostavila paralelne institucije koje su preuzele ovlaštenja institucija BiH koje su formirane Okvirnim zakonom, što je u suprotnosti s navedenim članovima Ustava Bosne i Hercegovine.

35. S druge strane, u odgovoru na zahtjev Narodna skupština osporava sve navode iz zahtjeva, tvrdeći da BiH, prema članu III Ustava Bosne i Hercegovine, nije nadležna za oblast visokog obrazovanja jer je to pitanje u isključivoj nadležnosti entiteta. Narodna skupština tvrdi da je Zakon u potpunosti usklađen s Okvirnim zakonom, odnosno da su Zakonom, u smislu člana 63. stav (1) Okvirnog zakona, samo precizirana pitanja koja nisu obuhvaćena Okvirnim zakonom. Osim toga, Narodna skupština ističe da je RS, po uzoru na države sa složenim administrativnim uređenjima, uspostavila institucije za provođenje procesa osiguranja kvaliteta u RS. Narodna skupština je posebno naglasila da Okvirni zakon ne predstavlja „zakonski akt u punom obimu i kvalitetu“, već samo pravni okvir kojim se utvrđuju osnovna načela unutar određene oblasti, odnosno smjernice za zakonodavce u entitetima i Brčko distriktu BiH.

U odnosu na prigovore Narodne skupštine o pravnoj prirodi spornog zakona

36. U vezi sa spornim pitanjem usklađenosti odredbi Zakona s Okvirnim zakonom, Ustavni sud ukazuje na svoj stav da entiteti (ili druge administrativne jedinice BiH), kada donose svoje zakone ili druge pravne akte, moraju poštovati obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije BiH. Činjenica da te obaveze nisu poštovane može dovesti do kršenja odredbi Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/11* od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

37. Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosilaca vlasti moraju biti u skladu s ustavom. Osim toga, ovo načelo zahtijeva da svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. Ovo dalje znači da pravni sistem počiva na hijerarhiji pravnih akata, počevši od ustava kao najvišeg pravnog akta pa do podzakonskih akata (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. [U-21/16](#) od 1. juna 2017. godine, tačka 19, i [U-6/06](#) od 29. marta 2008. godine, tačka 22).

38. U konkretnom slučaju Narodna skupština tvrdi da Okvirni zakon ne predstavlja „zakonski akt u punom i obimu i kvalitetu“, već samo „smjernice“ za zakonodavce u entitetima, kantonima i Brčko distriktu BiH. U vezi s tom tvrdnjom Ustavni sud ukazuje na svoju praksu iz Odluke broj U-22/18, u kojoj je ispitivana usklađenost kantonalnog zakona o visokom obrazovanju s Okvirnim zakonom. U toj odluci Ustavni sud je, između ostalog, naveo da Okvirni zakon služi kao osnovni normativni instrument kojim država regulira oblast obrazovanja na općenit i principijelan način, dok se federalnim jedinicama prepušta da tu istu oblast reguliraju preciznije, ali obavezno u skladu s državnim zakonom. Imajući u vidu ovo i načelo vladavine prava, neupitno je da Okvirni zakon predstavlja obavezujući pravni osnov koji se mora poštovati prilikom donošenja zakona o visokom obrazovanju na nivou entiteta, odnosno kantonâ. Stoga, „zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja“ trebaju biti usklađeni s Okvirnim zakonom, dok će „sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana Okvirnim zakonom biti regulirana zakonima na nivou Republike Srpske i kantona (član 63. Okvirnog zakona)“ (vidi Ustavni sud, Odluka broj [U-22/18](#) od 5. jula 2019. godine, tačka 26, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 53/19 6. augusta 2019. godine).

39. Ustavni sud ukazuje da se iz sadržaja Okvirnog zakona može izvesti zaključak da taj zakon, u dijelu načina osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju, ne propisuje samo okvirne standarde kako se to tvrdi u odgovoru na zahtjev. Upravo imajući u vidu sadržaj Okvirnog zakona, Ustavni sud ne može prihvatiti navod Narodne skupštine da se radi o zakonu kojim se uspostavljaju tek „smjernice“ za nadležne niže nivoe vlasti. U prilog tome, Ustavni sud ukazuje da je Okvirni zakon donesen u okviru reforme visokog obrazovanja. Njime su uspostavljena osnovna načela i standardi za stjecanje visokog obrazovanja u BiH, u skladu s međunarodnim dokumentima (član 2. Okvirnog zakona). Istovremeno, Okvirnim zakonom su uspostavljena i državna tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza BiH. Tim državnim tijelima data je nadležnost da, s odgovornim nivoima vlasti (entiteti, kantoni, Brčko distrikt) u ovoj oblasti, provode postupak osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH na način propisan Okvirnim zakonom. Institucijama BiH, koje su uspostavljene Okvirnim zakonom, propisana je nadležnost za provođenje procesa osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, koja uključuje donošenje propisa u tom segmentu, kako bi se oblast visokog obrazovanja utemeljila u skladu s Evropskim standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta (ESG) za sve visokoškolske ustanove u BiH.

40. Narodna skupština je dalje iznijela tvrdnju da su odredbe Zakona „bez ikakve sumnje“ usklađene s Okvirnim zakonom. U vezi s tim, Ustavni sud naglašava da se iz sadržaja Zakona ne uočava da se Zakon uopće poziva na odredbe Okvirnog zakona, niti da uvažava državne institucije koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. Zakon se ne poziva ni na akte državnih institucija koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. Stoga, Ustavni sud smatra da se ovakva tvrdnja Narodne skupštine *prima facie* ne može prihvatiti.

41. Narodna skupština je u odgovoru na zahtjev istakla i da je prilikom donošenja Zakona imala u vidu praksu država sa složenim administrativnim uređenjima poput Španije, Belgije, Nizozemske i dr., tj. zemalja koje imaju više agencija za akreditiranje visokoškolskih ustanova i priznavanje u visokom obrazovanju. U vezi s tim, Ustavni sud smatra da je način osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, uključujući i broj agencija koje će se tim procesom baviti, bio u nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH koja je, s obzirom na preuzete međunarodne obaveze, bila ovlaštena da donese Okvirni zakon. Dakle, Okvirni zakon je propisao standarde koji se moraju slijediti i uspostavio odgovarajuće institucije za provođenje Okvirnog zakona i ispunjavanje svih međunarodnih obaveza. Ovo dalje znači da niži nivoi vlasti, kada donose svoje zakone, trebaju prvenstveno poštovati standarde propisane državnim zakonom i nadležnosti institucija uspostavljenih na državnom nivou. Činjenica da neke druge države imaju više agencija za akreditiranje visokoškolskih ustanova i priznavanje u visokom obrazovanju nije relevantna u ovom slučaju jer se pitanje broja takvih agencija i njihova nadležnost u BiH ne može propisivati zakonima entiteta mimo važećeg Okvirnog zakona.

42. Ustavni sud naglašava da ima i drugačijih primjera. Ilustracije radi, u susjednoj Republici Hrvatskoj, koja je članica EU, Zakonom o osiguranju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju uspostavljena je Agencija za znanost i visoko obrazovanje kao javna ustanova koja u Republici Hrvatskoj brine o osiguranju i unapređenju kvaliteta u nauci i visokom obrazovanju i provodi postupak akreditacije visokoškolskih ustanova u Republici Hrvatskoj. Susjedna Republika Srbija, koja još nije članica EU, Zakonom o visokom obrazovanju je za poslove akreditacije obrazovala Nacionalno akreditacijsko veće. Republika Crna Gora je, prema preporukama EU, Zakonom o visokom obrazovanju Crne Gore uspostavila Agenciju za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja, koja obavlja poslove akreditiranja visokoškolskih ustanova Crne Gore. Dakle, način rješavanja pitanja broja institucija za akreditaciju nesumnjivo spada u slobodu procjene nadležnog zakonodavca, a to je u konkretnom slučaju Parlamentarna skupština koja je to pitanje riješila Okvirnim zakonom uspostavljanjem državne agencije.

43. Imajući u vidu sve prethodno izneseno, Ustavni sud, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, zaključuje da Okvirni zakon predstavlja „odluku institucija Bosne i Hercegovine“ u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i obavezujući pravni osnov za donošenje zakona o visokom obrazovanju na nivou entitetâ, kantona i BDBiH. Vodeći se svojim već zauzetim stavovima o neophodnosti poštovanja „obaveza koje se

entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona“, Ustavni sud će ustavnost osporenih odredbi Zakona ispitati u svjetlu poštovanja obaveza i načela utvrđenih Okvirnim zakonom kao „odlukom institucije Bosne i Hercegovine“.

44. Međutim, prije toga, radi preciznije analize ustavnosti, potrebno je dati opći prikaz Okvirnog zakona i okolnosti u kojima je donesen.

Okvirni zakon o visokom obrazovanju BiH – opći prikaz

45. Ustavni sud smatra svrsishodnim da se osvrne na okolnosti koje su prethodile donošenju Okvirnog zakona, kao i na okolnosti nakon njegovog donošenja. Ustavni sud podsjeća da se BiH, potpisivanjem niza međunarodnih dokumenata, obavezala da provede bolonjski proces, koji predstavlja najznačajniju i najobuhvatniju reformu visokog obrazovanja u Evropi. Krajnji cilj bolonjskog procesa bio je uspostavljanje evropskog prostora visokog obrazovanja, koji bi značio nesmetanu mobilnost akademskih radnika i studenata, te objektivno priznavanje njihovih kvalifikacija. BiH se u bolonjski proces uključila 2003. godine. Značajan korak u tom procesu BiH je ostvarila donošenjem Okvirnog zakona 2007. godine, koji je donijela Parlamentarna skupština BiH u skladu sa članom IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Tim zakonom je, između ostalog, utvrđena organizacija visokog obrazovanja u BiH, odgovornost nadležnih vlasti u ovoj oblasti, ustanovljena su tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza BiH, te način osiguravanja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja (član 1. Okvirnog zakona). Okvirni zakon ustanovljava opća načela i ciljeve u oblasti obrazovanja, uz obavezu da navedeno bude dio entitetskih odnosno kantonalnih zakonodavstava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-26/13](#) od 26. marta 2015. godine, tačka 46). Osim toga, Okvirni zakon sadrži detaljne odredbe kojima se propisuje osnivanje državnih institucija za provođenje ovog zakona, propisuju se nadležnosti državnih institucija, kao i ostala važna pitanja.

46. Nakon donošenja Okvirnog zakona Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o usvajanju dokumenata potrebnih za daljnju implementaciju bolonjskog procesa (vidi tačku 22. ove odluke). Odlukom je usvojeno sedam dokumenata koji su neophodni za provođenje Okvirnog zakona i, između ostalog, za daljnju implementaciju bolonjskog procesa u BiH i izvršenje Programa realizacije prioriteta iz Evropskog partnerstva s BiH.

47. Okvirnim zakonom su uspostavljena načela i standardi za stjecanje visokog obrazovanja u BiH u skladu s relevantnim odredbama Evropske konvencije i njenih protokola, kao i relevantnim preporukama Komiteta ministara Vijeća Evrope i drugim relevantnim načelima međunarodno priznatih pravnih instrumenata na čije poštovanje se obavezala BiH. Također, odredbama Okvirnog zakona (član 1) propisano je da se tim zakonom, između ostalog, utvrđuje odgovornost nadležnih vlasti u oblasti obrazovanja i ustanovljavaju tijela za provođenje zakona i međunarodnih obaveza BiH,

te način osiguravanja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja. Članom 2. Okvirnog zakona propisano je da je visoko obrazovanje djelatnost od posebnog interesa za BiH. Prema Okvirnom zakonu, nadležne institucije za provođenje zakona i međunarodnih obaveza BiH u oblasti visokog obrazovanja su: Ministarstvo civilnih poslova (član 42), Rektorska konferencija BiH (član 43), Centar za informiranje i priznavanje dokumenata (CIP), čije su kompetencije propisane čl. 45. i 46. Okvirnog zakona, i državna agencija s kompetencijama propisanim čl. od 47. do 52. Okvirnog zakona. Članom 63. stav (2) Okvirnog zakona propisano je da će se „sva pitanja koja nisu regulirana“ tim zakonom regulirati zakonima na nivou entiteta.

48. Okvirnim zakonom je ustanovljena državna agencija, a 2008. godine ona je i službeno osnovana. To je samostalna upravna organizacija koja je, prema Okvirnom zakonu, između ostalog, nadležna za utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojim se utvrđuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja u BiH. Sjedište državne agencije je u Banjaluci, njen rad je uređen statutom, a njom rukovodi direktor i upravlja upravni odbor (član 51. Okvirnog zakona).

49. Državna agencija u postupku akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH obavlja poslove koji su definirani u članu 48. alineja 2. i članu 49. Okvirnog zakona (vidi tačku 21. ove odluke). Djelujući u skladu s postavljenim ciljevima, državna agencija je od 2009. godine punopravna članica Međunarodne mreže agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (INQAAHE). U februaru 2010. godine dobila je status pridruženog člana u Evropskoj asocijaciji za osiguranje kvaliteta (ENQA), a od maja 2010. godine je punopravna članica Mreže agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju centralne i istočne Evrope (CEEN). Državna agencija je, u smislu člana 48. alineja 11. Okvirnog zakona, donijela niz podzakonskih akata s ciljem provođenja Okvirnog zakona u dijelu osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH (vidi tač. 22–29. ove odluke). Državna agencija je, između ostalih, donijela Pravilnik o vođenju državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini (vidi tačku 27. ove odluke) kojim je propisala vođenje državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: registar). Pravilnikom je propisan i postupak i način upisa u registar, brisanje iz registra, osiguranje dostupnosti informacija o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini, izdavanje uvjerenja o upisu u registar itd. Na osnovu podataka iz registra, državna agencija sačinjava listu akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH i osigurava dostupnost informacija o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u BiH na način propisan članom 49. alineja 9. Okvirnog zakona. Također, državna agencija je na osnovu čl. 48. i 49. Okvirnog zakona donijela Odluku o načinu formiranja komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa (vidi tačku 26. ove odluke; u daljnjem tekstu: Odluka o načinu formiranja komisije za izbor stručnjaka).

50. Svi podzakonski akti koje je donijela državna agencija obavezujući su za sve nadležne nivoe vlasti u BiH. Državna agencija je donijela i Preporuke o kriterijima i standardima koji su namijenjeni nadležnim nivoima vlasti za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, koji su osnov prilikom definiranja osnovnih kriterija i standarda za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova. Također, državna agencija je donijela i Preporuke o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova kao osnov za nadležne niže nivoe vlasti da svojim aktima odrede kriterije i postupak ocjene ispunjenosti osnovnih kriterija. Aktima državne agencije propisani su kriteriji za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka, kao i način formiranja komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka.

51. Kako su pobrojani akti doneseni na osnovu odredbi Okvirnog zakona s ciljem izvršavanja preuzetih obaveza BiH, Ustavni sud smatra da se doneseni akti moraju poštovati kao i Okvirni zakon. Nepoštovanje navedenih akata znači i nepoštovanje Okvirnog zakona (zato što je cilj navedenih akata provođenje Okvirnog zakona, kao i izvršavanje obaveza koje je BiH preuzela), a nepoštovanje Okvirnog zakona ima za posljedicu nepoštovanje Ustava Bosne i Hercegovine.

52. Postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova provodi se na način propisan Okvirnim zakonom i aktima koji su doneseni u skladu s Okvirnim zakonom, u saradnji s visokoškolskom ustanovom, nadležnim nižim nivoima vlasti (u RS to je, prema Okvirnom zakonu, nadležno ministarstvo obrazovanja), te komisijom stručnjaka (domaćih i međunarodnih) koji obavljaju vanjsko vrednovanje, tj. daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova u BiH i/ili studijskih programa. Zajednička komisija se bira iz reda domaćih i međunarodnih stručnjaka, na osnovu javnog konkursa koji provodi državna agencija. Državna agencija imenuje i pojedinačne komisije stručnjaka za akreditaciju, na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste.

53. Nadalje, prema Okvirnom zakonu, CIP je samostalna upravna organizacija nadležna za informiranje i poslove priznavanja u oblasti visokog obrazovanja (član 45. alineja 1. Okvirnog zakona). Alinejama od 2. do 7. člana 45. Okvirnog zakona propisane su ostale nadležnosti CIP-a, između ostalog, koordiniranje i međunarodna razmjena akademskog osoblja, studenata i programa u oblasti visokog obrazovanja; predstavljanje BiH u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja iz svoje nadležnosti; pružanje informacija putem međunarodnih mreža centara za informacije (mreže ENIC/NARIC) visokoškolskim ustanovama u BiH i predstavljanje BiH u tim mrežama; donošenje preporuka u skladu s Lisabonskom konvencijom ministarstvu RS, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van BiH s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proistječu iz stečene kvalifikacije itd. (vidi tačku 21. ove odluke). Sjedište CIP-a je u Mostaru, njime rukovodi direktor, a upravlja upravni odbor (član 46. Okvirnog zakona).

54. Okvirnim zakonom propisana je odgovornost nadležnih organa vlasti na svim nivoima za provođenje procesa osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH. Navedeno proizlazi iz sadržaja Okvirnog zakona, ali i Odluke o usvajanju prioriteta za razvoj visokog obrazovanja u BiH za period od 2016. do 2026. godine, koja je donesena 2016. godine i kojom su usvojeni prioriteti razvoja visokog obrazovanja (vidi tačku 30. ove odluke).

55. Ustavni sud zapaža da su nadležni niži nivoi vlasti, prema Okvirnom zakonu, bili u obavezi da u roku od šest mjeseci od njegovog donošenja donesu odgovarajući zakon o visokom obrazovanju koji treba da bude usklađen s Okvirnim zakonom (član 63. stav (1) Okvirnog zakona). Prema Okvirnom zakonu, saradnja državnih institucija koje su uspostavljene Okvirnim zakonom obavlja se preko nadležnog ministarstva RS, kantonalnih ministarstava iz oblasti obrazovanja (10 kantona) odnosno posebnog odjela Brčko distrikta BiH.

Opća zapažanja u odnosu na zahtjev

56. Ustavni sud zapaža da je Narodna skupština 2010. godine, nakon donošenja Okvirnog zakona, donijela Zakon o visokom obrazovanju RS, koji je prestao važiti donošenjem novog Zakona o visokom obrazovanju RS iz 2020. godine. Narodna skupština je također 2020. godine donijela osporeni zakon kojim je regulirala pitanje načina osiguranja kvaliteta u RS. Poređenja radi, Ustavni sud zapaža da na nivou kantona i Brčko distrikta BiH nisu doneseni posebni zakoni o kvalitetu, niti nadležni organi kantona i Brčko distrikt BiH imaju formirane posebne institucije za provođenje postupka osiguranja kvaliteta u visokoškolskim ustanovama na području na kojem djeluju.

57. Ustavni sud ponovo naglašava da je Okvirnim zakonom način osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH posebno reguliran uspostavljanjem institucija za provođenje tog procesa, dok je članom 63. stav (2) Okvirnog zakona propisano da „sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim zakonom regulirat će se zakonima na nivou Republike Srpske i kantona“. Ustavni sud smatra da je navedena odredba bitna za ispitivanje osporenih odredbi Zakona u kontekstu njihove usaglašenosti s Okvirnim zakonom.

Pojedinačne odredbe

58. Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva ne osporavaju član 6. Zakona kojim se uspostavlja entitetska agencija u svrhu procesa osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u entitetu RS, koja svoju djelatnost obavlja u skladu sa Zakonom i posebnim zakonima, već da isključivo osporavaju njene nadležnosti.

59. Podnosioci zahtjeva najprije osporavaju član 7. Zakona. Da bi ispitao usklađenost ove odredbe Zakona s Okvirnim zakonom, Ustavni sud smatra da prethodno mora

ispitati usklađenost člana 8. Zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine koji se tiče nadležnosti entitetske agencije. Osim toga, Ustavni sud smatra svrsishodnim, u ovom dijelu obrazloženja, ispitati i osporene odredbe člana 19. Zakona, kao i osporene odredbe člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) tačka 1) Zakona zbog njihove povezanosti sa članom 7. Zakona (sve osporene odredbe navedene su u tački 19. ove odluke).

Usklađenost člana 8. tač. od 1) do 9), člana 19, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) i člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) Zakona

60. Osporenim članom 8. taksativno su propisane nadležnosti entitetske agencije, koje podnosioci zahtjeva osporavaju zato što je Okvirni zakon iste nadležnosti već propisao državnoj agenciji u čl. 48. i 49. Okvirnog zakona. Osim toga, kako su naveli, državna agencija od 2008. godine djeluje na prostoru oba entiteta i Brčko distrikta BiH kao državna institucija za provođenje zakona i međunarodnih obaveza BiH u procesu osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH.

61. Prema tački 1) osporenog člana 8. Zakona entitetska agencija je nadležna da provodi postupak vanjskog vrednovanja u svrhu „početne akreditacije“. Ustavni sud zapaža da se, u smislu člana 4. tačka 8) Zakona, pojam „vanjsko vrednovanje“ (*engl. external evaluation*) definira kao „objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvaliteta u odnosu na važeće standarde i kriterije, koje vrši komisija recenzenata ili komisija stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije visokoškolske ustanove i studijskih programa koje izvode“. Ustavni sud podsjeća da vanjsko vrednovanje, odnosno objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvaliteta u odnosu na važeće standarde i kriterije, prema Okvirnom zakonu, obavlja komisija stručnjaka kao nezavisno stručno tijelo koje se bira po proceduri koju provodi državna agencija (član 49. Okvirnog zakona). Dakle, ono što je već u nadležnosti komisije stručnjaka uspostavljene Okvirnim zakonom je osporenom odredbom Zakona dato u nadležnost entitetskoj agenciji putem njene komisije stručnjaka. Pri tome se u tački 1) člana 8. Zakona koristi pojam „početna akreditacija“ koji Okvirni zakon ne poznaje. Upravo na tome Narodna skupština zasniva stav o neosnovanosti podnesenog zahtjeva jer je, prema tvrdnjama Narodne skupštine, Zakonom propisano ono što Okvirnim zakonom nije. Iz sadržaja odredbe člana 4. tačka 8) Zakona, kojom se definira pojam „početna akreditacija“, proizlazi da je svrha postupka „početne akreditacije“ utvrđivanje da li visokoškolska ustanova ispunjava propisane uvjete i standarde za donošenje preporuke o akreditaciji za izdavanje dozvole za rad. Postavlja se pitanje je li dodavanje pojma „početna akreditacija“ u Zakon, koji Okvirni zakon ne poznaje, dovoljno da se prihvati navedena argumentacija Narodne skupštine o tome da se radi o propisivanju onoga što Okvirni zakon nije propisao u smislu člana 63. stav (2) Okvirnog zakona. Da bi se došlo do odgovora na to pitanje mora se ispitati da li se zaista radi o propisivanju onoga što Okvirnim zakonom nije propisano ili se, u suštini, radi o preuzimanju u nadležnost onoga što je Okvirni zakon već regulirao i sa čim se entitetski zakoni moraju, na osnovu člana 63. stav (1) Zakona, uskladiti.

62. Kako je već naglašeno, postupak vanjskog vrednovanja, u procesu akreditiranja visokoškolske ustanove i studijskog programa, u odnosu na važeće standarde i kriterije prema Okvirnom zakonu, obavlja komisija stručnjaka kao nezavisno stručno tijelo koje se bira po proceduri koju provodi državna agencija. Kako se tačka 1) člana 8. Zakona odnosi na „početnu akreditaciju“, Ustavni sud smatra da bi osporenu tačku trebalo sagledati, prije svega, u vezi s nadležnostima koje su tač. 2) i 8) istog člana dodijeljene entitetskoj agenciji zato što se one tiču poslova vezanih za „početnu akreditaciju“. Naime, termin „početna akreditacija“ dovodi se u vezu s izdavanjem dozvole za rad, tj. licenciranjem, što je termin koji se koristi u Okvirnom zakonu. U suštini je riječ o odgovarajućem aktu kojim se odobrava rad visokoškolske ustanove. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da član 8. tačka 2) Zakona propisuje nadležnost entitetske agencije da nadležnom entitetskom ministarstvu daje preporuke za izdavanje dozvola za rad visokoškolskoj ustanovi ili za odbijanje takvog zahtjeva. Međutim, Ustavni sud zapaža da je, prema članu 48. alineja 3. Okvirnog zakona, državna agencija ta koja je nadležna za davanje preporuka o kriterijima i standardima ministarstvu RS, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje visokoškolskih ustanova. U skladu s tim, državna agencija je već donijela Preporuku o kriterijima i standardima (vidi tačku 28. ove odluke). Osim toga, državna agencija je, prema članu 48. alineja 4. Okvirnog zakona, nadležna i za davanje preporuka o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa. U skladu s tim, državna agencija je i tu preporuku već donijela (vidi tačku 29. ove odluke). Dakle, postupak otvaranja/zatvaranja i licenciranja visokoškolskih ustanova provodi se u skladu s preporukama državne agencije i entiteti nemaju mogućnost davanje ovih preporuka propisati u nadležnost nekom drugom tijelu. Međutim, Ustavni sud zapaža da se odredba člana 8. tačka 2) Zakona ne povezuje s preporukama koje je donijela državna agencija niti se te preporuke uopće spominju u Zakonu. Stoga, Ustavni sud smatra da se ne može prihvatiti da se uvođenjem u Zakon pojma „početna akreditacija“, koji je u vezi s licenciranjem, propisuje nešto što Okvirnim zakonom nije propisano, kako to dozvoljava odredba člana 63. stav (2) Okvirnog zakona. Naprotiv, Ustavni sud smatra da se, u suštini, radi o preuzimanju nadležnosti državne agencije iz člana 48. alineje 3. i 4. za donošenje preporuka koje trebaju služiti kao osnov nižestepenim organima za donošenje odgovarajućih akata (vidi član I Preporuke o kriterijima i standardima za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova te za prestrukturiranje studijskih programa, tačka 28. ove odluke, i član I Preporuke o kriterijima za licenciranje, tačka 29. ove odluke).

63. Nadalje, prema odredbama tačke 8) člana 8. Zakona, entitetska agencija utvrđuje standarde za „početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici“ u skladu sa Zakonom i uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta za visoko obrazovanje RS (u daljnjem tekstu: Savjet RS). Ustavni sud zapaža da iz sadržaja Okvirnog zakona ne proizlazi da je državnoj agenciji data nadležnost da donosi standarde za osnivanje visokoškolskih ustanova. Naime, iz Preporuka o kriterijima i standardima

koje je donijela državna agencija proizlazi da je definiranje osnovnih kriterija i standarda za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova u nadležnosti ministarstva RS, kantonalnih ministarstava i Brčko distrikta BiH. Ove preporuke sadrže pregled kriterija i standarda koje bi nadležni obrazovni organi trebali razraditi u svojim aktima. Također, svrha Preporuka o kriterijima za licenciranje je da posluže kao osnov nadležnim obrazovnim organima da svojim aktima odrede kriterije za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa, te postupak ocjene ispunjenosti tih kriterija. Dakle, iako su nadležno ministarstvo RS, kantonalna ministarstva i Brčko distrikt BiH nadležni da donesu standarde za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova i kriterije za njihovo licenciranje, ti standardi i kriteriji moraju biti zasnovani na navedenim preporukama državne agencije. Kako odredba člana 8. tačka 8) Zakona, kako je već rečeno, propisuje da se standardi za „početnu akreditaciju“ donose u skladu sa Zakonom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta RS, očigledno je da se njom navedene preporuke državne agencije ne uzimaju u obzir niti se ta odredba na njima zasniva.

64. Imajući sve to u vidu, Ustavni sud smatra da je članom 8. tačka 8) Zakona entitetska agencija preuzela ovlaštenje za donošenje standarda za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa bez uvažavanja preporuka koje je u tu svrhu donijela državna agencija. Okvirnim zakonom, i to članom 48. stav (1) alineje 3. i 4, propisano je da je otvaranje/zatvaranje i licenciranje visokoškolskih ustanova u nadležnosti ministarstva RS, koje taj postupak provodi prema preporukama državne agencije. Budući da je odredbama osporenog zakona ovaj postupak dodijeljen u nadležnost entitetske agencije, ali bez obaveze uvažavanja Okvirnog zakona i akata koje je donijela državna agencija, Ustavni sud zaključuje da nadležnosti entitetske agencije iz tač. 1), 2) i 8) člana 8. Zakona nisu u skladu sa članom 48. stav (1) alineje 3. i 4. Okvirnog zakona, pa posljedično nisu u skladu ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

65. Iz istih razloga, Ustavni sud smatra da ni član 48. stav (2) tačka 1) Zakona kojim se direktor entitetske agencije obavezuje da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, na prijedlog upravnog odbora i po pribavljenom mišljenju Savjeta, donese standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u RS, nije u skladu sa članom 48. stav (1) alineje 3. i 4. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

66. Nadalje, Ustavni sud zapaža da osporeni član 8. tačka 3) Zakona propisuje da entitetska agencija provodi postupak akreditacije. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je, prema odredbama člana 49. alineja 6. Okvirnog zakona, državna agencija nadležna za provođenje postupka akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH u saradnji s visokoškolskom ustanovom, nadležnim nižim nivoima vlasti (u RS je to nadležno ministarstvo obrazovanja), te komisijom stručnjaka (domaćih i međunarodnih) koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih

ustanova u BiH i studijskih programa. Kako osporena odredba Zakona daje nadležnost za postupak akreditacije entitetskoj agenciji, potpuno zanemarujući nadležnost koju u postupku akreditacije ima državna agencija, Ustavni sud smatra da član 8. tačka 3) Zakona nije u skladu sa članom 49. alineja 6. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

67. Ustavni sud, dalje, primjećuje da osporeni član 8. tačka 4) Zakona propisuje da entitetska agencija provodi postupak tematskog vrednovanja. Pojam „tematsko vrednovanje“ se, prema članu 4. tačka 12) Zakona, definiše kao „postupak ocjene kvaliteta pojedinih segmenata organizacije i/ili aktivnosti visokoškolske ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvaliteta“. Ustavni sud zapaža da Okvirni zakon ne poznaje termin „tematsko vrednovanje“. Državna agencija je uspostavljena članom 47. Okvirnog zakona da, između ostalog, provodi postupak akreditiranja svih visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa u BiH prema standardima koji su doneseni na državnom nivou i koji su obavezujući za sve nadležne nivoe vlasti u BiH (član 48. alineja 1. i član 49. alineja 6. Okvirnog zakona). Državna agencija također imenuje komisiju domaćih i međunarodnih stručnjaka koja daje ocjenu, obavlja reviziju kvaliteta i daje preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, u postupku i na način koji je reguliran donesenim podzakonskim aktima (tač. 24. i 25. ove odluke). Dakle, prema Okvirnom zakonu, ocjenu kvaliteta daje isključivo „komisija stručnjaka“ koju imenuje državna agencija i nema prostora da se entitetskim propisima ovo pitanje drugačije regulira uvođenjem pojma „tematsko vrednovanje“ mimo vrednovanja kako je ono već propisano Okvirnim zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da je tačka 4) člana 8. Zakona donesena bez uvažavanja navedenih odredbi Okvirnog zakona i da stoga nije u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

68. Ustavni sud smatra da se isto odnosi i na tačku 5) člana 8. Zakona kojom je propisano da entitetska agencija provodi postupak „vanjske nezavisne periodične procjene unutrašnjih sistema osiguranja kvaliteta“. Uzimajući u obzir definiciju ove „vanjske nezavisne procjene“ iz člana 4. tačka 5) Zakona i ono što je Ustavni sud već naveo u odnosu na terminološku neusklađenost između Okvirnog i osporenog zakona, Ustavni sud ukazuje da je Okvirnim zakonom propisan način kojim se osigurava kvalitet u visokoškolskim ustanovama u BiH i/ili studijskim programima. Kako je već istaknuto u tač. 66. i 67. ove odluke, objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvaliteta u odnosu na važeće standarde i kriterije vrši komisija domaćih i međunarodnih stručnjaka koja se imenuje po proceduri propisanoj Okvirnim zakonom i podzakonskim aktima i u nadležnosti je državne agencije (član 48. alineja 2. i član 49. alineje od 1. do 4). Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da „vanjska nezavisna procjena“ iz člana 8. tačka 5) Zakona predstavlja dio procesa akreditiranja visokoškolske ustanove koji je, u smislu Okvirnog zakona, u nadležnosti državne agencije (član 49. alineja 6. Okvirnog zakona). Budući da je državna agencija nadležna za proces osiguranja kvaliteta u

visokoškolskim ustanovama u BiH, kako je to već obrazloženo u prethodnim tačkama ove odluke, Ustavni sud smatra da ni osporeni član 8. tačka 5) Zakona nije usklađen sa članom 48. alineje 1. i 2. i članom 49. alineje 1, 2, 3. i 4. Okvirnog zakona, a slijedom toga ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

69. Ustavni sud, dalje, zapaža da, prema odredbama osporenog člana 8. tačka 6) Zakona, entitetska agencija vodi registar akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa. U vezi s tim, Ustavni sud ponovo ističe da je članom 49. alineja 8. Okvirnog zakona propisano da državna agencija vodi državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH. Državna agencija je 2011. godine donijela Pravilnik o vođenju državnog registra u koji se upisuju sve akreditirane visokoškolske ustanove u BiH i studijski programi (vidi tačku 27. ove odluke). Narodna skupština je u odgovoru navela da registar koji vodi entitetska agencija sadrži „evidenciju pravomoćnih rješenja o akreditaciji koja izdaje entitetska agencija, na koja se više ne može uložiti redovan pravni lijek“, te da je to u skladu sa Zakonom o upravnom postupku RS. Narodna skupština je istakla i da registar entitetske agencije „ima potpuno drugo značenje od registra koji vodi državna agencija“, te da vođenje podataka o akreditiranim visokoškolskim ustanovama i studijskim programima iz RS, uz istovremeno uvažavanje državnog registra, samo može doprinijeti većoj transparentnosti postupaka vanjskog vrednovanja naših visokoškolskih ustanova u ENEA.

70. U vezi s tim, imajući u vidu odredbu člana 63. stav (2) Okvirnog zakona (sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja, koja nisu regulirana Okvirnim zakonom, regulirat će se zakonima na nivou RS i kantona), Ustavni sud ukazuje da je Okvirnim zakonom uspostavljen jedinstveni (državni) registar akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa za BiH. Osim toga, Pravilnikom o vođenju državnog registra dalje su razrađeni sadržaj registra, način upisa i ostala relevantna pitanja u vezi s tim. Imajući to u vidu, te sadržaj osporene odredbe člana 8. tačka 6) Zakona o uspostavljanju registra koji bi vodila entitetska agencija, Ustavni sud ne može prihvatiti iznesenu argumentaciju Narodne skupštine. Naime, Ustavni sud zapaža da navod da je osporenim odredbom „uvaženo postojanje“ državnog (jedinstvenog) registra ne proizlazi iz te odredbe budući da se postojanje državnog registra u Zakonu ne spominje niti ima ikakve poveznice s državnim registrom. Osim toga, članom 8. Pravilnika o vođenju državnog registra propisana je obaveza nadležnih tijela da, radi održavanja ažurnosti registra, u propisanom roku obavijeste državnu agenciju o svim promjenama podataka, uz obavezu dostavljanja odluke nadležnog tijela o nastaloj promjeni. Stoga je neprihvatljiv i navod da „registar entitetske agencije ima potpuno drugo značenje od registra koji vodi državna agencija“ jer to ne proizlazi iz osporene odredbe Zakona, niti je objašnjeno zašto bi osnivanje registra entitetske agencije bilo opravdano u smislu člana 63. stav (2) Okvirnog zakona (vidi tačku 21. ove odluke). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da član 8. tačka 6) Zakona nije u saglasnosti sa članom 49. alineja 8. Okvirnog zakona ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Slijedom toga, Ustavni sud smatra da

ni osporene odredbe člana 19. i člana 48. stav (1) tačka 3) Zakona (vidi tačku 20. ove odluke), koje propisuju uspostavljanje entitetskog registra i donošenje odgovarajućeg pravilnika u vezi s vođenjem tog registra, nisu usklađene sa članom 49. alineja 8. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

71. U vezi s osporenim članom 8. tačka 7) Zakona, Ustavni sud zapaža da prema citiranom članu entitetska agencija provodi postupak profesionalnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u skladu s tim zakonom i „zakonom kojim se regulira oblast visokog obrazovanja“. Iz citirane odredbe nije jasno koji je to „zakon kojim se regulira oblast visokog obrazovanja“, pa je ovakva odredba neprecizna. Međutim, Okvirnim zakonom je osnovan CIP kao samostalna upravna organizacija koja je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, u smislu člana 45. alineja 1. Okvirnog zakona, između ostalog, nadležna i za informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da se ni u ovom slučaju ne radi o situaciji koju propisuje odredba člana 63. stav (2) Okvirnog zakona (neregulirano pitanje). Stoga, Ustavni sud smatra da ni član 8. tačka 7) Zakona nije u skladu sa članom 45. alineja 1. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

72. Osporenim članom 8. tačka 9) Zakona propisano je da entitetska agencija utvrđuje standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u skladu s „ovim zakonom, kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH, te evropskim i međunarodnim standardima, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta“. Kao što je već istaknuto na nekoliko mjesta u ovoj odluci, Okvirnim zakonom (član 48. alineja 1) državnoj agenciji je data nadležnost da utvrđuje kriterije za akreditaciju visokoškolskih ustanova i da donese norme kojim će odrediti minimalne standarde u oblasti visokog obrazovanja, koji su obavezujući za sve nadležne nivoe vlasti u BiH. Također, Odluka o normama koju je donijela državna agencija (vidi tačku 23. ove odluke) propisuje minimalne standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju i obavezujuća je za sve nadležne nivoe vlasti u BiH. Dakle, Ustavni sud nema dileme da je za provođenje procesa akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH nadležna država, koja je donijela Okvirni zakon i relevantne podzakonske akte te uspostavila institucije za provođenje procesa akreditiranja u saradnji s nadležnim nižim nivoima vlasti. Stoga, imajući u vidu nadležnost državne agencije u odnosu na utvrđivanje kriterija za akreditaciju i određivanje minimalnih standarda u oblasti visokog obrazovanja, Ustavni sud smatra da tačka 9) člana 8. Zakona nije u skladu sa članom 48. alineja 1. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Usklađenost člana 8. tač. od 10) do 12) Zakona

73. Ostale tačke člana 8. Zakona, koje su osporili podnosioci zahtjeva, i to tač. 10), 11) i 12) Zakona, koje se odnose na prikupljanje podataka o sistemu visokog obrazovanja,

zatim podsticanje naučnoistraživačkog rada u oblasti osiguranja kvaliteta i obavljanje drugih poslova, tiču se poslova entitetske agencije koji se ne mogu dovesti u vezu s isključivim nadležnostima državne agencije ili CIP-a prema Okvirnom zakonu. Stoga, Ustavni sud smatra da su navedene osporene tačke člana 8. Zakona u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Isto tako, stav (2) člana 8. Zakona, koji propisuje da se djelatnost entitetske agencije utvrđuje statutom i općim aktima, u skladu je sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine imajući u vidu da podnosioci zahtjeva nisu osporili odredbe Zakona koje se tiču uspostavljanja entitetske agencije.

Usklađenost člana 7. Zakona

74. Vraćajući se na osporeni član 7. Zakona, Ustavni sud zapaža da se stavom (1) tog člana propisuje da entitetska agencija predstavlja RS na međunarodnim konferencijama, skupovima, međunarodnim organizacijama i udruženjima „u okviru svoje nadležnosti“. Stav (2) istog člana Zakona propisuje da entitetska agencija „sarađuje s međunarodnim organima, tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta“. Također, Ustavni sud zapaža da je članom 3. tačka 6) Zakona propisano da se osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u entitetu RS zasniva na načelu „nezavisnosti u procesima osiguranja kvaliteta“. Međutim, prema Okvirnom zakonu, državna agencija, koja je uspostavljena i za provođenje zakona i međunarodnih obaveza države, predstavlja BiH u međunarodnim organizacijama (član 48. alineja 9. Okvirnog zakona; vidi tačku 21. ove odluke). Osim toga, prema Okvirnom zakonu (član 45. alineja 3) CIP je nadležan da predstavlja BiH u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja. Imajući u vidu ove odredbe Okvirnog zakona i već utvrđenu neusklađenost člana 8. tač. od 1) do 9) Zakona koje se tiču nadležnosti entitetske agencije za poslove akreditiranja visokoškolskih ustanova i studijskih programa, te poslove priznavanja u oblasti visokog obrazovanja, koji su, prema Okvirnom zakonu, u nadležnosti državnih institucija, Ustavni sud smatra da član 7. Zakona, koji se tiče predstavljanja u međunarodnim organizacijama za kvalitet u vezi s poslovima akreditiranja i priznavanja u visokom obrazovanju, nije u skladu sa članom 48. alineja 9. i članom 45. alineja 3. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Usklađenost člana 9. stav (3) Zakona

75. Prema članu 9. stav (3) Zakona vanjski sistem osiguranja kvaliteta zasniva se na „republičkim, evropskim i međunarodnim standardima“. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je članom 48. alineja 8. Okvirnog zakona državna agencija nadležna za utvrđivanje standarda kvaliteta, analizu kvaliteta, davanje preporuka za otklanjanje nedostataka kvaliteta studija i visokoškolskih ustanova, koji su zasnovani na Standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u evropskom prostoru visokog obrazovanja. Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja, koja obuhvaća unutrašnji i vanjski sistem osiguranja kvaliteta u visokoškolskim

ustanovama, koju je državna agencija donijela na osnovu ovlaštenja iz člana 48. alineja 1. Okvirnog zakona (vidi tačku 23. ove odluke), predstavlja pravno obavezujući akt za sve nadležne nivoe vlasti u BiH. Kako se u članu 9. stav (3) Zakona ne spominju standardi državne agencije, već „republički standardi“ kojih nema u Okvirnom zakonu u odnosu na osiguranje kvaliteta, Ustavni sud zaključuje da član 9. stav (3) Zakona nije u skladu s Okvirnim zakonom, pa time ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Uskladenost člana 22. Zakona

76. Prema članu 22. Zakona, entitetska agencija organizira centar za informiranje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija (centar), s propisanim nadležnostima i poslovima koje obavlja. Centar, shodno stavu (2) člana 22. Zakona, predstavlja ENIC/NARIC centar RS, dok u smislu stava (3) istog člana obavlja poslove profesionalnog priznavanja u oblasti visokog obrazovanja u okviru Lisabonske konvencije, te informiranja o sistemu visokog obrazovanja RS i o inozemnim sistemima visokog obrazovanja. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je, kako je već ranije rečeno (vidi tačku 72. ove odluke), Okvirnim zakonom ustanovljena državna institucija (CIP) za provođenje postupka priznavanja i informiranja u oblasti visokog obrazovanja, koja predstavlja BiH u mrežama ENIC/NARIC i obavlja i druge poslove (čl. 44. i 45. Okvirnog zakona). Budući da je Okvirnim zakonom ustanovljena državna institucija s navedenim nadležnostima, te imajući u vidu i odredbu člana 63. stav (2) Okvirnog zakona (neregulirana pitanja), Ustavni sud smatra da je uspostavljanje entitetskog centra s istim nadležnostima koje je Okvirni zakon propisao CIP-u suprotno čl. 44. i 45. Okvirnog zakona i slijedom toga i čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Uskladenost člana 50. Zakona

77. Ustavni sud zapaža da je osporenim članom 50. Zakona propisano da će entitetska agencija organizirati centar iz člana 22. tog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona. Također je propisano da će se postupak profesionalnog priznavanja stranih visokoškolskih kvalifikacija, do organiziranja centra, provoditi prema „ranije važećim propisima u oblasti visokog obrazovanja“. Ustavni sud je u prethodnoj tački utvrdio da uspostavljanje entitetskog centra s istim nadležnostima koje su Okvirnim zakonom dodijeljene državnoj instituciji (CIP) nije u skladu s Okvirnim zakonom i Ustavom Bosne i Hercegovine. Shodno tome, Ustavni sud smatra da ni odredbe člana 50. stav (1) Zakona nisu u saglasnosti sa čl. 44. i 45. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi sa stavom (2) člana 50. Zakona koji propisuje da će se postupak priznavanja do organiziranja centra provoditi prema „ranije važećim propisima u oblasti visokog obrazovanja“, Ustavni sud primjećuje da nije jasno koji su to „raniji važeći propisi u oblasti visokog obrazovanja“. Međutim, bez obzira na to o kojem se tačno „ranijem propisu radi“, Ustavni sud ukazuje da se ovakvim propisivanjem zanemaruje i obaveza iz člana 63. stav (1) Okvirnog zakona, prema kojoj

će se zakoni „Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja“ uskladiti s odredbama Okvirnog zakona u roku od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu. Ovo znači da se nijedan „raniji propis iz oblasti visokog obrazovanja“ ne može primjenjivati ako nije usklađen s Okvirnim zakonom. Dakle, imajući u vidu da je Okvirnim zakonom ustanovljena državna institucija za provođenje poslova priznavanja stranih visokoškolskih ustanova, a da se stav (2) člana 50. Zakona očito ne odnosi na Okvirni zakon, Ustavni sud zaključuje da ni stav (2) člana 50. Zakona nije u skladu s Okvirnim zakonom niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Usklađenost člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) Zakona

78. Podnosioci zahtjeva osporavaju i odredbe člana 30. stav (1) tač 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) Zakona koje se odnose na poslove upravnog odbora entitetske agencije. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je ranije utvrdio da odredbe člana 8. Zakona, koje se odnose na nadležnosti entitetske agencije u vezi s „početnom akreditacijom“ i akreditacijom visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa, nisu usklađene s Okvirnim zakonom i Ustavom Bosne i Hercegovine (vidi tač. 61–65. ove odluke). U vezi s navedenim je i osporena odredba člana 30. tačka 6) Zakona kojom se propisuje da upravni odbor entitetske agencije „predlaže standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici“. Kako je već rečeno da nadležna entitetska tijela standarde o osnivanju/zatvaranju i licenciranju visokoškolskih ustanova donose na osnovu preporuka državne agencije, predlaganje tih standarda se ne može dati u nadležnost upravnom odboru entitetske agencije, kako to propisuje član 30. tačka 6) Zakona. Stoga, ni ova odredba nije u skladu sa članom 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona, pa posljedično ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

79. U vezi s nadležnošću upravnog odbora entitetske agencije iz tačke 7) člana 30. Zakona da „predlaže standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa“ u RS, Ustavni sud zapaža da je državna agencija, prema članu 48. alineja 1. Okvirnog zakona, nadležna da utvrđuje jasne, transparentne i pristupačne kriterije za akreditaciju visokoškolskih ustanova i da donosi norme kojim se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja. Ustavni sud zapaža da je državna agencija, na osnovu svojih ovlaštenja iz člana 48. alineja 11. Okvirnog zakona da donosi podzakonske akte, donijela Odluku o normama (vidi tačku 23. ove odluke). Ova odluka je zasnovana na „Standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u ESG 2015“ i njom su utvrđeni minimalni standardi za unutrašnje i vanjsko osiguranje kvaliteta visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa. Osim toga, ona je, kako je to već ranije navedeno i za druge podzakonske akte, pravno obavezujući akt za sve nadležne nivoe vlasti u BiH. Prema tome, kako Odluka o normama već postoji i kako su njom već utvrđeni minimalni standardi za akreditiranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH, Ustavni sud zaključuje da tačka 7) člana 30. Zakona nije u skladu sa članom 48. alineja 1. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

80. Tačkom 8) člana 30. Zakona propisano je da upravni odbor entitetske agencije usvaja listu stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom. Na osnovu ovlaštenja iz člana 48. alineja 2. Okvirnog zakona, direktor državne agencije donio je Odluku o kriterijima za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka (vidi tačku 25. ove odluke) koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Članom 1. te odluke precizirano je da se njom utvrđuju kriteriji za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka, način njihovog izbora putem javnog konkursa (koji prema članu 49. alineja 1. Okvirnog zakona provodi državna agencija) itd. Iz odredbe člana 49. alineja 3. Okvirnog zakona slijedi da državna agencija dostavlja listu stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima u BiH i nadležnom odjelu u Brčko distriktu BiH, a u entitetu RS to je Ministarstvo obrazovanja. Iz osporene tačke 8) člana 30. Zakona vidljivo je da listu stručnjaka ne usvaja organ koji je propisan Okvirnim zakonom (ministarstva obrazovanja u BiH), niti je očito da se radi o listi stručnjaka koju vodi državna agencija „u papirnoj i elektronskoj formi“ kako to propisuje član 10. stav (2) Odluke o kriterijima za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka. Ranije je također naglašeno da je državna agencija nadležna za davanje preporuka nadležnim obrazovnim vlastima o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, na osnovu mišljenja komisije stručnjaka. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da tačka 8) člana 30. Zakona nije u skladu sa članom 49. alineje 3. i 5. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

81. Ustavni sud dalje zapaža da se tačkom 9) člana 30. upravnom odboru entitetske agencije daje nadležnost da usvaja listu recenzenata za „početnu akreditaciju“ i za recenziju studijskih programa. Ustavni sud zapaža da Okvirni zakon ne poznaje ni pojam „lista recenzenata“. Međutim, u Preporukama o kriterijima za licenciranje (vidi tačku 29. ove odluke) koristi se termin „komisija stručnjaka“, i njima se, između ostalog, propisuje ko bi trebali biti članovi „komisije stručnjaka“. Ova „komisija stručnjaka“ ocjenjuje ispunjenost kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH i šta bi, s ciljem profesionalnog, objektivnog i nezavisnog rada komisije stručnjaka, nadležne obrazovne institucije trebale da učine. Kako je Ustavni sud već utvrdio da nadležnosti entitetske agencije u vezi s „početnom akreditacijom“ nisu usklađene s Okvirnim zakonom jer iz Zakona nije vidljivo da su se podzakonski akti državne agencije poštovali (u Zakonu se ni na jednom mjestu ne spominje Okvirni zakon niti akti državnih institucija), Ustavni sud zaključuje da ni tačka 9) člana 30. Zakona, u dijelu kojim je upravnom odboru entitetske agencije dato ovlaštenje da usvaja listu recenzenata za „početnu akreditaciju“, nije usklađena sa članom 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

82. Također, tačkom 9) člana 30. Zakona propisano je da upravni odbor entitetske agencije usvaja listu recenzenata i za „recenziju studijskog programa“. „Recenzija studijskog programa“ također je pojam kojeg nema u Okvirnom zakonu. Prema

Zakonu (član 4. tačka 13), „recenzija studijskog programa je stručno mišljenje s ciljem ocjenjivanja usaglašenosti strukture i sadržaja studijskog programa s važećim standardima u određenim obrazovnim i naučnim oblastima, te zahtjevima u vezi s ishodima učenja, kvalifikacijama i zanimanjima svršenih studenata“. S druge strane, prema Okvirnom zakonu, standarde i kriterije za studijske programe u BiH, prema članu 48. alineja 1. Okvirnog zakona, donijela je državna agencija (Odluka o normama), prema kojim se vrši ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s propisanim standardima. Iz odredbi Zakona nije vidljivo da su se prilikom njegovog donošenja poštovale odredbe Okvirnog zakona, nadležnosti državnih institucija za provođenje Okvirnog zakona, kao ni akti tih institucija. Prema Okvirnom zakonu, stručno mišljenje daje „komisija stručnjaka“, koju u proceduri propisanoj Okvirnim zakonom (član 49. alineje 1, 2, 3. i 4) imenuje državna agencija. Prema tome, tačka 9) člana 30. Zakona, ni u dijelu koji se odnosi na ovlaštenje upravnog odbora entitetske agencije da usvaja listu recenzenata i za recenziju studijskih programa, nije u skladu sa članom 48. alineja 1, te članom 49. alineje 1, 2, 3. i 4. Okvirnog zakona niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

83. Prema osporenim tač. 13) i 14) člana 30. Zakona, upravni odbor entitetske agencije odlučuje o žalbama i prigovorima visokoškolskih ustanova na rješenje o akreditaciji visokoškolskih ustanova, na osnovu mišljenja komiteta za žalbe i prigovore, čije članove imenuje. Ustavni sud ukazuje da je članom 49. alineja 7. Okvirnog zakona propisano da je državna agencija nadležna za ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz člana 48. alineja 1. Okvirnog zakona i da, u slučaju utvrđene neusklađenosti, daje preporuke upravnom odboru za preduzimanje daljnjih mjera, sve do mjere poništenja rješenja o akreditaciji. Žalba na poništenje rješenja o akreditaciji nadležne obrazovne vlasti podnosi se upravnom odboru državne agencije. Uzimajući u obzir da Zakon ni na koji način ne dovodi osporene odredbe u vezu s nadležnostima državne agencije da ocjenjuje usklađenost rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima propisanim Okvirnim zakonom, Ustavni sud zaključuje da tač. 13) i 14) člana 30. Zakona nisu u skladu sa članom 49. alineja 7. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

84. Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva osporavaju i član 33. Zakona, koji se odnosi na poslove direktora entitetske agencije. Ustavni sud smatra svrsishodnim da u ovom dijelu ispita i ustavnost člana 48. stav (2) tačka 2) Zakona koji se tiče ovlaštenja direktora entitetske agencije.

85. Osporenim članom 33. stav (1) tač. 5), 6) i 7), te stavom (2) istog člana propisuju se poslovi koje obavlja direktor entitetske agencije. Tačkom 5) člana 33. Zakona propisano je da direktor obavlja poslove imenovanja komisije recenzenata za vanjsko vrednovanje i daje preporuke o početnoj akreditaciji, zatim imenuje recenzente za recenziju studijskih programa (tačka 6). Zatim, tačkom 7) člana 33. Zakona propisano je da direktor entitetske agencije utvrđuje prijedloge i formira komisije stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju

kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa.

86. U vezi s tačkom 5) člana 33. Zakona Ustavni sud zapaža da je državnoj agenciji Okvirnim zakonom (član 49. alineja 4) data nadležnost da imenuje komisiju stručnjaka, na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka. U tom pravcu, Ustavni sud podsjeća da je državna agencija, prema članu 49. alineje 1. i 2. Okvirnog zakona, nadležna za raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i njihovih studijskih programa. Također, državna agencija je nadležna za osnivanje komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz člana 48. alineja 2. Okvirnog zakona. Istim članom je propisano da komisija ima pet članova, a čine je po jedan predstavnik Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, ministarstva RS, BDBiH, te predstavnik Agencije. Osim toga, Okvirnim zakonom je propisano da je državna agencija nadležna za davanje preporuka o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa i preporuka nadležnim obrazovnim tijelima za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova (član 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona). Prema tome, tačka 5) člana 33. Zakona kojom je upravnom odboru entitetske agencije data nadležnost da imenuje „komisiju recenzenata za vanjsko vrednovanje i daje preporuke o početnoj akreditaciji“ nije usklađena sa članom 48. alineje 3. i 4. i članom 49. alineja 4. Okvirnog zakona kojim je državnoj agenciji dodijeljena nadležnost da daje preporuke za otvaranje, zatvaranje i licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa i imenuje komisiju stručnjaka na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka koju vodi državna agencija. Slijedi zaključak da osporena tačka 5) člana 33. Zakona nije u skladu ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

87. Osporenom tačkom 6) člana 33. Zakona propisano je da direktor entitetske agencije imenuje recenzente za recenziju studijskih programa. Ustavni sud navedenu odredbu dovodi u vezu s tačkom 9) člana 30. Zakona, za koju je Ustavni sud već utvrdio da nije u saglasnosti s Okvirnim zakonom (vidi tačku 80. ove odluke). Naime, Ustavni sud je u tački 80. ove odluke zaključio da tačka 9) člana 30. Zakona u dijelu koji se odnosi na ovlaštenje upravnog odbora entitetske agencije da usvaja listu recenzenata i za recenziju studijskih programa nije u skladu sa članom 48. alineja 1, te članom 49. alineje 1, 2, 3. i 4. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s takvim zaključkom Ustavni sud je naglasio da prema Okvirnom zakonu stručno mišljenje daje „komisija stručnjaka“ koju u proceduri propisanoj Okvirnim zakonom (član 49. alineje 1, 2, 3. i 4) imenuje državna agencija. Ustavni sud zapaža da je članom 49. alineja 4. Okvirnog zakona državna agencija (HEA) nadležna da imenuje komisiju stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka koju vodi upravo državna agencija (HEA). Imajući u vidu navedeni zaključak, te da se osporena tačka odnosi na ovlaštenje direktora da imenuje recenzente za recenziju studijskih programa, Ustavni sud zaključuje da ovlaštenje iz

tačke 6) člana 33. Zakona nije usklađeno sa članom 49. alineja 4. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

88. Tačkom 7) člana 33. Zakona direktoru entitetske agencije se daje ovlaštenje da utvrđuje prijedloge i formira komisije stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je državna agencija, prema članu 49. alineja 1. Okvirnog zakona, nadležna za raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i njihovih studijskih programa, te za osnivanje komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz člana 48. alineja 2. Okvirnog zakona. Prema članu 48. alineja 2. Okvirnog zakona, državna agencija utvrđuje kriterije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daje preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova. U tom pravcu, Ustavni sud zapaža da je državna agencija, u okviru svoje nadležnosti, već donijela akte kojim je pobliže propisala kriterije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji vrše ocjenu i reviziju kvaliteta, kao i način formiranja komisije za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka. Prema članu 49. alineja 2. Okvirnog zakona, državna agencija osniva komisiju za utvrđivanje liste stručnjaka, a iz člana 49. alineja 3. Okvirnog zakona proizlazi da državna agencija dostavlja utvrđenu listu stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom odjelu BDBiH. Iz navedenih odredbi Okvirnog zakona slijedi zaključak da je državna agencija nadležna da osniva (formira) komisiju stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta, da daje preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa i da utvrđuje listu stručnjaka koju dostavlja nadležnim obrazovnim vlastima u BiH. Stoga, Ustavni sud smatra da tačka 7) člana 33. Zakona nije u skladu sa članom 48. alineja 2. i članom 49. alineje 1. i 2. Okvirnog zakona, a samim tim ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

89. Osporenim stavom (2) člana 33. Zakona propisano je da direktor entitetske agencije, na prijedlog upravnog odbora, a po pribavljenom mišljenju Savjeta, donosi standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa i standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u RS. Prema članu 48. alineja 1. Okvirnog zakona, državna agencija (HEA) nadležna je za utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojim se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja. Shodno članu 48. alineja 11. Okvirnog zakona, državna agencija je nadležna za donošenje pravilnika i drugih akata iz svoje nadležnosti. Odlukom o normama, kako je već više puta u ovoj odluci naglašeno, državna agencija (HEA) utvrdila je norme kojim se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u BiH. Dakle, prema Okvirnom zakonu, državna agencija je formirana za implementaciju međunarodnih obaveza BiH u segmentu osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH. Stoga, utvrđivanje posebnih standarda za RS u oblasti visokog obrazovanja, u segmentu akreditiranja visokoškolskih

skih ustanova u entitetu RS, nije u skladu sa članom 48. alineja 1. Okvirnog zakona jer standardi i smjernice u tom segmentu već postoje i obavezujući su za sve nadležne nivoe vlasti. U vezi s nadležnošću direktora agencije da donosi standarde za „početnu akreditaciju“ visokoškolskih ustanova i studijskih programa, Ustavni sud je prethodno već utvrdio da postupak „početne akreditacije“ nije usklađen s Okvirnim zakonom. U vezi s tim, Ustavni sud je ranije naglasio da je prema Okvirnom zakonu državna agencija nadležna za donošenje preporuka o kriterijima i standardima nadležnim obrazovnim tijelima u BiH za osnivanje/zatvaranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa, te kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH (član 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona), prema kojim nadležno ministarstvo RS, kao odgovorno tijelo za provođenje Okvirnog zakona, donosi svoje akte. Kako iz osporenog stava (2) člana 33. Zakona nije vidljivo da se standardi za „početnu akreditaciju“ donose u skladu s aktima državne agencije koji su doneseni u smislu člana 48. alineja 11. Okvirnog zakona, a koji se trebaju poštovati kao i Okvirni zakon, Ustavni sud zaključuje da član 33. stav (2) nije u skladu sa članom 48. alineje 1, 3. i 4. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

90. Podnosioci zahtjeva osporavaju član 48. stav (2) tačka 2) Zakona kojim se direktor entitetske agencije obavezuje da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, na prijedlog upravnog odbora, donese standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u RS. Ustavni sud podsjeća da je državnoj agenciji (HEA), koja je uspostavljena Okvirnim zakonom, data nadležnost da donosi akte iz oblasti osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH i da takvi akti već egzistiraju na području BiH, a koji su usklađeni s Evropskim standardima i smjericama za osiguranje kvaliteta (ESG) i koji su obavezujući za sve nadležne nivoe vlasti iz oblasti visokog obrazovanja u BiH (o čemu se Ustavni sud prethodno detaljnije izjasnio). Propisivanje standarda na nivou jednog entiteta, samostalno i nezavisno, bez uvažavanja činjenice postojanja Odluke o normama kojom su propisani minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja u BiH, nije u skladu s Okvirnim zakonom. Stoga, Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 48. stav (2) tačka 2) Zakona nisu u skladu sa članom 48. alineje 1. i 11. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Usklađenost člana 37. Zakona

91. Podnosioci zahtjeva osporavaju član 37. Zakona kojim je propisana nadležnost akreditacijskog vijeća, kao stručnog i savjetodavnog tijela entitetske agencije, da vrši kontrolu procesa vrednovanja, u smislu osiguranja integriteta unutrašnjeg sistema kvaliteta Agencije (stav 1), te da razmatra izvještaje o vanjskom vrednovanju u smislu usklađenosti sa standardima, kriterijima i zakonom i da u tom smislu preduzima procesne radnje na otklanjanju uočenih neusklađenosti kako bi konačno donijelo zaključak o usklađenosti postupka vanjskog vrednovanja sa standardima, kriterijima i Zakonom (st. (2), (3), (4) i (5) osporenog člana 37. Zakona). Stavovima (6) i (7) člana 37. Zakona propisano

je da se struktura, broj članova, način izbora i mandat akreditacijskog vijeća propisuje statutom entitetske agencije, te da članovi vijeća za svoj rad imaju pravo na naknadu.

92. Ustavni sud zapaža da članove akreditacijskog vijeća, prema članu 30. tačka 10) Zakona, imenuje upravni odbor entitetske agencije, i to na prijedlog direktora entitetske agencije, nakon provedenog postupka javne konkurencije (član 33. stav (1) tačka 8) Zakona), da, kao stručno i savjetodavno tijelo Agencije, vrši kontrolu procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutrašnjeg sistema kvaliteta entitetske agencije. Prema Okvirnom zakonu (član 49. alineja 6), državna agencija (HEA) nadležna je da provodi postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa prema standardima, normama i smjernicama koje je donijela u procesu izvršavanja dodeljene nadležnosti iz Okvirnog zakona. Upravo iz tog razloga prethodno je utvrđeno da osporene odredbe Zakona, koje se tiču procesa i načina osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u entitetu RS, koji je prema Zakonu u nadležnosti entitetske agencije, nisu usaglašene s Okvirnim zakonom. Prema tome, prema odredbama Okvirnog zakona, entitetska agencija nije nadležna da provodi postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova u entitetu RS, u koju svrhu bi se provodila kontrola procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutrašnjeg sistema kvaliteta. Stoga, Ustavni sud zaključuje da član 37. tačka 1) Zakona nije u skladu sa čl. 47, 48. i 49. Okvirnog zakona kojim je uspostavljena državna agencija kojoj je data nadležnost da provodi postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa, a shodno tome ni sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

93. Akreditacijsko vijeće je shodno st. (2), (3), (4) i (5) člana 37. Zakona nadležno da razmatra izvještaje o vanjskom vrednovanju, o čemu sačinjava zaključak te, u slučaju da utvrdi neusaglašenost izvještaja sa standardima, kriterijima i zakonom, dostavlja izvještaj komisiji recenzenata ili komisiji stručnjaka na dodatno izjašnjenje i dopune, a nakon dopune izvještaj se vraća akreditacijskom vijeću koje bi trebalo da donese zaključak o usklađenosti ili neusklađenosti postupka vanjskog vrednovanja sa standardima, kriterijima i ovim zakonom. Vanjsko vrednovanje je, podsjećanja radi, objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvaliteta u odnosu na važeće standarde i kriterije, koje vrši komisija recenzenata ili komisija stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije visokoškolske ustanove i studijskih programa koje izvodi (član 4. tačka 8) Zakona).

94. Ustavni sud zapaža da je članom 49. alineja 6. Okvirnog zakona propisano da je državna agencija nadležna za postupak i rješenje o akreditaciji i licenciranju visokoškolskih ustanova koje, prema preporuci državne agencije (HEA), donese ministarstvo Republike Srpske, kantonalna ministarstva i BDBiH, u skladu sa članom 48. alineja 1. Okvirnog zakona. U vršenju te nadležnosti državna agencija, prema članu 49. alineja 7. Okvirnog zakona, vrši ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz člana 48. alineja 1. tog zakona te, u slučaju neusklađenosti, daje preporuke upravnom

odboru za preduzimanje daljnjih mjera, sve do mjere poništenja rješenja o akreditaciji. Kada utvrdi da je rješenje koje je izdalo nadležno obrazovno tijelo u BiH usklađeno s normama i kriterijima iz člana 48. alineja 1. Okvirnog zakona, državna agencija donosi rješenje o upisu visokoškolske ustanove i/ili studijskog programa u državni registar. Državna agencija, prema Okvirnom zakonu (član 49. alineje 1, 2, 3. i 4), obavlja niz poslova u vezi s raspisivanjem javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta, zatim u vezi s osnivanjem komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz člana 48. alineja 2. Okvirnog zakona, dostavljanjem utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom tijelu BDBiH te, konačno, imenovanjem komisije stručnjaka. Dakle, državna agencija provodi proces akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa, te vrši ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz člana 48. alineja 1. Okvirnog zakona. Analizom osporenih odredbi Zakona, Ustavni sud se uvjerio da zakonodavac u entitetu RS prilikom donošenja Zakona nije poštovao odredbe Okvirnog zakona, niti podzakonske akte koje su institucije BiH donijele u okviru dodijeljenih nadležnosti. Odredbama osporenog zakona entitetskim tijelima koja su formirana tim zakonom data je nadležnost da postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova i studijskih programa provode nezavisno i samostalno, bez uvažavanja državnih institucija koje su uspostavljene Okvirnim zakonom i akata koje su te institucije donijele. Stoga se poslovi koji su članom 37. dodijeljeni akreditacijskom vijeću tiču postupka akreditiranja visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koji je, prema članu 49. alineje 6. i 7, u nadležnosti državne agencije (HEA). Zbog toga, Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 37. st. (2), (3), (4) i (5) nisu u skladu sa članom 47. i članom 49. alineje 6. i 7. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

95. Ustavni sud ističe da je prethodno utvrđena neustavnost člana 37. Zakona u dijelu koji se odnosi na uspostavljanje i nadležnosti akreditacijskog vijeća. Prema tome, slijedi zaključak da osporene odredbe člana 30. tačka 10) Zakona i člana 33. stav (1) tačka 8) Zakona, koje se tiču imenovanja članova akreditacijskog vijeća od strane upravnog odbora entitetske agencije, i to na prijedlog direktora entitetske agencije nakon provedenog postupka javne konkurencije, kao i st. (6) i (7) člana 37. koji govore o strukturi, broju članova i načinu izbora i mandatu akreditacijskog vijeća i pravu na naknadu za rad članovima akreditacijskog vijeća, nisu u skladu sa članom 47. i članom 49. alineje 6. i 7. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Završna razmatranja

96. Ustavni sud smatra da se neustavnim odredbama Zakona entitetskim institucijama, koje su tim zakonom uspostavljene, daju ovlaštenja da proces akreditiranja visokoškolskih ustanova u entitetu RS provode samostalno i na principu nezavisnosti u procesima osiguranja kvaliteta, prema republičkim standardima i smjernicama koje samostalno i nezavisno određuju, iako već postoje standardi i smjernice koje je donijela državna

agencija u izvršavanju obaveza preuzetih Okvirnim zakonom. Samostalnost entitetskih institucija uključuje i vođenje posebnog entitetskog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u RS, iako već postoji Državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa kao jedinstveni registar za BiH. Samostalnost i nezavisnost evidentna je i u procesu otvaranja/zatvaranja i licenciranja visokoškolskih ustanova koji prema Zakonu obavlja entitetska agencija, bez uvažavanja relevantnih odredbi Okvirnog zakona i provedbenih akata koje je donijela državna agencija u izvršavanju svojih nadležnosti koje su joj dodijeljene Okvirnim zakonom.

97. Ustavni sud smatra da su ovlaštenja koja su neustavnim odredbama Zakona data entitetskim institucijama suprotna odredbama Okvirnog zakona kojima je uspostavljen i definiran način osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, odnosno u oba entiteta i BDBiH. Obaveza entiteta u konkretnom slučaju je bila da odredbe Zakona uskladi s Okvirnim zakonom, a tu je obavezu RS zanemarila jer nije poštovala obaveze iz Okvirnog zakona, čime je prekršen i član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Odredbama Zakona, za koje je Ustavni sud utvrdio da nisu u saglasnosti s Okvirnim zakonom, RS je, bez uporišta u Okvirnom zakonu, preuzela nadležnosti institucija BiH, koje su uspostavljene Okvirnim zakonom, za provođenje vrlo složenog i značajnog procesa u visokom obrazovanju u BiH. Na taj način su institucije BiH onemogućene da provode preuzetu međunarodnu obavezu da se način osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju standardizira za područje cijele BiH. Na navedeni način je povrijeđen i član III/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

98. Ustavni sud smatra da je RS, u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, bila u obavezi da odredbe Zakona uskladi s Okvirnim zakonom. Način osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju je složen i vrlo značajan proces koji se, prema Okvirnom zakonu, obavlja transparentno, u saradnji sa svim nadležnim tijelima u BiH, a prema Okvirnom zakonu to su, prije svega, državne institucije, visokoškolske ustanove, nadležna entitetska/kantonalna ministarstva za obrazovanje i komisija stručnjaka, a kompletnim procesom upravljaju državne institucije koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. Jedan od ciljeva akreditacije je izgradnja evropski prepoznatljivog sistema kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH koji će omogućiti prepoznavanje bosanskohercegovačkih visokoškolskih institucija unutar EHEA i osigurati mobilnost studenata i nastavnika i prepoznavanje diploma koje te institucije izdaju. Ustavni sud smatra da smisao Okvirnog zakona nije da entiteti/kantoni/BDBiH provode proces osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju samostalno i nezavisno od procesa osiguranja kvaliteta koji je utvrđen i propisan odredbama Okvirnog zakona, već da taj složen i vrlo značajan proces za visoko obrazovanje u BiH državne institucije provode zajedno sa svim odgovornim ustanovama i tijelima na nivou entiteta i BDBiH.

99. Stoga, imajući u vidu sve prethodno izneseno, Ustavni sud je odlučio kao u izreci ove odluke.

VII. Zaključak

100. Utvrđuje se da odredbe Zakona, i to član 7, član 8. tač. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), član 9. stav (3), član 19, član 22, član 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), član 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2) istog člana, član 37, član 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te član 50. Zakona nisu u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer RS, donošenjem osporenih odredbi Zakona, nije uvažila odredbe Okvirnog zakona kojim su uspostavljene institucije za provođenje načina osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju za cijelu BiH, pa tako i za RS, koji se provodi transparentno i u saradnji sa svim nadležnim tijelima i ustanovama u BiH, a nikako „nezavisno od procesa osiguranja kvaliteta“ koji je utvrđen i propisan osporenim odredbama Okvirnog zakona.

101. S druge strane, utvrđuje se da su odredbe člana 8. stav (1) tač. 10), 11) i 12), te stav (2) istog člana Zakona u skladu sa čl. I/2, III/2.b) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer se navedene odredbe ne mogu dovesti u vezu s poslovima i nadležnostima koje su Okvirnim zakonom dodijeljene državnim institucijama.

102. Na osnovu člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Nadležnost iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine

Predmet broj U-33/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Kantonalnog suda u Bijaću
(sutkinja Vlatka Ivaniš) za ocjenu
ustavnosti Presude Ustavnog suda
Federacije Bosne i Hercegovine broj
U-20/22 od 27. juna 2022. godine

Odluka od 19. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, potpredsjednici Mirsad Ćeman, Zlatko M. Knežević i Helen Keller i sudije Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 19. januara 2023. godine u predmetu broj **U-33/22**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Bihaću (sutkinja Vlatka Ivaniš)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a) i čl. 57. stav (2) tačka a) i 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Kantonalnog suda u Bihaću (sutkinja Vlatka Ivaniš) za ocjenu ustavnosti Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-20/22 od 27. juna 2022. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za odlučivanje.

Odluku objavit 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. Kantonalni sud u Bihaću (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud), sutkinja Vlatka Ivaniš (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 14. novembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud FBiH) broj U-20/22 od 27. juna 2022. godine (u daljnjem tekstu: osporena presuda). Od Ustavnog suda je također traženo da donese privremenu mjeru kojom će obustaviti primjenu osporene presude do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu.

Navodi podnosioca zahtjeva

2. Vrhovni sud FBiH (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) predočio je 30. maja 2022. godine Ustavnom sudu FBiH ustavno pitanje koje se odnosi na primjenu i djelovanje odluka Ustavnog suda FBiH u sudskim postupcima. Navedeno ustavno pitanje je predočeno Ustavnom sudu FBiH u smislu člana IV.C.3.10.(4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav FBiH).

3. Odlučujući o predloženom ustavnom pitanju, Ustavni sud FBiH je donio osporenu presudu kojom je utvrdio da objavljena odluka Ustavnog suda FBiH iz apstraktne nadležnosti, kojom je utvrđeno da su određeni propisi ili dijelovi propisa u suprotnosti s Ustavom FBiH, ima retroaktivno dejstvo na sudske postupke koji su u toku.

4. Podnosilac zahtjeva navodi da je stav iz osporene odluke o retroaktivnom dejstvu odluka Ustavnog suda FBiH u suprotnosti sa svim pravilima domaćeg i međunarodnog prava, budući da odluke ustavnih sudova u pravilu djeluju od momenta njihovog objavljivanja (*ex-nunc*), a retroaktivno samo ako je ustavni sud u odluci takvo djelovanje utvrdio (*ex-tunc*). Ovako „široko postavljanje“ iz osporene presude Ustavnog suda FBiH vodi pravnoj nesigurnosti cjelokupnog pravnog sistema. Također se navodi da je ovakvo tumačenje Ustavnog suda FBiH iz osporene presude u suprotnosti s međunarodnim standardima propisanim članom II Ustava Bosne i Hercegovine. Argumentirajući svoje neslaganje s osporenim presudom u praktičnom smislu, podnosilac zahtjeva ističe da je ona kroz postupak po vanrednom pravnom lijeku aktivirala ranije donesenu Presudu Ustavnog suda FBiH broj U-14/19 od 15. oktobra 2019. godine („Službene novine FBiH“ broj 90/19 od 29. novembra 2019. godine) kojom je utvrđena nesaglasnost pojedinih odredbi Odluke o komunalnim taksama i tarifi komunalne takse Općine Cazin (prečišćeni tekst „Službene novine Općine Cazin“ broj 1/15; u daljnjem tekstu: Odluka o komunalnim taksama). Budući da je Vrhovni sud presudom od 20. oktobra 2022. godine predmet vratio na ponovno rješavanje Kantonalnom sudu, podnosilac zahtjeva navodi da bi bio u obavezi primijeniti osporenu presudu i poništiti kako drugostepeno tako i prvostepeno rješenje upravnih organa doneseno u vezi s primjenom Odluke o komunalnim taksama. To, prema shvaćanju podnosioca zahtjeva, vodi pravnoj nesigurnosti. Stoga, podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da donese odluku o tome je li s aspekta pravne sigurnosti i pravila kako domaćeg tako i međunarodnog prava pravilno tumačenje Ustavnog suda FBiH izraženo u osporenoj presudi. Konačno, ukazujući da je Vrhovni sud FBiH već počeo s primjenom osporene presude, podnosilac zahtjeva također predlaže Ustavnom sudu da u skladu sa članom 64. Pravila Ustavnog suda donese privremenu mjeru kojom će obustaviti primjenu osporene presude do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

Postupak pred Kantonalnim sudom

5. Presudom Kantonalnog suda od 10. maja 2019. godine odbijena je kao neosnovana tužba JP „HT“ Mostar podnesena protiv Općine Cazin. Tužbom je traženo poništenje upravnog akta kojim je odlučeno o razrezu komunalne takse za korištenje uređaja mobilne telefonije. Tužba je u bitnom dijelu odbijena zato što je Odluka o komunalnim taksama bila na snazi i imala se primijeniti budući da je nadležni sud nije ocijenio neustavnom. Protiv navedene presude Kantonalnog suda podnesen je zahtjev za vanredno preispitivanje, koji je uvažen presudom Vrhovnog suda od 20. oktobra 2022. godine i predmet vraćen Kantonalnom sudu na ponovno rješavanje.

Dopustivost

6. Iako je u konkretnom slučaju zahtjev podnesen u smislu člana VI/3.b) i c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud će dopustivost zahtjeva ispitati samo u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

8. Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

9. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud (sutkinja Vlatka Ivaniš), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 37/11).

10. Ustavni sud najprije ukazuje da se suština zahtjeva svodi na pitanje dejstva odluka Ustavnog suda FBiH u postupcima koji su u toku pred redovnim sudovima, odnosno na stav koji je Ustavni sud FBiH zauzeo u osporenoj presudi. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine uspostavlja nadležnost Ustavnog suda za pitanja koja mu je „proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini“. To podrazumijeva da sud koji rješava konkretan predmet mora imati problem, odnosno dilemu u vezi s usaglašenošću zakona koji treba primijeniti u konkretnom predmetu pred tim sudom sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom, zakonima Bosne i Hercegovine ili „u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda“ (vidi Odluku o dopustivosti broj [U-20/22](#) od 22. septembra 2022. godine, stav 19, dostupna na www.ustavnisud.ba). Međutim, u konkretnom slučaju pred Ustavnim sudom nije postavljeno pitanje usklađenosti, odnosno ustavnosti bilo kojeg zakona od čijeg važenja i primjene zavisi sudska odluka. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da izvrši ocjenu ustavnosti presude Ustavnog suda FBiH. Prema tome, podnesenim zahtjevom se ne traži ocjena ustavnosti u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. U pitanju je, kako to proizlazi iz navoda zahtjeva, isključivo neslaganje/nezadovoljstvo podnosioca zahtjeva s načinom na koji je Ustavni sud FBiH tumačio relevantne odredbe Ustava FBiH u osporenoj presudi u

odnosu na pitanje (retroaktivnog) djelovanja odluka tog suda. Imajući u vidu navedeno, a kako osporena presuda nema karakter zakona u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaključuje da u takvom slučaju nema nadležnost da odlučuje, zbog čega zahtjev nije dopustiv na osnovu odredbi člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

11. Stoga, Ustavni sud zaključuje da podneseni zahtjev ne ispunjava uvjete iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost.

12. Imajući u vidu odredbe člana 19. stav (1) tačka a), člana 57. stav (2) tačka a) i člana 58. 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.

13. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati zahtjev za donošenje privremene mjere.

14. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-25/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 19. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-25/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 19. januara 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20),

utvrđuje se da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime dežurstva/pripravnosti.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne

i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) u pogledu naknada na ime dežurstva/ pripravnosti sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

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

I Uvod

1. Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 16. septembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i drugim naknadama) sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Podnosilac zahtjeva je prvobitno u zahtjevu naveo da, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, u predmetu broj 65 0 Rs 973405 22 Rs, povodom tužbe tužioca Darka Samardžića protiv tužene Bosne i Hercegovine, dostavlja tužiočev zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud je, na osnovu člana 22. Pravila Ustavnog suda, zatražio dopunu zahtjeva u smislu da sud obrazloži podneseni zahtjev, a ne da se

samo poziva na navode stranaka u postupku. Dopunjeni zahtjev je dostavljen Ustavnom sudu 10. oktobra 2022. godine.

3. Na osnovu člana 23. 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 12. oktobra 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

4. Predstavnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovore na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je Zakon o plaćama i drugim naknadama u skladu s odredbama člana I/2. i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime dežurstva/pripravnosti. Obrazlažući zahtjev, podnosilac zahtjeva navodi da sudija Suda Bosne i Hercegovine, pored obavljanja svojih dužnosti u toku redovnog radnog vremena, obavlja i rad u dežurstvu, što podrazumijeva da je u stanju pripravnosti za vrijeme dežurstva u slučaju potrebe obavljanja neophodnih poslova i zadataka. Dalje se navodi da sudija ne prima nikakvu novčanu naknadu za navedena dežurstva, odnosno stanje pripravnosti, niti se njegova plaća uvećava po tom osnovu. Ističe da, suprotno tome, Zakon o plaćama i drugim naknadama propisuje mogućnost isplate manje plaće sudiji kada radi pola radnog vremena, odnosno manje od 40 sati sedmično.

6. Podnosilac zahtjeva navodi da, za razliku od Zakona o plaćama i drugim naknadama, Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 72/05, 22/09, 27/12, 55/13, 102/13, 55/17 i 61/22) u članu 6e. propisuje da sudijama u općinskim i kantonalnim sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine pripada naknada na osnovu vremena provedenog u obaveznom dežurstvu ili pripravnosti za rad, razmjerno vremenu trajanja obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad. Podnosilac zahtjeva ukazuje na odluke Ustavnog suda br. [U-7/12](#), [U-29/13](#) i [U-7/21](#), u kojima je Ustavni sud odlučivao o pitanju različitog tretmana nosilaca pravosudnih funkcija. Smatra da uskraćivanje naknade plaće za jednak rad predstavlja oblik direktne diskriminacije. Također, smatra da pravo na isplatu jednake plaće za rad jednake vrijednosti proizlazi iz zakonske obaveze jednakog postupanja, a razlike u plaćama moraju biti opravdane kriterijima prirode i vrste rada, koji ne smiju sadržavati elemente diskriminacije.

b) Predmet povodom kojeg je zahtjev pokrenut

7. Podnosilac zahtjeva navodi da je pred Općinskim sudom u Sarajevu u toku parnični postupak povodom tužbe tužioca Darka Samardžića (sudija Suda BiH) protiv tužene Bosne i Hercegovine zbog novčanih potraživanja iz radnog odnosa i diskriminacije. Tužbom se traži isplata naknade zbog rada sudija za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad.

IV. Relevantni propisi

8. **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05, 32/07, 40/08 – odluka USBiH, 17/13 – odluka USBiH, 5/14 – rješenje USBiH, 40/14 – odluka USBiH, 48/15 – rješenje USBiH i 77/20):

Član 1.

Okvir Zakona

Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i određena materijalna prava sudija i tužilaca i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine.

Član 7.

Radno vrijeme

1. Broj radnih sati za sudije i tužioce je 40 sati sedmično.

2. Ukoliko sudija odnosno tužilac radi pola radnog vremena, a u skladu sa posebnim zakonom ili propisima, osnovna mjesečna plaća iz člana 2. odnosno 3. i 4. ovog Zakona, korigovaće se u skladu sa brojem odrađenih dana u odnosu prema broju redovnih radnih dana za taj mjesec.

9. **Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13, 55/17 – odluka USFBiH i 90/21 – odluka USBiH, 64/22 – rješenje USBiH i 61/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu, koji glasi:

Član 1.

Okvir Zakona

Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i druga materijalna prava sudija, tužilaca i stručnih saradnika u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Član 6e.

(Naknada za obavezno dežurstvo ili pripravnost za rad)

(1) Sudijama u općinskom i kantonalnom sudu i tužiocima u kantonalnom tužilaštvu pripada naknada temeljem vremena provedenog u obaveznom dežurstvu ili pripravnosti za rad srazmjerno vremenu trajanja obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad.

(2) *Visinu, uvjete i način ostvarivanja naknade iz stava (1) ovog člana utvrdit će nadležne vlade kantona posebnim propisom.*

V. Dopustivost

10. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

11. Član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

12. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

13. Podnosilac zahtjeva smatra da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama člana I/2. i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

14. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I
Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

15. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

16. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

1. Uživanje svih prava utvrđenih zakonom osigurano je bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

2. Nikog nijedan organ vlasti ne smije diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavu 1.

17. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** potpisan 19. decembra 1966. godine u New Yorku („Službeni list SFRJ“ broj 7/71 i „Službeni list RBiH“ br. 5/92 i 25/93)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima) u relevantnom dijelu glasi:

Član 26.

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

18. U konkretnom predmetu zadatak Ustavnog suda je da ispita da li su odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama kompatibilne s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer ne propisuju naknadu za obavezno dežurstvo ili pripravnost za rad sudija.

19. Za rješavanje ovog predmeta bitna je praksa Ustavnog suda iz Odluke broj U-7/21 od 23. septembra 2021. godine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-7/21](#) od 23. septembra 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 63/21), u kojoj je Ustavni sud razmatrao da li su odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine kompatibilne s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije jer ne propisuju naknadu za segment rada *obavezno dežurstvo tužilaca*. U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio:

33. [...] *Kada se sagledaju sve okolnosti počev od potrebe da sudovi, kao i tužilaštva budu nezavisni, da je jedna od garancija nezavisnog sudstva materijalni položaj te da je i za tužioce prepoznata potreba da im se osigura adekvatna naknada u skladu sa važnošću zadataka koje obavljaju, Ustavni sud smatra da postoji potreba, koja je opravdana, da dežura ili pripravnost tužilaca (i sudija) bude valorizirana, odnosno da za nju primaju određenu naknadu, čiju će visinu detaljnije odrediti nadležni organ. Ovo pogotovo u situaciji kada je, kao u gore spomenutim odlukama [U-7/12](#) i [U-29/13](#), očigledno da je takva naknada propisana u drugim oblastima i da postoji određeni krug lica kojima je priznato pravo na naknadu za pripravnost ili dežuru. [...] Apsurd je utoliko veći što tužioci i sudije nemaju priznato pravo na takvu naknadu, dok lica koja im pomažu u vršenju funkcije imaju [...].*

34. *U konkretnom predmetu, kao i u prethodnim svojim odlukama, Ustavni sud želi da istakne da poštuje diskrecijsko pravo zakonodavca da uredi pojedine oblasti onako kako smatra da je to najprikladnije. U tom smislu, Ustavni sud je u Odluci broj U-12/09 iskazao kako poštuje specifičnost ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, ali da se zajednički ustavni standardi kompleksnih država – posebno na evropskom nivou – moraju uzeti u obzir, a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje (vidi Ustavni sud, Odluka broj [U-12/09](#) od 28. maja 2010. godine, tačka 34). Međutim, Ustavni sud ponovno naglašava da primanja nosilaca pravosudnih funkcija moraju biti na odgovarajućem nivou kako bi se osigurala efikasnost i nezavisnost pravosuđa, a pogotovo kada se ima u vidu sam rad i funkcioniranje tužilaštva i suda. Imajući u vidu navedeno, a iz istih razloga kao i u citiranim odlukama br. [U-7/12](#) i [U-29/13](#), Ustavni sud zaključuje kako osporeni zakon krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava i on je diskriminacijski zato što ne propisuje pravo na naknadu na ime troškova obavezne dežure/pripravnosti tužiocima i sudijama.*

20. Prema mišljenju Ustavnog suda, u ovom slučaju radi se o istom ustavnom pitanju kao i u predmetu broj U-7/21. Razlika je samo u tome što je sada osporen Zakon o plaćama i drugim naknadama na državnom nivou, dok je u predmetu broj U-7/21 bio osporen Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca na nivou entiteta (FBiH). Međutim, u oba slučaja pokreće se isto ustavno pitanje – nedostatak odredaba u zakonu kojima se propisuje naknada sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je nakon Odluke broj [U-7/21](#) Ustavni sud 6. jula 2022. godine donio Rješenje o neizvršenju Odluke broj [U-7/21](#) (vidi

Ustavni sud, Rješenje broj [U-7/21](#) od 6. jula 2022. godine, objavljeno u „Službenom glasniku BiH“ broj 49/22) kojim je utvrđeno da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nije izvršio Odluku Ustavnog suda broj U-7/21 od 23. septembra 2021. godine i određen je način izvršenja te odluke Ustavnog suda dok je ne izvrši Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. Nakon toga, u Federaciji Bosne i Hercegovine je izmijenjen Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca tako što je članom 6e. propisana naknada sudijama i tužiocima za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad (Izmjene i dopune Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca objavljene su u „Službenim novinama FBiH“ od 3. augusta 2022. godine).

21. Nesporno je da važeći Zakon o plaćama i drugim naknadama na državnom nivou ne sadrži odredbe koje propisuju naknadu sudijama i tužiocima za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad. Osim toga, naglašava se da Parlamentarna skupština BiH, donosilac Zakona o plaćama i drugim naknadama na državnom nivou, nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev, niti obrazložila razloge takvog normiranja. Imajući u vidu sve navedeno, a naročito praksu Ustavnog suda o istom pitanju na entitetskom nivou, Ustavni sud smatra da ne postoji niti jedan razlog da bi odstupio od svojih stavova iz predmeta broj U-7/21. Stoga se, umjesto posebnog obrazloženja, Ustavni sud *mutatis mutandis* poziva na obrazloženje iz Odluke broj U-7/21, uz zaključak da osporeni Zakon o plaćama i drugim naknadama krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava.

22. U pogledu navoda da je Zakon o plaćama i drugim naknadama diskriminirajući, Ustavni sud primjećuje da je Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine* ukazao da u uživanju prava i sloboda zagarantiranih Evropskom konvencijom član 14. Evropske konvencije (u smislu da značenje pojma „diskriminacija“ u članu 1. Protokola broj 12 treba biti identično onom u članu 14. Evropske konvencije) pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim situacijama. Evropski sud je dalje ukazao da je za potrebe člana 14. razlika u tretmanu diskriminirajuća ako „nema objektivno i razumno opravdanje“, odnosno ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići. Evropski sud je u navedenoj presudi ukazao i da pojam diskriminacije u smislu člana 14. također uključuje slučajeve u kojima se jedno lice ili grupa bez odgovarajućeg opravdanja tretiraju nepovoljnije od druge, iako Evropska konvencija ne zahtijeva povoljniji tretman (vidi Evropski sud, *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. oktobra 2022. godine, predstavka broj 8701/21, tač. 57. i 58).

23. U konkretnom predmetu, u odnosu na sudije i tužioce na nivou Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da su „druga lica koja se nalaze u analognoj situaciji“ sudije i tužiocima na nivou Federacije Bosne i Hercegovine budući da se u oba slučaja radi o nosiocima pravosudnih funkcija, samo na različitim pravosudnim nivoima. U vezi s tim, Ustavni

sud podsjeća da je prethodno ukazano da je sudijama i tužiocima na nivou Federacije Bosne i Hercegovine članom 6e. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine propisana naknada za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad. Nadalje, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, donosilac Zakona o plaćama i drugim naknadama na državnom nivou, nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev u kojem bi objasnila *ratio legis* (razlog postojanja) pravljenja razlike u pogledu navedenog u odnosu na sudije i tužioce na nivou Bosne i Hercegovine. Bez obzira na to, Ustavni sud ne može u Zakonu o plaćama i drugim naknadama pronaći opravdanje za takvo različito postupanje, niti smatra da postoje razlozi koji bi mogli opravdati takvu razliku u tretmanu nosilaca pravosudnih funkcija na dva različita nivoa. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je osporeni zakon diskriminirajući zato što ne propisuje pravo na naknadu za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad za sudije i tužioce Suda BiH, u situaciji kada takvu naknadu imaju nosioci pravosudnih funkcija u FBiH i kada donosilac osporenog zakona nije dao bilo kakvo razumno i uvjerljivo objašnjenje za postojanje takve razlike u odnosu na dvije usporedne grupe.

24. Budući da Zakon o plaćama i drugim naknadama ne sadrži odredbe o naknadama sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, on nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava. Osim toga, Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer pravi nedozvoljenu razliku u pogledu naknade za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad u odnosu na sudije i tužioce u Federaciji Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

25. S obzirom na to da Zakon o plaćama i drugim naknadama ne sadrži odredbe o naknadama sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, Ustavni sud zaključuje da on nije u skladu s odredbama člana I/2. i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

26. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-22/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-22/22**, rješavajući zahtjev **Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20),

utvrđuje se da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, zbog toga što ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi Zakon o plaćama i

drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) u pogledu prava na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

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

I. Uvod

1. Sud Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 1. septembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i drugim naknadama) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. 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 14. septembra 2022. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovor na zahtjev.

3. Predstavnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva navodi da su stručni saradnici u Tužilaštvu BiH Mirza Jamaković, Mladen Jovičić i Gorana Habul (u daljnjem tekstu: stručni saradnici) 17. maja 2022. godine Sudu Bosne i Hercegovine podnijeli tužbu protiv tužene Bosne i Hercegovine – Tužilaštva Bosne i Hercegovine radi utvrđivanja diskriminacije i naknade materijalne štete zbog neisplaćivanja naknade na ime odvojenog života.

5. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je Zakon o plaćama i drugim naknadama u skladu s relevantnim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama za troškove smještaja i odvojenog života stručnog osoblja koje je zaposleno u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine (Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine). Obrazlažući zahtjev, podnosilac zahtjeva navodi da se na stručne saradnike kao stručno osoblje koje je zaposleno u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine primjenjuje Zakon o plaćama i drugim naknadama. Međutim, prema navedenom zakonu, stručnim saradnicima se ne isplaćuje naknada na ime odvojenog života i troškova smještaja. Svi stručni saradnici, kako je navedeno, žive u mjestima koja su od sjedišta poslodavca u Sarajevu udaljena preko 80 km. U Sarajevu borave tokom radne sedmice, ali im se ne isplaćuju naknade za troškove smještaja i odvojenog života, za razliku od sudija i tužilaca kojim je, prema navedenom zakonu, to pravo priznato. Dalje je navedeno da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH), postupajući u skladu s odlukama Ustavnog suda br. [U-7/12](#) i [U-29/13](#), donijela Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 77/20; u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni i dopunama). Tim zakonom je sudijama i tužiocima priznato pravo na ostvarivanje naknade na ime troškova smještaja i troškova odvojenog života, ali takvo pravo nije priznato stručnom osoblju koje je zaposleno u tim institucijama. Pored navedenih odluka, podnosilac zahtjeva ukazuje i na Odluku Ustavnog suda broj [AP-2985/19](#), u kojoj je utvrđena neustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova smještaja i odvojenog života za sudije koje žive u mjestima koja su udaljena od sjedišta njihovog poslodavca.

6. S druge strane, podnosilac zahtjeva naglašava da se na pravni status lica koja su podnijela tužbu primjenjuju odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Navedeni zakon je, u pogledu pravnog statusa državnih službenika, napravio razliku između rukovodećih državnih službenika i ostalih. Podnosilac zahtjeva smatra da bi to „moglo da znači da naknade za odvojeni život i naknade troškova

smještaja ne pripadaju automatski svim zaposlenim u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, kao što to pravo ne koriste ni svi državni službenici koji su zaposleni u drugim institucijama Bosne i Hercegovine“.

7. Zbog svega navedenog, podnosilac zahtjeva ističe da se „pojavila sumnja u ustavnost“ Zakona o plaćama i drugim naknadama, te stoga traži da Ustavni sud ocijeni usklađenost navedenog zakona sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine „u vezi sa članom 14. Evropske konvencije“, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

IV. Relevantni propisi

8. **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05, 32/07, 17/13 – odluka USBiH, 5/14 – rješenje USBiH, 40/14 – odluka USBiH, 48/15 – rješenje USBiH i 77/20)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 16a.

Troškovi smještaja i naknada za odvojeni život

1. *Sudije i tužioci imaju pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život u skladu s podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, shodno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.*

2. *Predsjednik Suda i glavni tužilac imaju pravo na troškove za smještaj u visini propisanoj podzakonskim aktom iz stava 1. ovog člana za rukovodioca institucija Bosne i Hercegovine, a sudije i tužioci u visini predviđenoj za ostale rukovodeće državne službenike.*

3. *Sudije i tužioci imaju pravo na naknadu za odvojeni život pod uslovom i u visini utvrđenoj podzakonskim aktom iz stava 1. ovog člana za zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine.*

V. Dopustivost

9. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

10. Član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) *Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u*

pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

11. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Sud Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

12. Podnosilac zahtjeva smatra da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine „u vezi sa članom 14. Evropske konvencije“, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt).

13. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

14. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

15. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**, potpisan 19. decembra 1966. godine u New Yorku („Službeni list SFRJ“ broj 7/71 i „Službeni list RBiH“ br. 5/92 i 25/93)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima), u relevantnom dijelu glasi:

Član 26.

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

16. U konkretnom slučaju, zadatak Ustavnog suda je da ispita da li je Zakon o plaćama i drugim naknadama kompatibilan s odredbama Ustava, Evropske konvencije i Međunarodnog pakta zbog toga što ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život stručnog osoblja u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

17. U vezi s tim pitanjem, Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj [U-7/12](#) utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom i Međunarodnim paktom zato što nije propisano pravo sudijama, tužiocima i „ostalim zaposlenicima u Sudu Bosne i Hercegovine“ na naknadu troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-7/12](#) od 30. januara 2013. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 17/13). U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio:

37. [...] Prema mišljenju Ustavnog suda, onemogućavanjem prava sudija, tužilaca i ostalih zaposlenika u Sudu BiH na uživanje spomenutih naknada, u situaciji nepostojanja samostalnih sudskih i tužilačkih budžeta, zakonodavna vlast utječe na strukturu materijalne osnove i naknada, a time utječe i na ulogu pravosuđa koje ono ima u svakom demokratskom društvu. [...] propisivanje navedene naknade vodi ka osiguranju odgovarajuće teritorijalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, što, prema mišljenju Ustavnog suda, jača povjerenje i ugled pravosuđa u očima javnosti, odnosno građana Bosne i Hercegovine. [...]

18. Dalje, Ustavni sud je u Odluci broj [U-29/13](#) od 28. marta 2014. godine utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom i Međunarodnim paktom zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime troškova „smještaja u toku rada“ sudijama, tužiocima i „drugom stručnom osoblju zaposlenom u pravosudnim institucijama“ (vidi Ustavni sud,

Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-29/13](#) od 28. marta 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/14, tačka 2. dispozitiva). U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio:

26. [...] *Iz istih razloga kao u Odluci broj [U-7/12](#) Ustavni sud zaključuje kako nepropisivanjem naknada na ime troškova smještaja sudijama, tužiocima i drugom stručnom osoblju zakonodavna vlast zadire u načelo nezavisnosti pravosuđa kao garanta vladavine prava. Stoga, proizlazi kako je osporeni zakon u suprotnosti s načelom nezavisnosti pravosuđa kao garanta vladavine prava koji je sadržan u članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.*

27. [...] *Imajući u vidu navedeno, a iz istih razloga kao i u citiranoj Odluci broj [U-7/12](#), Ustavni sud zaključuje kako je osporeni zakon diskriminacijski, zato što ne propisuje pravo na naknadu na ime troškova smještaja tokom rada sudijama, tužiocima i drugom stručnom osoblju zaposlenom u pravosudnim institucijama.*

19. Prema mišljenju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju radi se o istom ustavnom pitanju koje je Ustavni sud riješio u navedenim predmetima. Naime, u navedenim odlukama Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama zbog nedostatka zakonskih odredbi o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život, ne samo u odnosu na sudije i tužioce već i u odnosu na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. U tom pravcu, Ustavni sud naglašava da se stavovi iz tačke 37. Odluke broj [U-7/12](#), u pogledu utjecaja tih naknada na ulogu i funkcioniranje pravosuđa i potrebe odgovarajuće teritorijalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, u cijelosti odnose i na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, za efikasno postupanje pravosuđa sudijama i tužiocima je u njihovom radu potrebna i pomoć stručnog osoblja. Bez odgovarajuće finansijske podrške nije moguće osigurati odgovarajuću teritorijalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, u segmentu koji se odnosi na stručno osoblje. Stoga se i stručnom osoblju trebaju osigurati naknade za odvojen život i troškove smještaja, kao što je urađeno za sudije i tužioce.

20. Ustavni sud dalje primjećuje da je Parlamentarna skupština BiH tek nekoliko godina nakon donošenja odluka br. [U-7/12](#) i [U-29/13](#) izmijenila/dopunila Zakon o plaćama i drugim naknadama tako što je članom 16a. propisano pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život samo sudijama i tužiocima (Zakon o izmjeni i dopunama je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 77/20 od 27. novembra 2020. godine). Pri tome, Parlamentarna skupština BiH nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev, niti obrazložila razloge takvog normiranja, a naročito zašto tu vrstu naknade nije predvidjela i za stručno osoblje u pravosuđu, imajući u vidu navedene odluke Ustavnog suda. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da ne postoji niti jedan razlog zbog kojeg bi odstupio od svojih stavova iz predmeta br. [U-7/12](#) i [U-29/13](#), pa se umjesto posebnog obrazloženja Ustavni sud, *mutatis mutandis*, poziva na obrazloženje

iz navedenih odluka, uz zaključak da osporeni Zakon o plaćama i drugim naknadama krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

21. U pogledu navoda da je Zakon o plaćama i drugim naknadama diskriminirajući, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena na osnovu člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 treba-ju tumačiti na isti način (vidi Evropski sud, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 9. juna 2016. godine, predstavka broj 41939/07, tačka 40. s daljnjim referencama). U skladu s tim, pravo na nediskriminaciju prema članu 1. Protokola broj 12 pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim situacijama. Tretman je diskriminacijski ako „nema objektivno i razumno opravdanje“, odnosno ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. oktobra 2022. godine, predstavka broj 8701/21, tačka 58). Osim toga, „samo razlike u tretmanu zasnovane na prepoznatljivoj osobini ili ‘statusu’ mogu predstavljati diskriminaciju u smislu člana 14“ (*idem*, tačka 59).

22. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjeća da je u odlukama br. [U-7/12](#) i [U-29/13](#) zaključio da je Zakon o plaćama i drugim naknadama diskriminacijski jer ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život i u odnosu na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Kako je već navedeno, Parlamentarna skupština BiH nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev u kojem bi objasnila *ratio* za nepropisivanje te vrste naknade i za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, naročito jer je Ustavni sud u navedenim odlukama već utvrdio diskriminaciju u odnosu na stručno osoblje u pravosuđu kada se radilo o istim naknadama kao i u osporenom zakonu. Imajući to u vidu, a naročito stavove iz Odluke broj U-29/13 (vidi tačku 18. ove odluke), Ustavni sud ne može pronaći opravdanje za takvo različito postupanje, niti smatra da postoje razlozi koji bi mogli opravdati takvu razliku u tretmanu. Stoga, Ustavni sud smatra da je osporeni zakon diskriminacijski zato što ne propisuje pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine.

23. S obzirom na sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporeni Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava. Osim toga, osporeni zakon nije u skladu ni s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta jer pravi nedozvoljenu razliku u pogledu prava na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine u odnosu na sudije i tužioce na istom nivou.

VII. Zaključak

24. S obzirom na to da Zakon o plaćama i drugim naknadama ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaključuje da on nije u skladu s odredbama člana I/2. i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

25. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-32/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudija Igor Marić) za ocjenu ustavnosti člana 10. stav 1. tačka b) Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, potpredsjednici Mirsad Ćeman, Zlatko M. Knežević i Helen Keller i sudije Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine, u predmetu broj **U-32/22**, rješavajući zahtjev **Osnovnog suda u Banjaluci (sudija Igor Marić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka f), člana 57. stav (2) tačka a) i člana 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudija Igor Marić) za ocjenu ustavnosti člana 10. stav 1. tačka b) Zakona o sudskim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zato što je podnosilac zahtjeva propustio da u ostavljenom roku dopuni zahtjev.

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. Osnovni sud u Banjaluci (sudija Igor Marić; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 8. novembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 10. stav 1. tačka b) Zakona o sudskim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20; u daljnjem tekstu: osporena pravna odredba).

Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je osporena odredba u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Podnosilac zahtjeva navodi da je osporena odredba, prema kojoj su jedinice lokalne samouprave oslobođene plaćanja sudske pristojbe, suprotna članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članu 14. Evropske konvencije. Također, navodi da su na taj način fizička

i ostala pravna lica dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na jedinice lokalne samouprave. Kao primjer ističe da je Grad Banjaluka kao jedinica lokalne samouprave, sa budžetom od 120 miliona KM, oslobođen plaćanja sudske pristojbe, dok je fizičko lice s plaćom od 1.000,00 KM obavezno da plati sudsku pristojbu itd.

2. U zahtjevu za ocjenu ustavnosti podnosilac nije ništa naveo o konkretnom predmetu u kojem „odluka zavisi“ od člana 10. stav 1. Zakona o sudskim pristojbama, odnosno da li je pred sudom predmet u kojem odluka zavisi od toga da li je navedena odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. S obzirom na to, od podnosioca zahtjeva je 18. novembra 2022. godine, u smislu člana 21. stav (4) i člana 22. Pravila Ustavnog suda, zatraženo da dopuni zahtjev u roku od 15 dana i navede predmet koji je bio povod za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti. U ostavljenom roku, koji je istekao 3. decembra 2022. godine, podnosilac zahtjeva nije dopunio zahtjev.

3. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva za ocjenu ustavnosti Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tačka a), člana 21. stav (4) i člana 22. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda.

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

5. Član 19. stav (1) tačka f) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

f) podnositelj zahtjeva je propustio da u ostavljenom roku dopuni/precizira zahtjev;

6. Član 21. stav (4) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

(4) Zahtjev iz člana VI/3.c) Ustava treba sadržavati:

a) odredbe iz zakona za kojeg se traži ocjena kompatibilnosti uz naznaku službenog glasila u kojem je zakon objavljen;

b) odredbe Ustava, Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, te zakona Bosne i Hercegovine koji je predmet ocjenjivanja kompatibilnosti, postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda;

c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zahtjev zasniva;

d) potpis ovlaštenog lica.

7. Član 22. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

(1) Kada je zahtjev/apelacija upućen Ustavnom sudu nepotpun, u smislu člana 21. ovih pravila, ili ne sadrži podatke neophodne za vođenje postupka, Ustavni sud će zatražiti od podnosioca zahtjeva, odnosno apelanta, da u određenom roku, a najduže u roku od 15 dana od dana prijema poziva za dopunu, te nedostatke otkloni.

(2) Ako podnositelj u roku iz stava (1) ovog člana ne otkloni nedostatke, zahtjev/apelacija će se odbaciti.

8. Ustavni sud podsjeća na stav izražen u Odluci o dopustivosti broj U-9/20 od 26. novembra 2020. godine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-9/20](#) od 26. novembra 2020. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 80/20):

17. [...] Ustavni sud ističe da iz teksta člana VI/3.c) Ustava BiH i prakse Ustavnog suda proizlazi da redovni sudovi ne mogu podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti bilo kojeg zakona (in abstracto), nego samo zakona koji se odnose na određeni predmet koji se rješava pred redovnim sudom i koji je od odlučujućeg značaja za odluku. U suprotnom, tumačenjem člana VI/3.c) Ustava BiH tako da omogućava bilo kojem sudu da putem ovog postupka pokrene postupak iz člana VI/3.a) ili nekog drugog člana Ustava BiH došlo bi do kršenja odredbe člana VI/3. stav 1. Ustava BiH, kojom je određeno da će Ustavni sud podržavati ovaj Ustav. Naime, Ustav BiH je eksplicitno odredio krug ovlaštenih lica iz člana VI/3.a) koja mogu pokrenuti takav postupak, te nije ostavio bilo kakav prostor za drugačije tumačenje nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.c) Ustava BiH u vezi s tim pitanjem, niti član VI/3.c) Ustava BiH daje Ustavnom sudu ovlaštenje da tim članom promijeni krug ovlaštenih lica iz člana VI/3.a) Ustava BiH.

18. Iz svega navedenog proizlazi da nije ispunjen uvjet iz člana VI/3.c) Ustava BiH jer zahtjev nije podnesen/dopunjen na način da iz njega proizlazi da od njegovog važenja zavisi odluka suda u konkretnom postupku koji se vodi pred tim sudom iz njegove stvarne nadležnosti.

9. Podnosilac zahtjeva nije dostavio bilo kakav podnesak nakon što je Ustavni sud od njega zatražio dopunu zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Dakle, zahtjev za ocjenu ustavnosti ne sadrži potreban uvjet da bi Ustavni sud zasnovao svoju nadležnost prema članu VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Kako zahtjev za ocjenu ustavnosti ne sadrži navedene podatke, a podnosilac zahtjeva je propustio da na traženje Ustavnog suda u ostavljenom roku dopuni zahtjev za ocjenu ustavnosti u smislu člana 21. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev za ocjenu ustavnosti nedopušten.

10. Imajući u vidu odredbu člana 19. stav (1) tačka f) i člana 22. stav (2) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se zahtjev za ocjenu ustavnosti odbaciti kao nedopušten ukoliko je podnosilac zahtjeva propustio da u ostavljenom roku dopuni zahtjev za ocjenu ustavnosti, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

11. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-34/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin) za ocjenu ustavnosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 20/10) sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-34/22**, rješavajući zahtjev **Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin) za ocjenu ustavnosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 20/10),

utvrđuje se da nepostojanje pravnih odredbi o delegaciji nadležnosti u Zakonu o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 20/10) nije suprotno članu II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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

I. Uvod

1. Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva ili Apelacioni sud) podnio je 30. novembra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 20/10; u daljnjem tekstu: Zakon o postupku ocjene usklađenosti ili osporeni zakon) sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. S obzirom na to da je osporeni zakon donijet po nalogu supervizora za Brčko distrikt, Ustavni sud je pozvao Ured visokog predstavnika, supervizora za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, da se izjasni na navode iz zahtjeva za ocjenu ustavnosti.

3. Ustavni sud nije dobio izjašnjenje.

III. Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva ukazuje da Zakon o postupku ocjene usklađenosti ne sadrži odredbe o delegaciji nadležnosti Apelacionog suda. U vezi s tim, navodi se da ne postoji bilo koji drugi sud u Bosni i Hercegovini koji bi bio stvarno nadležan i kojem bi Apelacioni sud mogao delegirati svoju nadležnost da odluči o usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta sa Statutom Brčko distrikta. Također, ne postoji ni mogućnost izuzeća svih sudija Apelacionog suda.

5. U predmetu povodom kojeg je podniet zahtjev za ocjenu ustavnosti podnosilac zahtjeva treba da odluči o usklađenosti određenih članova Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca Brčko distrikta (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama) s odredbama Statuta Brčko distrikta. Od podnosioca zahtjeva je zatraženo da preispita statutarnost čl. 4. i 5. Zakona o plaćama, kojima je propisan način obračuna dodatka na staž, kao i osnov za obračun mjesečne plaće za sudije i tužioce. Odredbe Statuta Brčko distrikta, u odnosu na koje je podnosilac zahtjeva trebao ispitati navedene članove Zakona o plaćama, jesu član 1. stav 4 (osnovni principi), član 19 (podjela vlasti), član 66. stav 1 (nezavisnost i nepristranost sudstva) i član 67. stav 1 (nezavisnost tužilaštva) Statuta Brčko distrikta.

6. Proceduralni zakon na osnovu kojeg podnosilac zahtjeva treba da donese odluku o navedenom predmetu je osporeni zakon. Jedna od stranaka u tom postupku, Skupština

Brčko distrikta, podnijela je prijedlog Apelacionom sudu da se proglasi nenadležnim za odlučivanje u postupku ocjene statutarnosti pravnih odredaba Zakona o plaćama. Također, Skupština Brčko distrikta je predložila delegiranje predmeta Sudu Bosne i Hercegovine, koji bi razmotrio tu pravnu stvar ili odredio drugi stvarno nadležan sud. Skupština Brčko distrikta smatra da sudije Apelacionog suda ne mogu biti nepristrane kada odlučuju o statutarnosti Zakona o plaćama zato što se tim zakonom propisuju primanja i naknade svih sudija Brčko distrikta, uključujući i sudije Apelacionog suda. Podnosilac zahtjeva smatra slično, tj. smatra da bi se u javnosti dovelo u pitanje pravo na pravično suđenje u segmentu nepristranosti suda kada bi sudije Apelacionog suda odlučivale o statutarnosti zakona kojim se propisuju njihova primanja i sve ostale naknade. Stoga, podnosilac zahtjeva ukazuje da je osporeni zakon u suprotnosti s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije zato što ne sadrži odredbe o delegiranju predmeta nekom drugom sudu. Također, podnosilac zahtjeva navodi da nije moguće da se sve sudije Apelacionog suda izuzmu iz odlučivanja u predmetu ocjene statutarnosti jer bi onda izostala odluka o predmetu u kojem je takav zahtjev podnesen. U prilog svojim tvrdnjama podnosilac zahtjeva se poziva na praksu Ustavnog suda (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj [U-6/12](#) od 13. jula 2012. godine, dostupnu na www.ustavnisud.ba). U navedenoj odluci Ustavni sud je utvrdio da Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine zato što ne sadrži odredbe o delegiranju nadležnosti.

7. Podnosilac zahtjeva smatra da iz navedenih razloga ne može odlučivati o statutarnosti odredaba Zakona o plaćama, te naglašava da bi Ustavni sud „bio najpogodniji da u ovakvim i sličnim slučajevima preuzme nadležnost“, s obzirom na to da svi pravni akti, na svim nivoima u BiH, moraju biti usklađeni s Ustavom BiH.

IV. Relevantni propisi

8. **Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih propisa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Brčko distrikta“ broj 20/10) u relevantnom dijelu glasi:

Aneks I Naloga supervizora od 4. juna 2010. god.

Kojim se donose Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko Distrikta BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravobranilaštvu Brčko Distrikta BiH kako ih je pripremila Pravosudna komisija Brčko Distrikta

I kojim se donose dopune Poslovnika o radu Skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kako ih je pripremila Stručna služba Skupštine Brčko Distrikta

Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata

Brčko Distrikta BiH

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1 (Predmet)

(1) Ovim zakonom uređuje se postupak ocjene usklađenosti pravnog akta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: pravni akt) sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Statut), zakonom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: zakon Distrikta) i postupak sukoba nadležnosti između institucija i organa Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Distrikt).

(2) Ne može se voditi postupak ocjene usklađenosti upravnog akta ili drugog pojedinačnog pravnog akta, osim ako zakonom nije osigurano pravo na žalbu, sudska zaštita ili drugi vid pravne zaštite.

Član 2 (Nadležnost)

Apelacioni sud Distrikta je nadležan da ocijeni:

a) da li je bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa Statutom;

b) da li je bilo koji podzakonski akt Distrikta ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa zakonom Distrikta;

c) o sukobu nadležnosti između sudova Distrikta i druge institucije Distrikta ili između institucija Distrikta.

Član 8 (Primjena procesnih zakona)

(1) O pitanjima postupka ocjene usklađenosti pravnog akta koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe odgovarajućih procesnih zakona.

(2) O pitanjima postupka koja nisu uređena ovim zakonom ili odredbama procesnih zakona, Apelacioni sud Distrikta će odlučiti u svakom konkretnom slučaju.

II. POSTUPAK OCJENE USKLAĐENOSTI PRAVNIH AKATA DISTRIKTA PRED APELACIONIM SUDOM DISTRIKTA I PRAVNO DEJSTVO NJEGOVIH ODLUKA

1. Opće odredbe

a) Učesnici u postupku

Član 11 (Učesnici u postupku)

Učesnici u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata su:

a) Skupština, Vlada, gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, predsjednik Skupštine, zamjenik predsjednika Skupštine i pravobranilac Distrikta (ovlašteni predlagači),

b) Pravosudna komisija Distrikta u postupku ocjene usklađenosti zakona koji se odnosi na organizaciju i rad sudova, Tužilaštva, Pravobranilaštva, Pravosudne komisije Distrikta kao i na regulisanje rada advokata i notara u Distriktu, sa Statutom (ovlašteni predlagač),

c) Apelacioni i Osnovni sud Distrikta ako se u postupku pred sudom Distrikta postavi pitanje usklađenosti pravnog akta sa Statutom ili zakonom Distrikta (ovlašteni predlagač),

d) svako po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocjenu usklađenosti pravnog akta sa zakonom i Statutom (inicijator),

e) organi Distrikta koji prihvataju, odnosno odbijaju nadležnost, kao i svako ko zbog prihvatanja, odnosno odbijanja nadležnosti nije mogao da ostvari svoje pravo (inicijator).

9. Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 25/09) glasi:

U Ustavu Bosne i Hercegovine iza člana VI.3. dodaje se novi član VI.4. koji glasi:

„4. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominiju) entiteta, jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine nadležan je da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine po ovom ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala.

Svaki takav spor također može pokrenuti većina poslanika u Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu petinu izabranih poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.“

10. Zakon o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 18/20) u relevantnom dijelu glasi:

1. Organizacija sudova

Član 17

(Sudovi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine)

Sudovi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine su Osnovni sud i Apelacioni sud.

2. Stvarna nadležnost

Član 21

(Osnovni sud)

Osnovni sud je nadležan:

01. U krivičnim predmetima:

a) da u prvom stepenu sudi:

- za sva krivična djela,
- za krivična djela za koja je Sud Bosne i Hercegovine prenio nadležnost na Osnovni sud;

b) da postupa tokom istrage i nakon podizanja optužnice u skladu sa zakonom;

c) da odlučuje o brisanju osude i prestanku mjera bezbjednosti i pravnih posljedica osude, na osnovu sudske odluke;

d) da postupa po molbama za pomilovanje u predmetima iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.

02. U prekršajnim predmetima:

- da preduzima sve zakonom predviđene radnje u rješavanju prekršajnih predmeta;
- da preduzima zakonom predviđene radnje za izvršenje izrečenih prekršajnih sankcija.

03. U građanskim predmetima da u prvom stepenu sudi:

- u svim građanskim sporovima;
- u vanparničnom postupku;
- u upravnim sporovima;
- u svim privrednim sporovima;
- u postupku stečaja i likvidacije, u skladu sa zakonom, kao i u svim sporovima koji nastanu u toku i povodom provođenja postupka stečaja i likvidacije; [...]

04. U drugim predmetima:

a) da provodi izvršni postupak;

b) da određuje mjere obezbjeđenja, ako zakonom nije drugačije određeno;

- c) da rješava u posebnim postupcima, ako zakonom nije drugačije određeno;
- d) da obavlja zemljišnoknjižne poslove, ako zakonom nije drugačije određeno;
- e) da pruža pravnu pomoć sudovima u Bosni i Hercegovini;
- f) da vrši poslove međunarodne pravne pomoći;
- g) da vodi registar pravnih subjekata ako je to zakonom utvrđeno;
- h) da postupa po zahtjevu za ostvarivanje prava na pravnu pomoć u skladu s članovima 13-21 Zakona o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH;
- i) da vrši druge poslove određene zakonom.

Član 22
(Apelacioni sud)

(1) *Apelacioni sud je nadležan da odlučuje o:*

- redovnim pravnim lijekovima izjavljenim na odluke Osnovnog suda;
- vanrednim pravnim lijekovima izjavljenim na pravosnažne sudske odluke.

(2) *U postupku odlučivanja po vanrednim pravnim lijekovima neće učestvovati sudija koji je učestvovao u rješavanju po žalbi.*

11. Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta“ br. 28/18 i 6/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 22
(Stvarna nadležnost i posljedice stvarne nenadležnosti)

(1) *U parničnom postupku Osnovni sud ima opću stvarnu nadležnost.*

(2) *Sud do pravosnažnosti odluke, po službenoj dužnosti, pazi na svoju stvarnu nadležnost.*

(3) *Kad sud u toku postupka utvrdi da za rješavanje spora nije nadležan sud u Distriktu, već drugi sud u Bosni i Hercegovini, rješenjem se oglašava nenadležnim i nakon pravosnažnosti rješenja kojim se oglasio nenadležnim, sud bez odlaganja, a najkasnije u roku od 3 dana, ustupa predmet nadležnom sudu.*

12. Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 34/13 – prečišćeni tekst, 27/14, 3/19 i 16/20) u relevantnom dijelu glasi:

Član 23
Stvarna nadležnost i sastav suda

(1) *Osnovni sud i Apelacioni sud sude u krivičnim predmetima u granicama svoje stvarne nadležnosti određene zakonom.*

(2) *Osnovni sud, u prvom stepenu, sudi u vijeću sastavljenom od trojice sudija, a sudija pojedinac sudi za krivična djela za koja je propisana kao glavna kazna novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina.*

(3) *Apelacioni sud, u drugom i trećem stepenu odlučuje o žalbama protiv rješenja i presuda Osnovnog suda i vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih sudskih odluka, u vijeću sastavljenom od trojice sudija.*

(4) *U postupku odlučivanja po vanrednim pravnim lijekovima neće učestvovati sudija koji je učestvovao u donošenju odluke koja se pobija žalbom.*

(5) *Opšta sjednica suda, predsjednik suda, sudija za prethodni postupak, sudija za prethodno saslušanje i predsjednik vijeća, odlučuju u slučajevima određenim ovim zakonom.*

Član 27

Prenošenje nadležnosti

(1) *Kad je nadležan sud iz pravnih ili stvarnih razloga spriječen da postupa ili postoje drugi važni razlozi, sud određen zakonom može za vođenje postupka da odredi drugi stvarno nadležan sud na svom području.*

(2) *Rješenje iz stava 1 ovog člana može se donijeti na prijedlog nadležnog sudije ili vijeća, ili na prijedlog jedne od stranaka, ili branioca.*

(3) *Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba.*

Član 28

Posljedice nenadležnosti

(1) *Sud je dužan da pazi na svoju nadležnost i čim primijeti da nije nadležan da se oglasi nenadležnim i po pravosnažnosti rješenja ustupiti predmet nadležnom sudu, ali je dužan da preduzme one radnje u postupku za koje postoji opasnost od odlaganja.*

(2) *Nakon potvrđivanja optužnice, sud se ne može oglasiti mjesno nenadležnim niti stranke mogu isticati prigovor mjesne nenadležnosti.*

V. Dopustivost

13. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

15. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Apelacioni sud Brčko distrikta (sutkinja Šejla Drpljanin), čime je ispunjen prvi uvjet iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, a to je da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11 i dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)). Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

Pravo na pravično suđenje

16. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

17. Član 6. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obaveza ili krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti iz cijelog ili dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, strogo potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla naškoditi interesima pravde.

18. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni zakon nije u skladu sa standardima člana 6. stav 1. Evropske konvencije, koji se odnosi na nepristranost suda.

19. U vezi s tim, posebno kada se odlučuje o apstraktnoj ocjeni ustavnosti, Ustavni sud naglašava da je za ovaj slučaj relevantna njegova praksa iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj [U-12/21](#) od 24. marta 2022. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)). U toj odluci, u tački 51, navedeno je sljedeće: „Prilikom odlučivanja Ustavnog suda u predmetima iz apstraktne nadležnosti, kada se ispitivanje ograničava samo u odnosu na tekst osporene odredbe, veoma je teško ispitati da li je došlo do povrede prava na pravično suđenje jer se poštovanje ili nepoštovanje člana 6. Evropske konvencije, koji detaljno propisuje niz proceduralnih garancija, efektno može ispitati tek nakon provedenog postupka u cjelini. Jedino što Ustavni sud, u okviru apstraktne nadležnosti,

može ispitati jeste da li osporena odredba eksplicitno isključuje neki od principa koje sadrži član 6. Evropske konvencije“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/18* od 28. marta 2019. godine, stav 65, dostupna na www.ustavisud.ba).

20. Dalje, Ustavni sud ukazuje da, prema praksi Evropskog suda, „garancije člana 6. Evropske konvencije odnose se na lice suočeno s ‘krivičnom optužbom’. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da koncept ‘krivična optužba’ ima autonomno značenje prema članu 6. stav 1. Evropske konvencije, kojim se garantira da ‘prilikom utvrđivanja (...) osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega’, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristranim, zakonom ustanovljenim sudom“. Dakle, primjenjuje se ne samo u postupcima za koje domaći organi tvrde da su krivični već i u drugim (prekršajnim, carinskim, administrativnim itd.) a u skladu s principima uspostavljenim u predmetu *Engel* (vidi Evropski sud, *Engel protiv Holandije* (broj 1), presuda od 8. juna 1976. godine, serija A, broj 22; *Oztürk protiv Njemačke*, presuda od 27. maja 1984. godine, serija A, broj 73, st. 46–50) koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja postoji li „krivična optužba“. Prvi od tzv. *Engel* kriterija je pravna klasifikacija djela u domaćem pravu, drugi je sama priroda djela, a treći težina sankcije kojoj je izloženo lice o kojem je riječ. Dalje, u odnosu na navedeno pitanje, kao noviji primjer vidi Evropski sud, *Gestur Jónsson and Ragnar Halldór Hall protiv Islanda*, presuda od 22. decembra 2020. godine, predstavke br. 68273/14 i dr., tačka 75. s daljnjim referencama.

21. Kada je u pitanju civilni aspekt člana 6. Evropske konvencije, Evropski sud ponavlja da za primjenljivost „građanskog“ aspekta člana 6. mora postojati spor o „pravu“ za koje se može reći da je, bar na dokazivim osnovama, priznato u domaćem pravu, bez obzira na to da li to je pravo zaštićeno Konvencijom. Spor mora biti stvaran i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava već i na njegov obim i način njegovog ostvarivanja i, konačno, rezultat postupka mora biti direktno odlučujući za pravo o kojem je riječ jer samo slabe veze ili neizvjesne posljedice nisu dovoljne za primjenu člana 6. stav 1. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Károly Nagy protiv Mađarske*, presuda od 14. septembra 2017. godine, predstavka 56665/09, tačka 60. s daljnjim referencama).

22. Imajući u vidu navedene standarde, Ustavni sud najprije zapaža da osporeni Zakon o postupku ocjene usklađenosti ne propisuje postupak u kojem se utvrđuju građanska prava ili obaveze ili krivična optužba u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Naime, osporeni zakon sadrži pravne odredbe *sui generis*, kojima je propisan postupak u kojem se ispituje apstraktna usklađenost (statutarnost) pravnih akata Brčko distrikta s odredbama Statuta Brčko distrikta. Pravne odredbe, koje su sadržane u osporenom zakonu, ne odnose se na bilo koju od stvarnih nadležnosti koju imaju sudovi Brčko distrikta prema čl. 21. i 22. Zakona o sudovima Brčko distrikta. To znači da se na osnovu odredaba osporenog zakona ne mogu rješavati krivični, građanski, upravni i ostali predmeti iz stvarne nadležnosti sudova. Zakoni kojima se propisuje postupak rješavanja predmeta

iz stvarne nadležnosti sudova sadrže odredbe o delegaciji nadležnosti, kao naprimjer odredbe člana 22. Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta ili odredbe čl. 23, 27. i 28. Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta. Svi slični proceduralni zakoni, na osnovu kojih sudovi odlučuju o predmetima iz svoje stvarne nadležnosti, nesporno na svim nivoima u BiH (entitet ili država), sadrže odredbe o delegaciji nadležnosti. Izuzetak su odredbe zakona/propisa kojima se uređuje postupak apstraktne ocjene pravnih akata s najvišim pravnim aktom na određenom nivou u BiH. Naime, osim osporenog zakona, ni drugi zakoni/propisi u BiH koji propisuju postupak u kojem se ispituje apstraktna usklađenost pravnih akata ne sadrže odredbe o delegiranju nadležnosti (vidi Pravila Ustavnog suda BiH objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 94/14, Zakon o Ustavnom sudu RS objavljen u „Službenom glasniku RS“ broj 104/11 i Zakon o postupku pred Ustavnim sudom FBiH objavljen u „Službenim novinama FBiH“ br. 6/95 i 37/03).

23. Ustavni sud smatra da je delegacija nadležnosti moguća i naravno obavezna u slučajevima kada postoji drugi sud koji je stvarno nadležan da odluči o predmetu koji mu se delegira. Međutim, prema odredbama osporenog zakona, podnosilac zahtjeva je jedini nadležan da ispita da li su odredbe određenog pravnog akta Brčko distrikta usklađene sa Statutom Brčko distrikta. Osim podnosioca zahtjeva, niti jedan drugi sud u BiH nema nadležnost da ispituje da li su određeni pravni akti u skladu sa Statutom Brčko distrikta. To se odnosi i na Ustavni sud BiH, kao i na ustavne sudove entiteta. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u predmetu koji je bio povod za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti zatraženo da se ispita usklađenost Zakona o plaćama s određenim odredbama Statuta Brčko distrikta. Takav zahtjev može riješiti samo Apelacioni sud Brčko distrikta kojem je ta vrsta nadležnosti data odredbama osporenog zakona, a ta nadležnost, kako je već navedeno, ne može biti delegirana bilo kojem drugom sudu.

24. Na takav stav Ustavnog suda ne mogu utjecati ni navodi podnosioca zahtjeva da se osporeni zakon, o čijoj statutarnosti treba da odluči Apelacioni sud, odnosi na prava svih sudija Brčko distrikta, uključujući i sudije Apelacionog suda. Međutim, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju *a priori* ne može sumnjati u nepristranost tih sudija. Naime, kako je već rečeno, Apelacioni sud će odlučivati o apstraktnoj usklađenosti Zakona o plaćama sa Statutom Brčko distrikta, a ne o pojedinačnim pravima sudija Apelacionog suda. U tome je i razlika u odnosu na predmet Ustavnog suda koji je okončan Odlukom o dopustivosti i meritumu broj [U-6/12](#) od 13. jula 2012. godine, na koji se podnosilac zahtjeva pozvao. Naime, navedenom odlukom Ustavni sud je utvrdio da Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 36/04 i 84/07) nije kompatibilan sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije zbog toga što u zakonu nema odredaba o delegiranju nadležnosti Suda BiH u slučaju kada taj sud, kao stvarno nadležan sud, iz određenih razloga ne može da postupa. Međutim, u predmetu pred Sudom BiH parnični postupak se vodio povodom tužbi sudija Suda BiH radi isplate novčanog iznosa na ime materijalne štete nastale zbog pogrešne primjene pozitivnih zakonskih odredaba kojim su regulirani

obračun i isplata poreza na plaće. Dakle, sudije Suda BiH su trebale da odluče o tužbama koje su podnijele sudije tog suda. Osim toga, postupak se u navedenom predmetu vodio prema odredbama Zakona o parničnom postupku u kojem sudovi rješavaju predmete iz svoje stvarne nadležnosti. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da je i sam bio u prilici da odlučuje o ustavnosti odredaba Zakona o plaćama sudija BiH, kojim su bile propisane i plaće sudija Ustavnog suda (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj [U-6/06](#) od 29. marta 2008, dostupnu na www.ustavnisud.ba).

25. Sve što je navedeno za delegiranje nadležnosti odnosi se i na navode podnosioca zahtjeva o nemogućnosti izuzimanja svih sudija Apelacionog suda. Dakle, navodi podnosioca zahtjeva da je osporeni Zakon o postupku ocjene usklađenosti neustavan zato što ne sadrži odredbe koje omogućavaju izuzimanje iz odlučivanja svih sudija Apelacionog suda neosnovani su iz istih razloga zbog kojih su neosnovani navodi o neustavnosti zbog nedostatka odredaba o delegiranju nadležnosti.

26. Stoga, uzimajući u obzir sve rečeno, može se zaključiti da nedostatak odredaba u osporenom zakonu o delegiranju nadležnosti ili izuzimanju svih sudija Apelacionog suda u postupcima apstraktne ocjene usklađenosti pravnih akata s odredbama Statuta Brčko distrikta ne dovodi u pitanje standard „nepristranosti suda“ iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

27. Iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da je Zakon o postupku usklađenosti pravnih akata u skladu sa članom II/3.e) Ustava BiH, kao i članom 6. stav 1. Evropske konvencije.

VII. Zaključak

28. Ustavni sud zaključuje da nedostatak odredaba Zakona o postupku usklađenosti pravnih akata o delegiranju nadležnosti ili izuzimanju svih sudija Apelacionog suda u postupcima apstraktne ocjene usklađenosti pravnih akata s odredbama Statuta Brčko distrikta ne dovodi u pitanje standard „nepristranosti suda“ iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno člana 6. stav 1. Evropske konvencije, dakle zaključuje da taj nedostatak nije suprotan navedenim odredbama.

29. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-26/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 13. jula 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-26/22**, rješavajući zahtjev **Osnovnog suda u Srebrenici i drugih**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. tačka g), člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 13. jula 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Osnovnog suda u Srebrenici, Osnovnog suda u Banjoj Luci, Osnovnog suda u Bijeljini i Osnovnog suda u Doboju (sudije Samir Fehrić, Mario Vinac, Aleksandar Matković, Radovanka Marić i Radmila Radojčić) za ocjenu ustavnosti člana 2. stav 2, člana 3. stav 2, člana 5, člana 6, člana 10. stav 4. i člana 13. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22),

utvrđuje se da su član 2. stav 2, član 3. stav 2, član 5, član 6, član 10. stav 4. i član 13. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22) u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici, Osnovnog suda u Banjoj Luci, Osnovnog suda u Doboju (sudije Samir Fehrić, Mario Vinac, Radovanka Marić i Radmila Radojčić) za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 2, 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i

javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 66/18, 119/21 i 46/22 – odluka USBiH) jer osporeni akt nije na pravnoj snazi.

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

I. Uvod

1. Osnovni sud u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) podnio je 6. oktobra 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama iz 2018) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt). Zahtjev je zaveden pod brojem U-26/22.

2. Osnovni sud u Banjoj Luci (sudija Mario Vinac) podnio je 23. decembra 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 2. stav 2. i člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama), člana 6. Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. godine i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 119/21; u daljnjem tekstu: Izmjena Zakona o plaćama iz 2021. godine) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-35/22.

3. Osnovni sud u Bijeljini (sudija Aleksandar Matković) podnio je 27. decembra 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 2, 3, 5, 6, 10. stav 4. i 13. Zakona o plaćama i naknadama sa članom II/1, članom II/3.e) i k) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. II/4. i II/6. Ustava Bosne i Hercegovine. Zahtjev je zaveden pod brojem U-36/22.

4. Osnovni sud u Doboju (sutkinja Radovanka Marić) podnio je 19. januara 2023. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 2, 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama, čl. 2, 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. i čl. 1. i 2. Izmjena

Zakona o plaćama iz 2021. sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-1/23.

5. Osnovni sud u Doboju (sutkinja Radmila Radojčić) podnio je 13. marta 2023. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 2, 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama, člana 6. Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. i člana 1. Izmjena Zakona o plaćama iz 2021. godine sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-10/23.

6. Sve sudije koje su podnijele zahtjeve za ocjenu ustavnosti u daljnjem tekstu odluke će biti navedene kao podnosioci zahtjeva.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

7. Svi zahtjevi, osim zahtjeva broj U-10/23, dostavljeni su Narodnoj skupštini Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština). Narodna skupština je dostavila odgovore.

8. Ustavni sud ukazuje na član 23. stav (6) Pravila Ustavnog suda kojim je propisano: „Kada se radi o istom ili sličnom pitanju, Ustavni sud neće dostavljati zahtjev/apelaciju radi davanja odgovora, već će uzeti u obzir ranije dostavljene odgovore.“ Kako se zahtjevom broj U-10/23 osporavaju isti članovi istih zakona kao i u prethodnim zahtjevima, sa skoro identičnom argumentacijom, Ustavni sud ovaj zahtjev nije dostavio Narodnoj skupštini, već je uzeo u obzir ranije dostavljene odgovore.

9. U skladu sa članom 32. Pravila Ustavnog suda, s obzirom na to da se zahtjevima pokreću ista ili slična ustavna pitanja, Ustavni sud je odlučio da zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-26/22.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

10. Podnosioci zahtjeva traže od Ustavnog suda da ispita da li su osporene odredbe Zakona o plaćama i naknadama u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta. Iako je u Zahtjevu broj U-36/22 ukazano na povredu prava iz čl. II/3.e) i k) i člana II/6. Ustava Bosne i Hercegovine, što nije posebno obrazloženo, Ustavni sud će, imajući u vidu suštinu zahtjeva, po pravilu *uira novit curia* i ovaj zahtjev ispitati na isti način kao i ostale podnesene zahtjeve.

11. U zahtjevima za ocjenu ustavnosti se navodi da Zakon o naknadama i plaćama propisuje manje plaće za sudije i tužioce u Republici Srpskoj, nego zakon koji regulira istu

materiju u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija BiH). Podnosioci ističu da se razlog za to nalazi najprije u članu 6. Zakona o plaćama i naknadama, koji je propisao da se neće povećavati plaće sudijama i tužiocima sve dok prosječna mjesečna bruto plaća, isplaćena u Republici Srpskoj, ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM. Podnosioci zahtjeva navode da je visoki predstavnik u postupku reforme pravosuđa donio zakone o plaćama sudija i tužilaca, te da su odredbe zakona o plaćama na početku bile identične. Sporni član 6. Zakona o plaćama i naknadama se u Republici Srpskoj u nekoliko navrata mijenjao. Zakonodavac u Republici Srpskoj je povećavao iznos prosječne neto, odnosno bruto plaće, koji je potrebno dostići za povećanje plaća. U Federaciji BiH uvjet za povećanje plaća sudijama i tužiocima je ostao isti – iznos od 800 KM prosječne neto plaće isplaćene u Bosni i Hercegovini. Navedena izmjena spornog člana 6. Zakona o plaćama i naknadama je prouzrokovala razliku u plaćama između sudija i tužilaca, zavisno od entiteta u kojem rade. To dovodi, kako navode podnosioci zahtjeva, do diskriminacije među sudijama i tužiocima zato što sudije i tužiocu u Republici Srpskoj za isti rad primaju manju plaću od sudija i tužilaca u Federaciji BiH. Podnosioci zahtjeva navode da je zakonodavac, „propisujući nemoguć i neostvariv iznos, koji nije moguće dostići kao prosječnu plaću u Republici Srpskoj“, stvorio pravnu nesigurnost i doveo do diskriminacije između sudija i tužilaca, u zavisnosti od toga u kojem entitetu rade.

12. Dalje, podnosioci zahtjeva navode da član 2. stav 2. i član 3. stav 2. Zakona o plaćama i naknadama određuje sudijama i tužiocima u Republici Srpskoj plaću u bruto iznosu zajedno s naknadom za topli obrok. Zbog toga nije jasno šta je osnovna plaća, a šta naknada za topli obrok koji se prema spornoj zakonskoj odredbi ne može posebno iskazati. To ukazuje da nema nikakvih razlika u obračunu plaće u slučaju kada sudije i tužiocu rade ili u slučaju kada ne rade. Takva razlika bi morala postojati s obzirom na svrhu toplog obroka. Naime, topli obrok je materijalni trošak koji je isključivo vezan za vrijeme provedeno na radu.

13. U odnosu na član 5, član 10. stav 4. i član 13. Zakona o plaćama i naknadama, podnosioci zahtjeva navode da su osporene odredbe diskriminirajuće jer postoje nejasnoće o visini naknade za odmor i otpremninu. Naime, navode da nije jasno na koji dio plaće se odnosi „50% plaće na koji sudije i tužiocu imaju pravo kao naknadu za korištenje godišnjeg odmora“. U odnosu na član 13. Zakona o plaćama i naknadama navedeno je da je „odredba diskriminirajuća kada se usporedi s pravom na otpremninu u ostalom dijelu Bosne i Hercegovine“.

b) Predmet povodom kojeg je pokrenut zahtjev

14. Svi podnosioci zahtjeva ukazuju na parnične postupke koji se vode pred njihovim sudovima u kojima se kao tužiocu pojavljuju sudije ili tužiocu iz Republike Srpske protiv tužene Republike Srpske. Tužiocu traže da im se dosude potraživanja na osnovu manje isplaćene plaće ili da im se isplati naknada štete.

c) **Odgovor Narodne skupštine na zahtjev**

15. U odnosu na sve dostavljene zahtjeve Narodna skupština je najprije ukazala da su podnosioci zahtjeva osporili odredbe Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. godine koji nije na snazi, pa zahtjev treba odbaciti kao nedopušten. U odnosu na navode koji se odnose na Zakon o plaćama i naknadama, Narodna skupština ističe da je zahtjev nejasan, paušalan, te da se postavlja pitanje „povodom kakvog spora je pokrenut“. Dalje, Narodna skupština ističe da podnosioci zahtjeva nisu ukazali na koji način je došlo do povrede odredbi Ustava Bosne i Hercegovine. Umjesto toga, kako se dalje navodi, podnosioci zahtjeva se u suštini pozivaju na neusklađenost osporenog zakona sa zakonom u Federaciji BiH i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Narodna skupština ističe da je Ustavni sud „u više svojih odluka jasno istakao“ da nije nadležan odlučivati o međusobnoj usklađenosti zakona entiteta, odnosno entiteta i Brčko distrikta BiH.

16. U odnosu na navode o diskriminaciji Narodna skupština je istakla da osporeni zakon ne sadrži nikakve diskriminirajuće odredbe. Također je ukazano da podnosioci zahtjeva nisu naveli na koji način odredbe osporenog zakona nisu u skladu s Ustavom BiH, već se zahtjev zasniva na odredbi Zakona o zabrani diskriminacije, dakle na „suočjenje [...] sa zakona na nivoima entiteta“. Osim toga, Narodna skupština je navela da član 14. Evropske konvencije nije samostalan član, kao i da se Međunarodni pakt ne primjenjuje direktno. Narodna skupština smatra da osporene odredbe nisu suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine, Evropskoj konvenciji i Protokolu broj 12 uz Evropsku konvenciju, te da zahtjev, ukoliko se ne odbaci, treba odbiti kao neosnovan.

17. Kako je navela Narodna skupština, osporenim zakonom je propisano povećanje plaća sudija i tužilaca u odnosu na ranije važeći zakon. Naknada za topli obrok uračunata je u osnovnu mjesečnu plaću. Donošenju zakona pristupilo se upravo zato da se osnovna plaća sudija i tužilaca proporcionalno poveća u istom procentu u kojem je došlo do povećanja plaća svim zaposlenima čija se plaća osigurava iz budžeta Republike Srpske. Razlog je bio i da sudije i javni tužioci ne budu u nepovoljnijem položaju. Takvo zakonsko rješenje je donijeto imajući u vidu da je osnovna plaća sudija i javnih tužilaca izražena u nominalnom iznosu, a ne kroz koeficijent i cijenu rada kao drugim zaposlenima čija se plaća finansira iz budžeta Republike Srpske. Prema stavu Narodne skupštine, odluke sudova koji su podnijeli zahtjeve za ocjenu ustavnosti „u postupku koji se vodi pred tim [sudovima], nije i ne može da zavisi od odluke Ustavnog suda da li je predmetni zakon ‘diskriminirajući’ u odnosu na zakone drugog entiteta“. Naime, Narodna skupština smatra da Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o položaju i navodnoj diskriminaciji sudija i tužilaca u Republici Srpskoj u odnosu na sudije i tužioce u FBiH i Brčko distriktu BiH, kako to traže podnosioci zahtjeva.

IV. Relevantni propisi

18. **Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22 od 14. juna 2022. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 2.

(1) Osnovna mjesečna plaća sudija je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

- 1) za sudije osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.426 KM,
- 2) za šefove odjeljenja osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.799 KM,
- 3) za predsjednike osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 5.171 KM,
- 4) za predsjednike osnovnih sudova sa 30 ili više sudija - 5.914 KM,
- 5) za predsjednike osnovnih sudova sa 60 ili više sudija - 6.659 KM,
- 6) za sudije okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 5.544 KM,
- 7) za šefove odjeljenja okružnih sudova - 5.914 KM,
- 8) za predsjednike okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 6.287 KM,
- 9) za sudije Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.032 KM,
- 10) za šefove odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.402 KM,
- 11) za predsjednika Vrhovnog suda Republike Srpske - 8.147 KM.

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stava 1. ovog člana uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

Član 3.

(1) Osnovna mjesečna plaća javnih tužilaca (u daljem tekstu: tužilac) je plaća u kojoj je sadržan porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

[...]

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stava 1. ovog člana uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

Član 5.

U osnovnoj plaći, uvećanju plaće, kao i svim naknadama koje ostvaruju sudije i tužioc, u skladu sa ovim zakonom, sadržan je porez na dohodak i doprinosi.

Član 6.

(1) Plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM.

(2) Počev od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu prvi put dostigne ili bude veća od 1.625 KM, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca propisana čl. 2. i 3. ovog zakona će se godišnje povećati za procenat povećanja prosječne mjesečne bruto plaće u Republici Srpskoj.

(3) Procenat povećanja iz stava 2. ovog člana izračunava se tako što se upoređi prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj za kalendarsku godinu sa prosječnom mjesečnom bruto plaćom u Republici Srpskoj iz prethodne kalendarske godine.

(4) U slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca ostaje ista i neće se ponovo povećati sve dok prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plaća u skladu sa stavom 2. ovog člana, a nakon toga, plaće sudija i tužilaca se povećavaju u skladu sa stavom 2. ovog člana.

(5) Prosječna mjesečna bruto plaća za kalendarsku godinu je ona plaća koju objavi Republički zavod za statistiku.

Član 10. stav (4)

(4) Sudije i tužioci imaju pravo na naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% osnovne bruto plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona, umanjene za porez na dohodak i doprinose.

Član 13.

Sudije i tužioci imaju pravo na otpremninu pri odlasku u penziju u visini svoje tri osnovne bruto plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona, umanjene za porez na dohodak i doprinose.

Član 20.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 66/18 i 119/21).

19. **Zakon o porezu na dohodak** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 60/15, 5/16 – ispravka, 66/18, 105/19, 123/20, 49/21, 119/21 i 56/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 4. stav (1)

Porez na dohodak od osobnih primanja plaća se po stopi od 8%.

20. **Zakon o doprinosima** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 114/17, 112/19, 49/21, 119/21, 56/22 i 132/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se sistem obaveznih doprinosa (u daljem tekstu: doprinosi) za finansiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, osiguranja od nezaposlenosti i dječje zaštite u Republici Srpskoj.

Član 22. stav (1)

(1) Stope doprinosa iznose:

- 1) za penzijsko i invalidsko osiguranje iznosi 18,5%,*
- 2) za zdravstveno osiguranje iznosi 10,2%,*
- 3) za osiguranje od nezaposlenosti iznosi 0,6%,*
- 4) za dječju zaštitu iznosi 1,7%.*

21. Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13, 55/17 – odluka USFBiH i 90/21 – odluka USBiH, 64/22 – rješenje USBiH i 61/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

II - PLAĆE, NAKNADE I DRUGA MATERIJALNA PRAVA

Član 2.

Osnovna mjesečna plaća sudija

1. Osnovna mjesečna plaća sudija iznosi:

- a) Za sudije općinskih sudova: 2.400 KM.*
- b) Za šefove odjeljenja općinskih sudova: 2.600 KM.*
- c) Za predsjednike osnovnih sudova: 2.800 KM.*
- d) Za predsjednike općinskih sudova sa 30 ili više sudija: 3.200 KM.*
- e) Za predsjednike općinskih sudova sa 60 ili više sudija: 3.600 KM*
- f) Za sudije kantonalnih sudova: 3.000 KM*
- g) Za šefove odjeljenja kantonalnih sudova: 3.200 KM.*
- h) Za predsjednike kantonalnih sudova: 3.400 KM.*
- i) Za sudije Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine: 3.800 KM.*
- j) Za šefove odjeljenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine: 4.000 KM.*
- k) Za predsjednike Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine: 4.400 KM.*

Član 3.

Osnovna mjesečna plaća tužilaca

1. Osnovna mjesečna plaća tužilaca iznosi:

[...]

Član 6.

Regulisanje osnovne mjesečne plaće

1. Plaće propisane članom 2, 3. i 4 ovog Zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800 KM.

2. Počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona propisana će se godišnje korigovati za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.

3. Procenat povećanja iz stava 2. ovog člana izračunat će se tako što će se uporediti prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini za kalendarsku godinu sa prosječnom mjesečnom neto plaćom u Bosni i Hercegovini iz prethodne kalendarske godine.

4. U slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosne i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plaća u skladu sa stavom 2. ovog člana. Nakon toga, plaće sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona se povećavaju u skladu sa stavom 2. ovog člana.

5. Prosječna mjesečna neto plaća za kalendarsku godinu biće ona plaća koja bude objavljena od strane Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine.

Član 6a.

Naknada za ishranu tokom rada

Sudija, tužilac i stručni saradnik imaju pravo na novčanu naknadu za ishranu u toku rada (topli obrok), u visini 1% prosječne neto plaće isplaćene u Federaciji po zadnjem statističkom podatku.

Član 8. stav (3)

Plaćeni godišnji odmor i odsustvo za zadovoljenje vjerskih potreba

3. Svi sudije i tužioci imaju pravo na neto naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% osnovne mjesečne plaće iz tačke a) člana 2. odnosno tačke a) člana 3. ovog Zakona. Stručni saradnici iz člana 4. imaju pravo na neto naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% njihove plaće utvrđene u tački 1. člana 4.

*Član 11.
Otpremnina*

Sudija, tužilac i stručni saradnik imaju pravo na otpremninu pri odlasku u penziju u visini svojih pet ostvarenih prosječnih neto plaća isplaćenih u prethodnih pet mjeseci.

22. Zakon o porezu na dohodak („Službene novine Federacije BiH“ br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 i 65/13) u relevantnom dijelu glasi:

Član 9.

Porez na dohodak plaća se po stopi od 10%.

23. Zakon o doprinosima („Službene novine FBiH“ br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16, 34/18, 99/19 i 4/21)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1. stav 1.

Ovim zakonom uređuje se sistem obaveznih doprinosa, kao osnovnih instrumenata za finansiranje obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti (u daljnjem tekstu: doprinosi), kao i gornja granica stopa doprinosa na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija).

Član 10. stav 1.

Najviše stope doprinosa prema osnovici su:

1. [...]:

- 17,00 % za penzijsko i invalidsko osiguranje,*
- 12,50 % za osnovno zdravstveno osiguranje,*
- 1,50 % za osiguranje od nezaposlenosti.*

24. Saopćenje Republičkog zavoda za statistiku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 8/23 od 26. januara 2023. godine):

1. Prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u decembru 2022. godine iznosi 1 843 KM.

2. Prosječna mjesečna neto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u decembru 2022. godine iznosi 1 217 KM.

3. Prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u periodu januar - decembar 2022. godine iznosi 1 730 KM.

4. *Prosječna mjesečna neto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u periodu januar - decembar 2022. godine iznosi 1 144 KM.*

25. Saopćenja Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 12/23 od 24. februara 2023. godine; objavljena tri pojedinačna saopćenja):

1. *Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenom ostvarena u Bosni i Hercegovini za decembar 2022. godine iznosi 1 831 KM.*

[...]

1. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u Bosni i Hercegovini za decembar 2022. godine iznosi 1 190 KM.*

[...]

Godišnja prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenom u pravnim osobama u Bosni i Hercegovini za 2022. godinu iznosila je 1 122 KM.

26. Saopćenje Federalnog zavoda za statistiku („Službene novine Federacije BiH“ broj 13/23 od 22. februara 2023):

1. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za decembar 2022. godine iznosi 1.180 KM.*

2. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za period oktobar 2022. godine - decembar 2022. godine iznosi 1.160 KM.*

3. *Prosječna isplaćena mjesečna bruto plaća po zaposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za decembar 2022. godine iznosi 1.831 KM.*

V. Dopustivost

27. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

28. Član VI/3. **Ustava Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

U odnosu na Zakon o plaćama i naknadama iz 2018. godine i Izmjene Zakona o plaćama iz 2021. godine

29. Član 19. tačka g) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

[...]

g) osporeni opći akt nije na snazi.

30. Podnosioci zahtjeva, osim u zahtjevu broj U-36/22, traže da Ustavni sud ispita odredbe ranije važećeg Zakona o plaćama i naknadama iz 2018, kao i Izmjene Zakona o plaćama iz 2021. godine. Navedeni zakoni su stavljani van snage članom 20. osporenog Zakona o plaćama i naknadama, koji je stupio na snagu 1. jula 2022. godine. Dakle, imajući u vidu da se u zahtjevima traži ocjena ustavnosti odredbi zakona koji više nije na snazi, Ustavni sud smatra da u ovom dijelu zahtjev nije dopustiv (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-13/21](#) od 24. marta 2022. godine, tač. 25–26, dostupna na www.ustavnisud.ba).

U odnosu na Zakon o plaćama i naknadama

31. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama iz 2022. godine podnijele su sudije osnovnih sudova iz Srebrenice, Banje Luke, Bijeljine i Doboja, što znači da su zahtjeve podnijela ovlaštena lica iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

32. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlaštena subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

33. Podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni članovi Zakona o plaćama i naknadama nisu u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao ni članom 26. Međunarodnog pakta.

34. Ustavni sud smatra da podneseni zahtjevi za ocjenu ustavnosti u prvom redu pokreću pitanje usklađenosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

35. Član 6. Zakona o plaćama i naknadama u relevantnom dijelu glasi:

(1) *Plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM.*

(2) *Počev od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu prvi put dostigne ili bude veća od 1.625 KM, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca propisana čl. 2. i 3. ovog zakona će se godišnje povećati za procenat povećanja prosječne mjesečne bruto plaće u Republici Srpskoj.*

36. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

*Član II/4
Nediskriminacija*

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

37. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

38. U vezi s navodima o diskriminaciji, podnosioci zahtjeva su se pozvali na član 14. Evropske konvencije i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Zbog akcesorne prirode prava iz člana 14. Evropske konvencije, koji je primjenjiv samo kada se poziva na diskriminaciju u vezi s nekim pravom iz Evropske konvencije, Ustavni sud će zahtjeve podnosilaca ispitati samo u odnosu na član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, koji pruža širu zaštitu. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u svojoj praksi zaključio da bez obzira na razliku u obimu između ta dva člana značenje pojma „diskriminacija“ u članu 1. Protokola broj 12 treba da bude identično onom u članu 14. Evropske konvencije, zbog čega, primjenjujući isti termin iz člana 1. Protokola br. 12, neće odstupiti od ustaljenog tumačenja „diskriminacije“ (vidi Evropski sud, *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. oktobra 2022. godine, tačka 57. s daljnjim referencama). Primjenjujući takvo tumačenje, Evropski sud je dalje ukazao da član 14. Evropske konvencije pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili

relevantno sličnim situacijama. Dalje, razlika u tretmanu je diskriminirajuća ako „nema objektivno i razumno opravdanje“, odnosno ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići. Evropski sud je u navedenoj presudi ukazao i da pojam diskriminacije u smislu člana 14. Evropske konvencije također uključuje slučajeve u kojima se jedno lice ili grupa bez odgovarajućeg opravdanja tretiraju nepovoljnije od druge, iako Evropska konvencija ne zahtijeva povoljniji tretman (*idem*, tačka 58).

39. Ustavni sud, također, ima bogatu praksu u predmetima koji su slični ovom. Kao primjer Ustavni sud ukazuje na odluku u predmetu broj [U-25/22](#) u kojoj je utvrdio da „Zakon o plaćama i drugim naknadama, zato što ne sadrži odredbe o naknadama sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši princip nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava. Osim toga, Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer pravi nedozvoljenu razliku u pogledu naknade za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad u odnosu na sudije i tužioce u Federaciji Bosne i Hercegovine“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-25/22](#) od 19. januara 2023. godine, tačka 24, dostupna na www.ustavisud.ba). Navedeni predmet slijedi praksu iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj [U-7/21](#) od 23. septembra 2021. godine, u kojoj je Ustavni sud također utvrdio neustavnost zakona u Federaciji BiH zato što nije sadržavao naknade za sudije i tužioce za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad.

40. Međutim, situacija u ovom predmetu nije ista kao u ranijim odlukama Ustavnog suda. Naime, u svim ranijim predmetima sudije i tužioci su bili uskraćeni za neko pravo u odnosu na druge sudije i tužioce ili državne službenike ili ostale zaposlene (npr. topli obrok, regres za godišnji odmor, naknada za odvojen život i troškovi smještaja, troškovi prijevoza, naknada za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad itd.). U konkretnom slučaju, podnosioci zahtjeva ne osporavaju da sudije i tužioci u Republici Srpskoj, kao i sudije i tužioci u Federaciji BiH, imaju zakonom propisano pravo na povećanje plaće u skladu sa statističkim podacima o rastu prosječne plaće isplaćene u entitetima. Međutim, podnosioci zahtjeva tvrde da sudije i tužioci u Republici Srpskoj „primaju manju plaću nego sudije i tužioci u Federaciji BiH“ zato što je odredbom spornog člana 6. Zakona o plaćama i naknadama propisano da će se plaće sudijama i tužiocima povećavati „kada prosječna mjesečna bruto plaća isplaćena u Republici Srpskoj bude 1.625 KM“.

41. Ustavni sud najprije ističe da je široko slobodno polje procjene (*margin of appreciation*) nadležnog zakonodavca, Narodne skupštine Republike Srpske, da propiše visinu prosječne plaće koja treba da se dostigne da bi se povećale plaće sudijama i tužiocima. Također, nadležni zakonodavac ima pravo da propiše da li će iznos prosječne

plaće koja treba da se dostigne da bi se plaće povećale biti iskazan u bruto ili neto iznosu. Nadležni zakonodavac je u mnogo boljoj poziciji od sudija Ustavnog suda da procijeni kako treba regulirati navedena pitanja. Ipak, Ustavni sud može da ispita da li su sudije i tužioci u Republici Srpskoj zbog spornog člana 6. Zakona o plaćama i naknadama dovedeni u bitno različit položaj od sudija i tužilaca u Federaciji BiH, što bi moglo voditi diskriminaciji zabranjenoj članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

42. U vezi s tim, prvo treba utvrditi da li se u konkretnom slučaju može govoriti o „različitom tretmanu“ između sudija i tužilaca u Republici Srpskoj i sudija i tužilaca u Federaciji BiH kao usporednih grupa u ovom slučaju. Analizom iznosa plaće, bilo da je iskazan bruto ili neto, kao i doprinosa i poreza (vidi tač. 19, 20, 22. i 23. ove odluke) proizlazi da je situacija u Republici Srpskoj i Federaciji BiH približno ista. Osim toga, pravo na topli obrok imaju sudije i tužioci u oba entiteta, s tim što je taj iznos u Republici Srpskoj uračunat u bruto plaću, dok se u Federaciji BiH taj iznos obračunava u skladu sa članom 6.a Zakona o plaćama i naknadama u Federaciji BiH (vidi tačku 21. ove odluke). Kada se, primjera radi, ukupna opterećenja odbiju od propisane bruto plaće sudije osnovnog suda u Republici Srpskoj koja „bruto“ iznosi 4.426 KM (vidi tačku 18. ove odluke), dođe se do neto iznosa od oko 2.700 KM (sa uračunatim toplim obrokom). S druge strane, neto plaća sudije općinskog suda u Federaciji BiH koja je propisana zakonom iznosi 2.400 KM (vidi tačku 21. ove odluke). Na taj iznos treba dodati iznos toplog obroka iz člana 6.a Zakona o plaćama i naknadama u Federaciji BiH, koji se posebno obračunava. Izračunom plaća, doprinosa i poreza došlo bi se do zaključka da se relevantnim zakonima, u oba entiteta, propisuju približno ista primanja za sve sudije i tužioce. Prema tome, Ustavni sud smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da „sudije i tužioci u Republici Srpskoj za isti rad primaju manju plaću“.

43. Podnosioci zahtjeva neustavnost člana 6. osporenog zakona vide i u tome što je u tom članu propisano da se plaća sudijama i tužiocima neće povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM. Podnosioci zahtjeva tvrde da su na taj način dovedeni u „različit položaj“ u odnosu na sudije i tužioce u Federaciji BiH. Ustavni sud zapaža da iz izvještaja Zavoda za statistiku Republike Srpske proizlazi da je prosječna bruto plaća u Republici Srpskoj za period januar–decembar 2022. godine iznosila 1.730 KM (vidi tačku 23. ove odluke). Ti zvanični podaci demantiraju tvrdnje podnosioca zahtjeva da je zakonodavac u Republici Srpskoj propisao nemoguć i neostvariv iznos koji nije moguće dostići kao prosječnu plaću. Također, prema zvaničnim izvještajima, prosječne bruto i neto plaće su približno iste na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta (vidi tač. 24–26. ove odluke). Ustavni sud ne može zaključiti da neznatna razlika u plaći predstavlja „različiti tretman“ u smislu prava na nediskriminaciju.

44. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporenim odredbama člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudije i tužioci u Republici Srpskoj nisu različito

tretirani u odnosu na sudije i tužioce u Federaciji BiH. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da osporena zakonska odredba ne dovodi do diskriminacije koja je zabranjena prema članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud napominje da je ispitao „apstraktnu usklađenost“ osporenog člana 6. Zakona o plaćama i naknadama i da nije mogao ulaziti u ocjenu njegove primjene u pojedinačnim predmetima koji se vode po tužbama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj.

45. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je član 6. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

46. Podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni član 6. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu ni sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 26. Međunarodnog pakta. Međutim, s obzirom na to da podnosioci zahtjeva nisu detaljnije obrazložili pozivanje na navedene članove, Ustavni sud smatra da je dovoljno obrazloženje koje je dao u pogledu zabrane diskriminacije iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te smatra da je osporena odredba člana 6. Zakona o plaćama i naknadama u skladu s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Međunarodnog pakta.

47. Ustavnost člana 2. stav 2, člana 3. stav 2, člana 5. i člana 10. stav 4. Zakona o plaćama i naknadama

Član 2. stav 2.

(1) Osnovna mjesečna plaća sudija je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

[...]

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stava 1. ovog člana uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

Član 3.

(1) Osnovna mjesečna plaća javnih tužilaca (u daljem tekstu: tužilac) je plaća u kojoj je sadržan porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

[...]

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stava 1. ovog člana uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

Član 5.

U osnovnoj plaći, uvećanju plaće, kao i svim naknadama koje ostvaruju sudije i tužioći, u skladu sa ovim zakonom, sadržan je porez na dohodak i doprinosi.

Član 10. stav 4.

(4) Sudije i tužioci imaju pravo na naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% osnovne bruto plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona, umanjene za porez na dohodak i doprinose.

48. Podnosioci zahtjeva osporavaju član 2. stav 2. i član 3. stav 2. Zakona o plaćama zato što je plaća sudijama i tužiocima u Republici Srpskoj određena „u fiksnom iznosu zajedno s naknadom za topli obrok“. U vezi s tim navode da zbog toga „nije jasno šta je osnovna plaća, a šta naknada za topli obrok koji se prema zakonskoj odredbi ne može posebno iskazati“, što „ukazuje da nema nikakvih razlika u obračunu plaće u slučaju kada sudije i tužioci rade ili u slučaju kada ne rade.“ Također ističu da bi takva razlika „morala postojati s obzirom na svrhu toplog obroka“ kao materijalnog troška „koji je isključivo vezan za vrijeme provedeno na radu“. U odnosu na čl. 5. i 10. stav 4. Zakona o plaćama i naknadama, podnosioci zahtjeva navode da su i te odredbe diskriminirajuće jer „postoje nejasnoće o visini naknade za odmor i otpremninu, uz umanjenje poreza i doprinosa, [...] postoje nejasnoće o visini naknade za odmor i na koji dio se odnosi 50% plaće koju sudije imaju po osnovu naknade za godišnji odmor...“.

49. Ustavni sud smatra da su sva navedena pitanja u isključivoj nadležnosti zakonodavca u Republici Srpskoj. Slobodno polje procjene nadležnog zakonodavca je da odluči kako će se propisati način obračuna i isplate toplog obroka, kao i naknade za godišnji odmor. U takvim pitanjima je nadležni zakonodavac, kako je već rečeno, u mnogo boljoj poziciji od Ustavnog suda da procijeni kako će ta pitanja regulirati. Podnosioci zahtjeva ne osporavaju da sudije i tužioci u Republici Srpskoj, isto kao i njihove kolege u Federaciji BiH, imaju pravo na novčanu naknadu za topli obrok, kao i naknadu za godišnji odmor, već osporavaju način obračuna i isplate tih naknada koji je zakonodavac propisao. Međutim, kod ispitivanja usaglašenosti osporenih odredaba s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud nema nadležnost ispitivati da li je zakonodavac naknadu za topli obrok trebao uračunati u „bruto“ iznos plaće ili kako je zakonodavac propisao isplatu regresa za godišnji odmor jer to nisu ustavna pitanja. Također, osporene odredbe člana 2. stav 2, člana 3. stav 2, člana 5. i člana 10. stav 4. Zakona o plaćama i naknadama se kod apstraktne ocjene ustavnosti ne mogu ispitivati na način da li je prilikom njihove primjene nekome od sudija i tužilaca uskraćen pripadajući iznos toplog obroka ili naknade za godišnji odmor. To su pitanja koja u pojedinačnim predmetima moraju da riješe redovni sudovi. Ukoliko je određena zakonska odredba nejasna, njena primjena se mora razjasniti u postupcima pred redovnim sudovima, koji u takvim slučajevima daju mjerodavno tumačenje zakonskih odredbi oko čije primjene postoji spor. Ustavni sud bi mogao intervenirati jedino u slučaju da je određena zakonska odredba do te mjere nejasna da se može reći da isključuje određeno pravo, što bi za posljedicu moglo imati kršenje određenih ustavnih prava. Međutim, u konkretnom slučaju Ustavni sud smatra da se ne može reći da su osporene odredbe nejasne u toj mjeri da vode kršenju nekog ustavnog prava, s obzirom na to da osporene odredbe jasno propisuju da sudije i tužioci

u Republici Srpskoj imaju pravo na naknadu za topli obrok i naknadu za korištenje godišnjeg odmora.

50. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su odredbe člana 2. stav 2, člana 3. stav 2, člana 5. i člana 10. stav 4. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te sa članom 26. Međunarodnog pakta.

51. Ustavnost člana 13. Zakona o plaćama i naknadama

Član 13.

Sudije i tužioci imaju pravo na otpremninu pri odlasku u penziju u visini svoje tri osnovne bruto plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona, umanjene za porez na dohodak i doprinose.

52. Podnosioci zahtjeva su naveli da je odredba člana 13. Zakona o plaćama i naknadama „ujedno i diskriminirajuća u poređenju s pravom na otpremninu u ostalom dijelu Bosne i Hercegovine“. Naime, kako navode, u Federaciji BiH je propisano pravo na otpremninu u visini pet ostvarenih neto plaća (vidi tačku 20. ove odluke, član 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji BiH).

53. Ustavni sud ukazuje da je slično pitanje razmotrio u Odluci broj [U-20/14](#) od 26. marta 2015. godine (dostupno na www.ustavnisud.ba), u kojoj je utvrdio da je član 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05 i 32/07) u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta. U navedenom predmetu podnosilac zahtjeva je ukazivao da iznos od jedne plaće radi otpremnine zbog odlaska u penziju dovodi u pitanje princip nezavisnosti pravosuđa i princip zabrane nediskriminacije u odnosu na sudije i tužioce koji rade na državnom nivou. U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio da se radi o pravu na naknadu koje ne ulazi u krug prava po osnovu rada i koje, kao takvo, ne čini element finansijske sigurnosti koji je neophodan za osiguranje individualne nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija, kao što je to bio slučaj s pravima na naknade koje su bile predmet razmatranja u prethodnim odlukama. Zatim, pravo na konkretnu naknadu je socijalnog karaktera, a u ovoj oblasti države uživaju široko polje procjene u izboru mjera i načina na koji će je urediti, kao najbolji poznavaoци općih i ekonomskih prilika u zemlji. Pri tome, iako se radi o pravu socijalnog karaktera, proizlazi da su sudije i tužioci, te zakonom određena kategorija stručnog osoblja, jedine kategorije u odnosu na koje obim ostvarivanja tog prava nije uvjetovan ekonomskim prilikama u zemlji. Naime, visina naknade je određena kao jedna osnovna plaća (vidi [U-20/14](#), tačka 38). Osim toga, Ustavni sud je u istoj odluci zaključio: „Ustavni sud smatra da nije izostalo razumno i objektivno opravdanje za različito određivanje obima prava na naknadu za odlazak u

penziju, odnosno da određivanje da se pravo na naknadu za odlazak u penziju ostvaruje u visini jedne osnovne plaće kad su u pitanju sudije, tužioc i pojedino stručno osoblje, predstavlja različit tretman koji nema objektivno i razumno opravdanje bez kojeg bi rezultirao diskriminacijom navedenih kategorija“ (*ibid.*, tačka 39).

54. Ustavni sud smatra da nema razloga da u konkretnom predmetu odstupi od navedenog stava. Naime, iako postoji razlika u broju plaća u odnosu na Federaciju BiH koje se sudijama i tužiocima isplaćuju kao otpremnina radi odlaska u penziju, Ustavni sud smatra da takva razlika ne vodi ka nedozvoljenoj diskriminaciji iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i člana 26. Međunarodnog pakta, naročito imajući u vidu široko polje slobodne procjene koje zakonodavac uživa u odnosu na ta pitanja, kako je to već obrazloženo. Osim toga, osporene odredbe člana 13. Zakona o plaćama i naknadama ne krše ni princip vladavine prava niti pokreću pitanje „kvaliteta zakona“, te stoga Ustavni sud smatra da su u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

55. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je i član 13. u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta.

VII. Zaključak

56. Ustavni sud zaključuje da su odredbe člana 2. stav 2, člana 3. stav 2, člana 5, člana 6, člana 10. stav 4. i člana 13. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta.

57. Na osnovu člana 19. tačka g) i člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-2/23

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI
I MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu ustavnosti čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22)

Odluka od 13. jula 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-2/23**, rješavajući zahtjeve **Kantonalnog suda u Tuzli**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 13. jula 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevima Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu ustavnosti Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22),

utvrđuje se da su čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22) u skladu sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Tuzli, sudija Predrag Krsmanović (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 8, 9. i 10. februara 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjeve za ocjenu ustavnosti čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22; u daljnjem tekstu: Zakon o Poreznoj upravi).
2. Zahtjevi su evidentirani pod br. U-2/23, U-3/23 i U-4/23.
3. Podnosilac zahtjeva je podnescima od 23. februara 2023. godine dopunio zahtjeve traženom dokumentacijom.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. Budući da se zahtjevima osporavaju iste odredbe Zakona o Poreznoj upravi, Ustavni sud je, u smislu člana 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju predmeta br. U-2/23, U-3/23 i U-4/23 u kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem U-2/23.
5. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine zatraženo je 23. februara 2023. godine da dostave odgovore na zahtjev.
6. Bez posebnog zahtjeva Ustavnog suda, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada) dostavila je odgovor na zahtjev 23. marta 2023. godine. Predstavnički dom i Dom naroda nisu dostavili odgovore.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

7. Podnosilac zahtjeva navodi da je, nakon analize osporenih odredbi čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi, zaključio „da postoji mogućnost da bi njihovom primjenom u konkretnim predmetima moglo doći do povrede prava na imovinu tužilaca, odnosno prava na pravično suđenje u vezi s pravom na imovinu“. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva navodi da je porezni obveznik svako lice koje prema poreznim zakonima podliježe obavezi plaćanja bilo kojeg poreza, kazne ili kamate. Osim toga, porezni obveznik je i svako drugo lice koje je u ime poreznog obveznika, prema poreznim zakonima, dužno platiti porez, kaznu ili kamatu. Podnosilac zahtjeva navodi da Zakon o Poreznoj upravi ne definira pojam solidarne odgovornosti, već da je taj pojam propisan članom 414.

Zakona o obligacionim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Prema članu 414. ZOO svaki dužnik solidarne obaveze odgovara povjeriocu za cijelu obavezu i povjerilac može tražiti njeno ispunjenje od koga hoće, sve dok obaveza ne bude potpuno ispunjena. Kada jedan solidarni dužnik ispuni obavezu, obaveza prestaje i svi se dužnici oslobađaju obaveze. Poreznim zakonima, kojim je propisana obaveza plaćanja poreza, propisan je i pravni osnov za oporezivanje. Taj pravni osnov predstavlja, kako podnositelj zahtjeva ističe, opravdanje za miješanje u imovinu poreznog obveznika. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, propisivanje i uspostavljanje solidarne odgovornosti za neplaćene porezne obaveze pravnog lica trebalo bi biti zasnovano na načelu da se solidarna odgovornost uspostavlja samo za ona fizička i pravna lica koja, prema zakonu, ostvaruju određene pogodnosti. Stoga, podnositelj zahtjeva smatra da za uspostavljanje solidarne odgovornosti fizičkog lica koje nije porezni dužnik (npr. direktor u pravnom licu ili bilo koje drugo odgovorno fizičko lice u tom pravnom licu) ne postoji razuman i opravdan javni interes. Naime, kako navodi, na osnovu osporenih odredbi čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi solidarna odgovornost fizičkih lica za porezne obaveze pravnog lica u kojem rade propisuje se bez bilo kakvih uvjeta i bez uzimanja u obzir opravdanosti razloga za neplaćanje poreznih obaveza pravnog lica.

8. Podnositelj zahtjeva je naveo da se u trenutnoj ekonomskoj situaciji privredni subjekti mogu naći u situaciji da ne mogu izmiriti porezne obaveze, pa bi uspostavljanje solidarne odgovornosti direktora ili drugih odgovornih lica moglo štetno utjecati i na „privredna zbivanja u širem smislu“. U vezi s tim je navedeno da bi se „malo fizičkih lica usudilo biti direktor ili drugo odgovorno lice u privrednim i drugim pravnim subjektima zbog rizika i mogućnosti da mogu biti solidarni dužnici za neplaćeni porez ili obavezne doprinose pravnog lica“. Podnositelj zahtjeva se pozvao na odredbu člana 45. Zakona o porezu na dohodak kojom su propisane kazne za porezni prekršaj, što ukazuje da se i bez uspostavljanja solidarne odgovornosti fizičkih lica može postići naplata poreznih obaveza na drugi način (pokretanjem prekršajnih, krivičnih ili drugih postupaka protiv odgovornog pravnog lica).

9. Nadalje, podnositelj zahtjeva se pozvao na Odluku Ustavnog suda Federacije BiH broj U-14/10 od 9. marta 2011. godine. Navedenom odlukom Ustavni sud Federacije BiH je odlučio o ustavnosti člana 29. Zakona o Poreznoj upravi („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09 i 40/10). Naime, ovaj član je propisivao da i osnivač pravnog lica solidarno odgovara za poreznu obavezu tog pravnog lica dok se porezna obaveza ne naplati u punom iznosu. Međutim, Ustavni sud Federacije je zaključio da nije u skladu s pravom na imovinu da osnivač pravnog lica bude solidarno odgovoran za neplaćene porezne obaveze pravnog lica. U vezi s tim, podnositelj zahtjeva smatra da je Ustavni sud Federacije u navedenoj odluci „zanemario odredbe člana 5. stav 2. Zakona o privrednim društvima Federacije BiH“, kojim su propisani uvjeti za odgovornost vlasnika pravnog lica za obaveze pravnog lica. Pitanje koje podnositelj zahtjeva posebno postavlja u zahtjevu za ocjenu ustavnosti je „može li

Federalna porezna uprava sama voditi upravni postupak u kojem bi utvrđivala solidarnu odgovornost licima iz čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi ili taj postupak treba da pokrenu i vode društveno-političke zajednice koje su povjerioci poreza pred nadležnim sudom u parničnom postupku“.

b) Činjenice predmeta povodom kojih su podneseni zahtjevi

10. Tužioci u predmetima koji su bili razlog za podnošenje konkretnih zahtjeva za ocjenu ustavnosti bili su osnivači i direktori ili samo direktori pravnih lica kojim je u periodu od 2012. do 2015. godine utvrđeno više poreznih obaveza po osnovu različitih osnova u iznosima od 828,40 do 8.500,00 KM. Naime, budući da pravna lica u kojim su tužioci imali svojstvo osnivača i/ili direktora nisu platila porezne obaveze, to je nadležni porezni ured protiv tih pravnih lica donio rješenja o pokretanju prinudne naplate. Međutim, ni nakon što je pokrenuto više postupaka prinudne naplate, pravna lica nisu izmirila porezni dug. Nakon toga je nadležni porezni ured tokom 2016. i 2017. godine donio rješenja kojim je utvrdio da su tužioci solidarno odgovorni za neplaćeni porezni dug pravnog lica, te im je naložio plaćanje duga. Tužioci su protiv tih rješenja izjavili žalbe nadležnom poreznom organu. Budući da su žalbe odbijene, tužioci su pred nadležnim sudom pokrenuli upravne sporove radi poništenja odluka organa uprave.

c) Odgovor na zahtjev

11. Vlada je navela da je pogrešno i nezakonito shvaćanje podnosioca zahtjeva da se solidarna odgovornost mora urediti Zakonom o Poreznoj upravi, odnosno da se takva odgovornost treba definirati prema načelu ostvarivanja određene pogodnosti i koristi kao razloga za obavezivanje na solidarnu odgovornost. Naime, kako je navedeno, institut solidarne odgovornosti je već definiran odredbama ZOO i on ne uključuje ostvarivanje pogodnosti i koristi na strani štetnika, već nastanak štete i određivanje odgovornog lica za njen nastanak. Mijenjanje karakteristika instituta solidarne odgovornosti dovelo bi do uvođenja novog oblika odgovornosti, koji nema uporište u odredbama ZOO kao *lex specialis*. Vlada smatra da bi uvođenje sasvim „novog instituta solidarne odgovornosti samo u svrhu naplate javnih prihoda bilo neopravdano miješanje u imovinu pojedinaca jer bi se primjenjivao neproporcionalan pristup države prema pojedincu, ali ne i obrnuto“. Pravni instituti solidarne odgovornosti i odgovornosti za štetu su *de iure* uređeni ZOO, pa nije bilo potrebe posebno ih uređivati i Zakonom o Poreznoj upravi. Ovi instituti se, kako Vlada navodi, „koriste kao mjera porezne discipline u kontekstu koji je primijenjen kod osporenih odredbi“.

12. Članom 206. ZOO propisana je zajednička odgovornost za izmirenje štete i kriteriji za utvrđivanje odgovornosti. Profesionalna odgovornost direktora ili fizičkog lica za plaćanje, za štetu koju bi država (javni budžet) ili pravno lice pretrpjeli zbog nezakonitog ili nepravilnog rada odgovornih lica, uspostavljena je na načelima iz člana 154. ZOO. Kod ovakvog vida odgovornosti štite se dva interesa. Kao prvo, štiti se pravo pravnog

lica (primarnog poreznog dužnika) na naknadu štete u slučajevima nezakonitog ili nepravilnog rada odgovornih lica u obavljanju dužnosti. S druge strane, radi se o zaštiti javnih prihoda koji pripadaju „budžetima u Federaciji BiH“. Pretpostavke odgovornosti solidarnog poreznog dužnika za porezni dug pravnog lica moraju se kumulativno ispuniti: a) nemogućnost naplate duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prinudne naplate (osporeni član 29. stav 1) i b) dokazano postupanje odgovornog lica koje ima obilježje zloupotrebe prava (osporeni član 30. stav 2). Uprava pravnog lica treba da brine o zakonitom poslovanju pravnog lica. Takva obaveza uprave pravnog lica proistječe iz Zakona o privrednim društvima. Uprava pravnog lica nema samo obavezu pridržavati se propisa, već je dužna preduzimati mjere kojim se osigurava da društvo prema trećim licima postupa zakonito.

13. Vlada je također istakla da fizička lica koja ne poštuju zakon i načela struke i poslovnih običaja ne bi ni trebala biti dio uprave pravnog lica, niti u njima obavljati neku drugu odgovornu funkciju. Ukoliko bi se prekršajna sankcija poistovjetila s naplatom duga, prinudna naplata u postupku izvršenja bi izgubila svrhu. Stoga, promišljanje podnosioca zahtjeva da je vođenje prekršajnih i krivičnih postupaka svrsishodnije od uspostavljanja solidarne odgovornosti šteti poreznom sistemu iz kojeg se finansiraju država i njene funkcije. Vlada se pozvala na Odluku Ustavnog suda broj AP-5187/17 kojom je odbijena apelacija koja je pokretala isto činjenično i pravno pitanje u vezi s pravom na imovinu. Vlada je istakla da je pravična ravnoteža uspostavljena pravnim lijekovima, kako bi se osiguralo da osporene odredbe i njihov utjecaj na pojedinačna prava nisu proizvoljno primijenjene.

IV. Relevantni propisi

14. **Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka USFBiH, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1. st. (1) i (2)

Ovim Zakonom regulira se osnov za primjenu svih poreznih zakona, Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Zakona o fiskalnim sistemima i zakona o doprinosima u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i odnosnih podzakonskih akata, te definiraju određena prekršajna djela iz oblasti poreza i sankcija za ta djela.

Ovaj zakon se odnosi na provođenje i izvršavanje aktivnosti iz oblasti svih vrsta federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza, doprinosa, taksi, posebnih naknada, članarina turističkih zajednica, članarina obrtničkih komora i novčanih kazni za porezne prekršaje.

Član 4.

Porezna uprava je Federalna uprava u sastavu Ministarstva.

Poreznom upravom rukovodi direktor Porezne uprave (u daljnjem tekstu: direktor). Direktor ima zamjenika. Direktora i zamjenika direktora imenuje i razrješava Vlada Federacije, na prijedlog federalnog ministra finansija (u daljnjem tekstu: ministar) na period od četiri godine sa mogućnošću novog imenovanja.

Porezna uprava je organizirana na dva nivoa i to na nivou Središnjeg ureda i nivou kantonalnih poreznih ureda sa pripadajućim poreznim ispostavama. U okviru ove globalne organizacione strukture, odluke vezane za poslove sektora i drugih organizacionih jedinica u svim uredima regulisat će se podzakonskim aktima.

Središnji ured Porezne uprave nalazi se u Sarajevu.

Direktor, uz saglasnost ministra a prema provedenoj proceduri utvrđenoj u Poglavlju IV. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/03, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06), postavlja i razrješava rukovodioce sektora unutar Središnjeg ureda, rukovodioce kantonalnih poreznih ureda i šefove poreznih ispostava.

Član 7.

Zaposlenici, u okviru svojih ovlaštenja utvrđenih zakonima Federacije, imaju obaveze i pravo da:

- *se strogo pridržavaju svih zakona Federacije;*
- *vode evidenciju o poreznim obveznicima;*
- *utvrđuju poreznu obavezu poreznog obveznika na osnovu njegove porezne prijave, njegovih poslovnih knjiga i evidencija, kao i drugih dokaza, uključujući korištenje indicija kao dokaza u skladu sa članom 67. ovog zakona;*
- *traže izvršavanje naloga za plaćanje, te u slučaju neplaćanja ili nepravilnog plaćanja primjenjuju mjere na zakonom propisani način kako bi se osiguralo izvršenje ovih naloga;*
- *obavljaju inspekcijski nadzor u skladu sa odredbama poglavlja ovog zakona kojim se reguliše inspekcijski nadzor, izvršavaju aktivnosti prinudne naplate u skladu sa odredbama poglavlja ovog zakona kojim se regulišu postupci prinudne naplate i na drugi način primjenjuju sva ovlaštenja koja su im data u ovom zakonu ili bilo kojem drugom zakonu opće primjene u svim dijelovima Federacije;*
- *u skladu sa procedurama iz člana 8. ovog zakona zahtijevaju od poreznih obveznika i drugih lica da daju izjavu i predoče dokumente i druge informacije neophodne za provedbu poreznih zakona;*
- *u skladu sa procedurama iz člana 9. ovog zakona, uđu u prostorije u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti knjige i evidencije ili drugi predmeti potrebni za provedbu*

poreznih zakona, te da pregledaju te knjige i evidencije, uzimaju izvode, sačinjavaju kopije ili izuzimaju evidencije i knjige; u slučaju izuzimanja knjiga i evidencija, porezni obveznik i njegov zastupnik imat će pristup istim i dostavit će im se kopija dokumenata;

- tokom inspekcijskog nadzora obavještavaju porezne obveznike o njihovim pravima i obavezama;

- obavještavaju porezne obveznike o postojećim porezima, procedurama i uvjetima plaćanja poreza, kao i o poreznim zakonima i podzakonskim aktima;

- pružaju obrazovne usluge o poreznim zakonima, te pravima i obavezama poreznih obveznika;

- poreznim obveznicima daju besplatne obrasce za porezne prijave;

- odnose se prema poreznim obveznicima i drugim licima sa poštovanjem i uvažavanjem;

- provode porezne istrage i prikupljaju informacije o mogućim poreznim prekršajima i krivičnim djelima, te nadležnim organima podnose prijave u vezi sa poreznim prekršajima i krivičnim djelima;

- izdaju prekršajne naloge za porezne prekršaje propisane u ovom ili bilo kojem drugom poreznom zakonu;

- prosljeđuju informacije, uključujući porezne tajne koje su otkrivene tokom porezne istrage ili se za njih saznalo tokom bilo koje pravne službene radnje koju vrše radnici Porezne uprave, nadležnim organima kada postoji sumnja da je počinjen prekršaj ili krivično djelo;

- lice koje je pod krivičnom istragom već na prvom ispitivanju obavijeste o djelu za koje se tereti i o osnovama optužbe;

- objave okolnosti počinjenih poreznih prekršaja ili krivičnih djela iz oblasti poreza i imena osuđenih počinitelja putem masovnih medija, a također otkriju počinitelje koji izbjegavaju istragu ili suđenje;

- koordiniraju aktivnosti sa sudovima i drugim nadležnim organima vezano za obustavu početka postupka likvidacije, stečaja, reorganizacije ili poništavanja registracije pravnog lica ili organizacije na period do stotinudvadeset (120) dana radi provedbe poreznih zakona;

- zatraže od nadležnih organa koji izdaju dozvole ili su ovlaštene da izdaju dozvole, a koji nisu nadležni za poreze, da okončaju ili odbiju izdavanje dozvola fizičkim licima, fizičkim licima registrovanim kao poduzetnici, te pravnim licima ili organizacijama koje nisu izmirile svoje porezne obaveze;

- koriste usluge stručnjaka ili vještaka za pomoć u istragama ili određivanju tačnih poreznih obaveza kada takvo stručno znanje nije dostupno u okviru poreznih organa;

- *sarađuju po poreznim pitanjima sa nadležnim organima u Republici Srpskoj i Distriktu Brčko;*

- *čuvaju porezne tajne, osiguraju da angažirani vještaci i stručnjaci ne otkrivaju porezne tajne i poštuju pravila o arhiviranju informacija o poreznim obveznicima;*

- *primjenjuju porezne odbitke ili vraćaju preplaćene porezne obaveze;*

- *pruže zaštitu radnicima i uredima Porezne uprave;*

- *upotrijebe opravdanu silu kada je to potrebno za izvršavanje njihovih službenih dužnosti i da nose kratko vatreno naoružanje;*

- *u postupku otkrivanja, istraživanja, sprečavanja, prikupljanja dokumentacije i prijavljivanja poreznih krivičnih djela preduzimaju sve mjere i radnje, u skladu sa ovlaštenjima organa unutrašnjih poslova predviđenih u odredbama Zakona o krivičnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, broj 43/99), na način i pod uvjetima koji su propisani u tom zakonu. Procedure za preduzimanje navedenih mjera i radnji utvrdit će se podzakonskim aktom;*

- *sarađuju sa institucijama nadležnim za provođenje istraga u cilju otkrivanja korupcije u poreznim organima;*

- *izdaju mišljenja i tumačenja za provedbu poreznih zakona koja moraju biti u skladu sa stavovima Ministarstva;*

- *obavljaju svoje dužnosti širom Federacije i*

- *druge obaveze i prava utvrđene ovim i drugim zakonima Federacije.*

Zaposlenicima poreznog organa nije dozvoljeno da budu u organima političkih stranaka, niti u zakonodavnoj vlasti na bilo kojem nivou.

Član 43.

Postupci prinudne naplate se definišu kao mjere koje se poduzimaju da bi se osiguralo izmirenje porezne obaveze. Procedure i uvjeti za njihovu primjenu propisat će se podzakonskim aktima.

Postupci prinudne naplate se mogu primjenjivati samo za onu poreznu obavezu za koju je uručen nalog za plaćanje od Porezne uprave u skladu sa članom 41. ovog zakona, a ta porezna obaveza nije izmirena na vrijeme.

Nakon što poreznom obvezniku bude uručen nalog za plaćanje u skladu sa članom 3. stav 1. tačka (12) Zakona i ako porezna obaveza ostane neplaćena, rukovodilac nadležnog poreznog ureda donosi rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate, a to rješenje dostavlja se poreznom obvezniku prije poduzimanja konkretnih mjera prinudne naplate.

Porezna uprava će svojim aktima odrediti informacije koje će biti uključene u rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate.

Postupci prinudne naplate se mogu primjenjivati bilo kojim redoslijedom, a dva ili više postupaka se mogu primijeniti istovremeno. Imovina fizičkih lica koja se izuzima od postupaka prinudne naplate:

- *finansijska pomoć od bilo koje vladine organizacije u Bosni i Hercegovini,*
- *lična pokretna imovina, predmeti za domaćinstvo, odjevni predmeti, namještaj, gorivo i zalihe hrane u vrijednosti do 2.500,00 KM (vrijednost procjenjuje Porezna uprava),*
- *alat koji koristi majstor ili zanatlija za svoj posao do vrijednosti od 1.000,00 KM (vrijednost određuje Porezna uprava),*
- *plaće u iznosu do 300,00 KM mjesečno,*
- *oprema za zaštitu od požara, lijekovi, medicinska oprema i medicinska pomoć.*

U primjeni postupka prinudne naplate Porezna uprava može iskoristiti bilo koja ili sva prava koja su joj data po ovom zakonu.

Iznosi koji su naplaćeni, prema ovom poglavlju, a koji prelaze iznos porezne obaveze poreznog obveznika bit će predmetom poreznog odbitka ili povrata, u skladu sa procedurama iz Poglavlja XIV.

Član 44.

Postupak prinudne naplate počinje dan nakon dana kada je rok za plaćanje porezne obaveze iz naloga za plaćanje istekao.

Ako je podnesena molba za odgođeno plaćanje ili plaćanje u ratama, postupak prinudne naplate se može obustaviti i pokreću se postupci koji se tiču odgađanja, kako je predviđeno ovim zakonom i podzakonskim aktima.

Član 76.

Na rješenje Porezne uprave kojim se utvrđuje dodatno razrezana porezna obaveza u postupku kontrole ili na poreznu prijavu koju je Porezna uprava podnijela u ime poreznog obveznika, porezni obveznik ima pravo žalbe.

Žalba se neposredno predaje ili šalje poštom organu koji je donio prvostepeno rješenje u roku od osam (8) dana od dana prijema prvostepenog rješenja.

Kad prvostepeni organ nađe da je podnesena žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštenog lica, a pobijano rješenje nije zamijenio novim rješenjem, u skladu sa zakonom, dužan je bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam (8) dana od dana prijema žalbe poslati žalbu Ministarstvu na rješavanje.

Ministarstvo kao drugostepeni organ rješava po žalbi u roku od trideset (30) dana od dana prijema žalbe od prvostepenog organa.

Žalba odlaže izvršenje rješenja.

Član 78.

Protiv rješenja drugostepenog organa dopuštena je tužba nadležnom sudu u Federaciji.

Tužba nadležnom sudu u Federaciji podnosi se u roku od trideset (30) radnih dana od dana prijema rješenja drugostepenog organa.

Podnošenje tužbe nadležnom sudu u Federaciji ne odlaže izvršenje rješenja Porezne uprave.

15. Zakon o privrednim društvima („Službene novine Federacije BiH“ br. 81/15 i 75/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 5.

(Odgovornost za obaveze)

(1) Svaki član društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću i komplementar u komanditnom društvu odgovara za obaveze društva neograničeno solidarno cjelokupnom svojom imovinom.

(2) Komanditor u komanditnom društvu, dioničar u dioničkom društvu i vlasnik udjela društva sa ograničenom odgovornošću ne odgovara za obaveze društva, osim kada:

- a) koristi društvo za postizanje ličnog cilja koji nije saglasan ciljevima drugih članova i društva u cjelini;*
- b) upravlja imovinom društva kao svojom imovinom;*
- c) koristi društvo za prevaru ili oštećenje svojih povjerilaca;*
- d) utiče na smanjenje imovine društva u svoju korist ili korist trećih lica, ili utiče da društvo preuzme obaveze iako je znao ili morao znati da društvo nije ili neće biti sposobno da izvrši svoje obaveze.*

16. Zakon o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“ br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, „Službeni list RBiH“ br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Službene novine FBiH“ br. 29/03 i 42/11)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Osnovi odgovornosti

Član 154.

(1) Ko drugome prouzrokuje štetu dužan je naknaditi je, ukoliko ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivice.

(2) Za štetu od stvari ili delatnosti, od kojih potiče povećana opasnost štete za okolinu, odgovara se bez obzira na krivicu.

(3) Za štetu bez obzira na krivicu odgovara se u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

Šteta

Član 155.

Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta) i sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist), a i nanošenje drugom fizičkog ili psihičkog bola ili straha (nematerijalna šteta).

Član 166.

Ako pored roditelja odgovara za štetu i dete, njihova je odgovornost solidarna.

Solidarna odgovornost

Član 206.

(1) Za štetu koju je više lica prouzrokovalo zajedno, svi učesnici odgovaraju solidarno.

(2) Podstrekač i pomagač, kao i onaj koji je pomogao da se odgovorna lica ne otkriju odgovaraju solidarno sa njima.

(3) Solidarno odgovaraju za prouzrokovanu štetu i lica koja su je prouzrokovala radeći nezavisno jedno od drugog, ako se ne mogu utvrditi njihovi udeli u prouzrokovanoj šteti.

(4) Kad je nesumnjivo da je štetu prouzrokovalo neko od dva ili više određenih lica koja su na neki način međusobno povezana, a ne može se utvrditi koje je od njih štetu prouzrokovalo, ta lica odgovaraju solidarno.

Član 207.

Naručilac i izvođač radova na nepokretnosti solidarno odgovaraju trećem licu za štetu koja mu nastane u vezi sa izvođenjem radova.

Sadržina solidarnosti dužnika

Član 414.

(1) Svaki dužnik solidarne obaveze odgovara poveriocu za celu obavezu i poverilac može zahtevati njeno ispunjenje od koga hoće sve dok ne bude potpuno ispunjena, ali kad jedan dužnik ispuni obavezu, ona prestaje i svi se dužnici oslobađaju.

(2) Od više solidarnih dužnika, svaki može dugovati sa drugim rokom ispunjenja, pod drugim uslovima i uopšte sa različitim odstupanjima.

Prebijanje

Član 415.

(1) Svaki solidarni dužnik može se pozvati na prebijanje koje je izvršio njegov sadužnik.

(2) Solidarni dužnik može potraživanje svoga sadužnika prema povjeriocu prebiti sa povjeriočevim potraživanjem, ali samo za onoliko koliko iznosi deo duga tog sadužnika u solidarnoj obavezi.

Solidarna odgovornost nalogoprimca

Član 757.

Ako je vršenje nekog posla povereno nekolicini istim nalogom da ga zajednički vrše, oni odgovaraju solidarno za obaveze iz tog naloga, ako što drugo nije ugovoreno.

Solidarna odgovornost nalogodavca

Član 764.

Ako je više njih poverilo nalogoprimcu izvršenje naloga, oni mu odgovaraju solidarno.

Solidarnost jemaca

Član 1005.

Više jemaca nekog duga odgovaraju solidarno, bez obzira na to da li su jemčili zajedno, ili se svaki od njih obavezao prema povriocu odvojeno, izuzev kada je ugovorom njihova odgovornost uređena drukčije.

Pravo jemca jednog solidarnog dužnika

Član 1014.

Jemac jednog od više solidarnih dužnika može zahtevati od bilo koga od njih da mu naknadi ono što je isplatio povriocu, kao i troškove.

17. Zakon o porezu na dohodak („Službene novine Federacije BiH“ br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 i 65/13) u relevantnom dijelu glasi:

Član 45.

Fizička i pravna lica i organizacije koje prouzrokuju povredu odredaba ovog Zakona ili propuste da ih ispoštuju, podliježu odgovarajućoj kazni za porezni prekršaj koja je propisana u čl. od 80. do 94. Zakona o Poreznoj upravi.

18. Odluka Ustavnog suda Federacije BiH broj U-14/10 od 9. marta 2011. godine o ustavnosti člana 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznoj upravi („Službene novine Federacije BiH“ broj 40/10) u relevantnom dijelu glasi:

„[...] Konfuzija u tom pravcu, koja je nastala prvenstveno zbog oprečnih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama i Zakona o privrednim društvima, kao i nepropisivanje u Zakonu o izmjenama i dopunama uslova odgovornosti osnivača-fizičkih lica, dovodi u pitanje test zakonitosti, odnosno ispunjavanje uslova zakonitosti pri miješanju države u imovinu pojedinca. [...]

Imajući u vidu navedeno, mišljenje je Ustavnog suda Federacije da se Zakonom o izmjenama i dopunama ne može proširivati odgovornost osnivača - fizičkih lica mimo odgovornosti utvrđene Zakonom o privrednim društvima“ (ibid. tačka 11.). [...]

Izvršavajući odluku Ustavnog suda Federacije BiH, Parlament Federacije BiH je usvojio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreznoj upravi („Službene novine Federacije BiH“, broj 27/12 od 28. marta 2012. godine), te su iz teksta člana 29. stava (1) alineje 1. Zakona o poreznoj upravi brisane riječi: „ili osnivač“.

V. Dopustivost

19. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

21. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović), čime je ispunjen prvi uvjet iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11 i dostupna na www.ustavnisud.ba).

22. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

23. Podnosilac zahtjeva smatra da osporene odredbe čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi nisu u skladu sa članom II/3.e) i članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih

sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

24. Osporeni članovi Zakona o Poreznoj upravi glase:

Član 29.

Fizičko lice je odgovorno za porez, kaznu ili kamatu koju pravno lice ili druga organizacija ne obustavi pravilno ili ne naplati odnosno ne izvrši uplatu na odgovarajući račun:

- ako je to fizičko lice direktor pravnog lica ili organizacije ili*
- ako je to fizičko lice ovlašteno da raspolaže sredstvima ili odobrava trošenje sredstava pravnog lica ili organizacije.*

Porezna obaveza pravnog lica ili organizacije za koju su fizičko lice ili fizička lica odgovorna u skladu sa ovim članom bit će solidarna odgovornost pravnog lica ili organizacije i fizičkog lica ili fizičkih lica dok se porezna obaveza ne naplati u punom iznosu od bilo kojeg solidarno odgovornog lica. Porez, kazna i kamata ni pod kojim uvjetima ne mogu biti naplaćeni dva ili više puta.

Član 30.

Fizičko lice iz člana 29. ovog zakona je također odgovorno za druge poreze pravnog lica ili organizacije:

- ako je to fizičko lice primilo nalog za plaćanje kojim se dokumentuje činjenica da pravno lice ili organizacija nije izvršilo uplatu porezne obaveze i*
- ako je to fizičko lice nakon toga odobrilo trošenje sredstava ili usmjerilo sredstva u neke druge svrhe, a ne u svrhe izmirivanja porezne obaveze.*

Porezna obaveza fizičkog lica, prema ovom stavu, neće prelaziti iznos sredstava koje je, nakon prijema naloga, to fizičko lice potrošilo u druge svrhe, a ne u svrhe izmirivanja porezne obaveze.

Stav 2. člana 29. ovog zakona primjenjuje se i na ovaj član.

25. Prema praksi Ustavnog suda, koja je usklađena s praksom Evropskog suda, član 6. Evropske konvencije nije *ratione materiae* primjenjiv na postupke u kojim je odluka donesena na osnovu poreznog zakonodavstva (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-5187/17](#) od 30. oktobra 2019. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)). Razmatrajući navode koji su se ticali kršenja prava na imovinu, Ustavni sud je ukazao da je apelant bio lice kojem su obaveze nametnute upravo na osnovu osporenih čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi. Nadalje, Ustavni sud je u tom predmetu zaključio da nije povrijeđeno apelantovo pravo na imovinu iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Naime, Ustavni sud je naveo da apelantova solidarna odgovornost za neplaćene porezne obaveze preduzeća kao direktora tog preduzeća ima osnov u odredbi

člana 29. Zakona o Poreznoj upravi „kako u tekstu te odredbe prije donošenja navedene presude Ustavnog suda FBiH tako i nakon njenog donošenja, koji je naknadno i usaglašen s odlukom Ustavnog suda FBiH“, te da je miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo zakonito. Osim toga, Ustavni sud je zaključio i da je takvo miješanje imalo legitiman interes (obaveza plaćanja i reguliranje sistema prinudne naplate poreznih obaveza), te da je miješanjem uspostavljen i pravičan balans između javnog interesa i apelantovog prava na imovinu (*idem*, tač. 42–45).

26. U konkretnom slučaju, u kojem se osporava ustavnost odredbi čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi, Ustavni sud će navode podnosioca zahtjeva također ispitati kroz standarde prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

27. Član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

28. Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesom, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

29. Ustavni sud naglašava, - da je prema ustaljenoj praksi Evropskog suda, oporezivanje, u načelu, miješanje u pravo na imovinu lišavanjem poreznog dužnika imovine, odnosno iznosa novca koji mora platiti na ime poreza (vidi Evropski sud, *Sotiriadis protiv Grčke*, odluka od 8. novembra 2022. godine, predstavka broj 73489/17, tačka 14). Opća načela za procjenu da li je miješanje u skladu sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju su dobro utvrđena i u praksi Evropskog i Ustavnog suda. Naime, miješanje u pravo na imovinu mora biti „u skladu sa zakonom“, mora biti u javnom interesu i mora postojati pravična ravnoteža između javnog interesa i prava na imovinu, vodeći računa o širokom polju slobodne procjene koju država uživa kada su u pitanju opće mjere ekonomske ili socijalne strategije, kao i prilikom uobličavanja i provođenja politike u oblasti oporezivanja (vidi Evropski sud, *Iofil AE protiv Grčke*, odluka od 7. septembra 2021. godine, predstavka broj 50598/13, tač. 32–36). Ustavni sud će iste ove kriterije primijeniti i u ovom predmetu u kojem treba ispitati usklađenost osporenih odredbi Zakona o Poreznoj upravi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

30. U konkretnom slučaju, osporeni čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi daju pravo javnoj vlasti da se, pod određenim uvjetima, umiješa u pravo na imovinu direktora pravnog lica ili fizičkog lica ovlaštenog da raspolaže finansijskim sredstvima ukoliko pravno lice nije u potpunosti ispunilo svoje porezne obaveze. Dakle, u apstraktnom smislu, može se reći da osporeni članovi Zakona o Poreznoj upravi propisuju miješanje u imovinu određenim licima pod određenim uvjetima.

31. Ustavni sud najprije smatra da je neosnovano problematiziranje prava nadležnog zakonodavca da Zakonom o Poreznoj upravi propiše da, pod određenim uvjetima, može doći do miješanja u pravo na imovinu fizičkih lica iz čl. 29. i 30. navedenog zakona, na način kako je to propisano. U vezi s pitanjem solidarne odgovornosti ovih fizičkih lica za dug pravnog lica po osnovu neplaćenog poreza, Ustavni sud ukazuje da podnosilac zahtjeva smatra da je takvu vrstu odgovornosti trebalo eksplicitno i posebno urediti Zakonom o Poreznoj upravi. U vezi s tim, kako je to istakla i Vlada u svom odgovoru, Ustavni sud zapaža da je odredbama ZOO propisano koja se lica u slučaju nastanka određene vrste obligacija (šteta, ugovor, dug itd.) imaju smatrati solidarno odgovornim i pod kojim uvjetima. To jasno proizlazi iz čl. 166, 206, 207, 414, 757, 764. i 1005. ZOO. Osim ZOO, i drugi zakoni sadrže odredbe o solidarnoj odgovornosti, bez posebnog definiranja šta takva odgovornost znači u kontekstu pojedinog zakona. Naprimjer, Zakon o javnim preduzećima Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12) u članu 13. stav 3. propisuje: „U slučaju iz stava 2. ovog člana direktor je *solidarno odgovoran* sa izvršnim direktorima za izvršenje povjerenog zadatka“ ili Zakon o zaštiti žiranta u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 100/13 od 18. decembra 2013. godine) u članu 7. stav 15. propisuje: „Odredba po kojoj žirant neće vraćati kredit prije nego što povjerilac preduzme sve radnje iz prethodnog stava ovog člana, a ukoliko ipak dođe do otplate kredita žiranta, visina rate ne smije prelaziti 1/3 redovnih primanja svakog žiranta pojedinačno i svih žiranta solidarno.“ Dakle, pravila o solidarnoj odgovornosti, onako kako su utvrđena u ZOO, primjenljiva su i u slučajevima u kojim se drugim zakonima propisuje solidarna odgovornost, pa tako i odnosu na Zakon o Poreznoj upravi, bez potrebe da se to pitanje posebno uredi Zakonom o Poreznoj upravi, kako to navodi podnosilac zahtjeva.

32. Neosnovano je i ukazivanje podnosioca zahtjeva na član 5. stav 2. Zakona o privrednim društvima. Naime, navedenim članom je propisana odgovornost vlasnika društava za obaveze pravnog lica koje je u njihovom vlasništvu (vidi tačku 15. ove odluke). Međutim, fizička lica iz osporenih čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi nisu ista lica na koja se odnosi član 5. stav 2. Zakona o privrednim društvima. Stoga su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da se osporenim odredbama Zakona o Poreznoj upravi utvrđuje navodno šira odgovornost za lica iz osporenih čl. 29. i 30. u odnosu na odredbe člana 5. stav 2. Zakona o privrednim društvima. Naprotiv, radi se o drugim licima i o potpuno različitoj situaciji od one koju je razmatrao Ustavni sud Federacije BiH u odluci na koju se podnosilac zahtjeva poziva (vidi tačku 18. ove odluke). Imajući

u vidu predmet i sadržaj Zakona o Poreznoj upravi, Ustavni sud smatra da ovaj zakon jest najpogodniji da sadrži odredbe ko je sve, osim pravnog lica, odgovoran za neplaćene porezne obaveze tog pravnog lica.

33. Nadalje, za usklađenost osporenih članova Zakona o Poreznoj upravi s Ustavom Bosne i Hercegovine bez ikakvog je značaja navodna dilema podnosioca zahtjeva o tome „može li Porezna uprava sama voditi upravni postupak u kojem bi utvrđivala solidarnu odgovornost licima iz čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi ili taj postupak treba da pokrenu i vode društveno-političke zajednice koje su povjerioci poreza pred nadležnim sudom u parničnom postupku“. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da javna vlast uživa široko polje slobodne procjene u reguliranju porezne politike, a to uključuje i način na koji će nadležni porezni organi, konkretno Porezna uprava, provoditi postupak u ovakvim slučajevima. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da je Zakonom o Poreznoj upravi osnovana Porezna uprava kao osnovni organ javne vlasti za kontrolu, sakupljanje i naplatu poreza. Osim toga, navedenim zakonom su detaljno propisana prava i obaveze službenih lica, procedure naplate poreza, izjavljivanje pravnih lijekova i sl. (vidi tačku 12. ove odluke).

34. Podnosilac zahtjeva smatra da su osporene zakonske odredbe neustavne i zbog toga što „[...] ne propisuju bilo kakve uvjete [...]“ za solidarnu odgovornost fizičkih lica koja se navode u čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi. Međutim, osporeni član 30. stav 1. tač. 1. i 2. upravo propisuju uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi se fizička lica iz člana 29. mogla smatrati solidarno odgovornim za neplaćene porezne dugove pravnog lica. Na ovo je ukazala i Vlada u odgovoru na zahtjev istakavši da pretpostavke za odgovornost solidarnog poreznog dužnika za porezni dug pravnog lica moraju biti kumulativno ispunjene, i to: a) nemogućnost naplate duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prinudne naplate (osporeni član 29. stav 1), i b) dokazano postupanje direktora ili fizičkog lica odgovornog za plaćanje koje ima obilježje zloupotrebe prava (osporeni član 30. stav 2). Dakle, netačni su navodi podnosioca zahtjeva da osporeni članovi Zakona o Poreznoj upravi ne propisuju „bilo kakve uvjete“ za solidarnu odgovornost fizičkih lica za porezne dugove pravnog lica. Podnosilac zahtjeva također smatra da bi kao uvjet za solidarnu odgovornost trebalo biti propisano da su fizička lica iz osporenih članova Zakona o Poreznoj upravi ostvarila određene pogodnosti od pravnog lica koje nije izmirilo dospjele porezne dugove. Međutim, kako je to i Vlada ukazala, „institut solidarne odgovornosti je već definiran odredbama ZOO i on ne uključuje ostvarivanje pogodnosti i koristi na strani štetnika, već nastanak štete i određivanje odgovornog lica za njen nastanak“. U vezi s tim, Ustavni sud je već utvrdio da to što Zakon o Poreznoj upravi ne regulira na drugačiji način institut solidarne odgovornosti od onoga kako je on reguliran u ZOO ne pokreće pitanje usklađenosti osporenih odredbi Zakona o Poreznoj upravi s Ustavom Bosne i Hercegovine.

35. Sve navedeno ukazuje da osporeni čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi imaju sav potreban „kvalitet“ zakona u smislu Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije.

Osim toga, osporeni članovi Zakona o Poreznoj upravi su jasni i predvidivi, a podnosilac zahtjeva to nije ni osporio. Naime, iz teksta osporenih članova jasno proizlazi da direktor pravnog lica ili lice ovlašteno za raspolaganje finansijskim sredstvima mogu računati da se, pod određenim uvjetima, javna vlast može umiješati u njihovu imovinu.

36. Nadalje, osporene odredbe Zakona o Poreznoj upravi su nesporno u javnom interesu, tj. u interesu efikasne naplate poreza od kojih se finansira javna vlast, kao i njene nadležnosti od kojih zavisi društvo u cjelini, na šta je ukazala i Vlada u odgovoru na zahtjev. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da za uspostavljanje solidarne odgovornosti fizičkog lica koje nije porezni dužnik, kao odgovornih lica u pravnom licu koje nije izmirilo porezne obaveze, kako je to propisano osporenim odredbama, ne postoji razuman i opravdan javni interes.

37. Prilikom ocjene proporcionalnosti Ustavni sud zapaža da osporene odredbe sadrže jasne, precizne i razumne uvjete za miješanje u pravo na imovinu fizičkih lica iz čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi, kao i da propisuju način za zaštitu njihovih prava. Ti uvjeti su detaljno navedeni u odredbama člana 30. stav 1. alineje 1. i 2. U vezi s tim je važno primijetiti da zakon propisuje da nadležni organ mora dokazati da je odgovorno fizičko lice zloupotrijebilo svoje pravo prije nego što se ta lica mogu smatrati solidarno odgovornim za neplaćene porezne obaveze pravnog lica u kojem su zaposleni. Propisivanjem ovakvih uvjeta za utvrđivanje solidarne odgovornosti odgovornih fizičkih lica za porezne dugove pravnog lica ne stavlja se „pretjeran teret“ na ta lica, čime je zadovoljen i zahtjev proporcionalnosti. Također, Ustavni sud smatra da je neosnovan navod podnosioca zahtjeva da se ista svrha može postići članom 45. Zakona o porezu na dohodak (vidi tačku 17. ove odluke), kojim se fizičkim i pravnim licima propisuje kazna za porezne prekršaje. Naime, kazna za porezne prekršaje ima drugi cilj i sasvim se razlikuje od instituta solidarne odgovornosti za neplaćene porezne obaveze pravnog lica, čija svrha nije kažnjavanje odgovornih, već naplata dugujućih poreza.

38. Konačno, Ustavni sud ukazuje na predmet Evropskog suda *Lekić protiv Slovenije* koji je pokrenuo slovenski državljanin, koji je bio direktor i član jednog trgovačkog društva. Predmet se ticao podnosiocjevog prava na imovinu u vezi sa zakonom kojim je uveden postupak brisanja neaktivnih i insolventnih preduzeća koja su nastala u bivšoj SFRJ i propisana solidarna odgovornost članova ličnom imovinom ukoliko u određenom roku nisu podnijeli zahtjev za likvidaciju tih društava. Evropski sud je nakon detaljne analize utvrdio da su nadležna tijela uložila istinske napore kako bi postigla pravednu ravnotežu između interesa povjerilaca brisanih trgovačkih društava i interesa članova takvih društava. Osporena mjera, prema mišljenju Evropskog suda, nije nametnula ni pretjerani individualni teret podnosiocu zahtjeva imajući u vidu učestvovanje podnosioca zahtjeva u vođenju društva, iznos duga koji je platio i nacionalni kontekst u relevantnom periodu (vidi Evropski sud, *Lekić protiv Slovenije* (VV), presuda od 11. decembra 2018. godine, predstavka broj 36480/07, tač. 113–130).

39. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da su čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi u skladu sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

VII. Zaključak

40. Ustavni sud zaključuje da su čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi u skladu sa članom II/3.k) Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju kada je miješanje u pravo na imovinu propisano zakonom, slijedi legitiman cilj u javnom interesu i kada je postignut razuman odnos proporcionalnosti u zaštiti prava solidarnih dužnika i zaštiti javnog interesa.

41. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-13/23

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

Odluka od 13. jula 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-13/23**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Tuzli**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 13. jula 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine FBiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22),

utvrđuje se da je član 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine FBiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine te članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Tuzli, sudija Predrag Krsmanović (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 25. aprila 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22; u daljnjem tekstu: Zakon o PIO-u) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i „člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine“ i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom), Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) i Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH), koju zastupa Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom (u daljnjem tekstu: Ured za zastupanje), zatraženo je 10. maja 2023. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovor na zahtjev.

3. Vlada FBiH i Ured za zastupanje su 19. i 30. juna 2023. godine dostavili odgovor na zahtjev. Predstavnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Činjenice predmeta u pogledu kojeg je podnesen zahtjev

4. Suad Dubravić (u daljnjem tekstu: tužilac) podnio je 12. januara 2022. godine Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje Mostar (u daljnjem tekstu: Zavod) – Kantonalna administrativna služba za Tuzlanski kanton (u daljnjem tekstu: Kantonalna služba) zahtjev za ostvarivanje prava na izuzetnu prijevremenu starosnu penziju.

5. Rješenjem Kantonalne službe broj 1810-1255/22-1 od 28. februara 2022. godine, koje je potvrđeno Rješenjem Zavoda broj FZ3/2/2-31-1-426-2/22 od 19. septembra 2022. godine, tužiocu je priznato pravo na izuzetnu prijevremenu starosnu penziju počevši od 25. novembra 2021. godine u iznosu od 1.585,83 KM.

6. Tužilac je tužbom pokrenuo upravni spor pred Kantonalnim sudom radi poništenja rješenja Zavoda od 19. septembra 2022. godine. U tužbi je naveo da je, zbog primjene odredaba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u, njegov godišnji lični koeficijent neosnovano umanjen za ukupno 25,839504 jedinice, što je dovelo do umanjenog ličnog koeficijenta i umanjenog broja ličnih bodova po osnovu staža osiguranja i posebnog staža osiguranja, odnosno, u konačnici, do manje obračunate penzije u iznosu od 449,44 KM. Također, naveo je da je za pravilnu odluku u toj pravnoj stvari potrebno odgovoriti na pitanje da li je primjena odredbe člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u u konkretnom slučaju dovela do povrede tužiočevog prava na imovinu, te time i do povrede odredaba Ustava BiH, Ustava FBiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Predmet je pred Kantonalnim sudom registriran pod brojem 03 0 U 023081 22 U.

b) Navodi iz zahtjeva

7. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je član 46. stav 5. Zakona o PIO-u u skladu s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

8. Obrazlažući svoj zahtjev, podnosilac je naveo da je, nakon analize sporne odredbe, zaključio da postoji mogućnost da bi njenom primjenom u konkretnom slučaju moglo doći do povrede tužiočevog prava u upravnom sporu. Naime, podnosilac zahtjeva ističe da je visina starosne penzije prema Zakonu o PIO-u dvostruko ograničena. Prvo ograničenje je navedeno u odredbi člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u kojim je propisano da je maksimalna visina ličnog godišnjeg koeficijenta ograničena na pet bodova. To ograničenje se odnosi na osiguranike koji su u određenoj kalendarskoj godini ostvarivali plaće koje su pet puta veće od prosječne godišnje plaće. Kako je navedeno, takvi osiguranici za tu kalendarsku godinu mogu, primjera radi, imati plaće koje su 10 ili više puta veće od prosječne godišnje plaće, ali im se za tu godinu priznaje samo pet bodova. Drugo ograničenje je navedeno u članu 79. Zakona o PIO-u u kojem je propisan iznos najviše penzije (2.174,48 KM). Međutim, kako se dalje navodi, prema ranijem Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 i 55/12), visina starosne penzije je, prema članu 32. tog zakona, određivana u zavisnosti od visine penzijskog osnova. Taj osnov se utvrđivao od mjesečnog prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u zakonom određenom periodu. Visina starosne penzije je, prema ranijem Zakonu o PIO-u, bila ograničena samo visinom najviše penzije, ali ne i visinom penzijskog osnova, koji se izračunavao na osnovu stvarno isplaćenih plaća, bez bilo kakvog ograničavanja u pogledu njihove visine.

9. U vezi s navedenim, podnosilac zahtjeva smatra da, iako ograničenje visine ličnih koeficijenata ima formalni zakonski osnov, ne postoji razuman i opravdan javni interes da se broj bodova po osnovu godišnjeg ličnog koeficijenta ograničava na najviše

pet bodova. Podnosilac smatra da se na takav način odstupa od osnovnog načela da visina penzije treba zavisiti od dužine staža i visine isplaćenih plaća, odnosno visine uplaćenih obaveznih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Pored toga, smatra da se eventualno ograničenje visine penzije, koje se bazira na socijalnoj komponenti penzijskih davanja, može postići odgovarajućim odredbama o visini najviše penzije. Također, podnosilac zahtjeva smatra da takvo ograničavanje godišnjeg ličnog koeficijenta predstavlja neopravdano ograničenje imovine penzionera koje nije u razmjeru s javnim interesom. Podnosilac ističe da u takvim okolnostima ne može biti postignuta bilo kakva, a pogotovo ne pravična ravnoteža između, prema njegovom mišljenju, nepostojećeg javnog interesa i tog vida ograničenja imovine penzionera.

10. Osim navedenog, podnosilac zahtjeva smatra da se spornim odredbama neopravdano diskriminiraju oni osiguranici koji, na osnovu takvog zakonskog rješenja, mogu imati manju penziju od nekih drugih osiguranika od kojih su imali ukupno veće plaće i uplaćivali ukupno veće doprinose. Ti osiguranici su, kako je navedeno, za određen broj godina „[...] ostvarivali plate koje su, primjera radi, bile po šest ili više puta veće od prosječne plate, a da su u nekom drugom vremenskom periodu primali plate koje su bile manje od peterostrukog iznosa prosječne plate, ili čak manje i od prosječne mjesečne plate. [...]“.

c) **Odgovori na zahtjev**

11. Vlada FBiH je navela da se odredbom člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u nastojala postići primjena načela uzajamnosti i solidarnosti na kojima počiva cjelokupan sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Federaciji BiH. U tom pogledu ukazano je da načelo solidarnosti podrazumijeva da sva osigurana lica uplaćuju doprinose, a da prava koriste samo ona lica koja se nađu u stanju socijalne potrebe. S druge strane, načelo uzajamnosti u pravilu podrazumijeva da visina pojedinih prava zavisi od uplaćenih doprinosa. Međutim, to načelo, kako je navedeno, u pojedinim slučajevima je korigirano „solidarnošću“ kao što je to kod najniže, zajamčene, ali i najviše penzije. Prema tome, Vlada FBiH je navela da je zbog toga i uspostavljeno ograničenje koje se tiče najviše penzije, odnosno godišnjeg ličnog koeficijenta u Zakonu o PIO-u. Također je navedeno da takvo ograničenje postoji i u Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske i da slična rješenja nisu izuzetak ni u penzijskim sistemima zemalja iz okruženja. U tom kontekstu, Vlada FBiH ističe da jedini izvor sredstava za solidarnost potječe iz ograničenja najvišeg iznosa penzije te eventualnog neostvarivanja prava kod nekih osiguranika. S obzirom na to, smatra da je ograničenjem iz člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u uspostavljena ravnoteža između svih korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. U tom pogledu, Vlada FBiH se pozvala na stav Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) prema kojem pravo na penziju određene visine nije zajamčeno članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi Evropski sud, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, presuda od 12. oktobra 2004. godine, predstavka broj

60669/00, tačka 39). Također smatra da je posebno važno ukazati na odluku Evropskog suda u predmetu *Valkov i drugi protiv Bugarske* (presuda od 25. oktobra 2011. godine, predstavke br. 2033/04 i dr., tač. 91, 92, 95. i 97) koji se tiče ograničavanja iznosa najviše penzije i u kojem Evropski sud nije utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine. Prema tome, Vlada FBiH smatra da je zahtjev Kantonalnog suda u cijelosti neosnovan.

12. Ured za zastupanje je, u suštini, ponovio navode iz odgovora Vlade FBiH. Također, Ured za zastupanje je naveo da Ustav Bosne i Hercegovine ne jamči obim prava po osnovu socijalnog osiguranja, pa time ni visinu penzije, te da je ograničenje u osporenom članu razumno i opravdano javnim interesom i da se njime postiže pravična ravnoteža između svih korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja.

IV. Relevantni propisi

13. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu međugeneracijske solidarnosti (u daljnjem tekstu: obavezno osiguranje) i dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje za lica koja nisu obavezno osigurana po ovom zakonu (u daljnjem tekstu: dobrovoljno osiguranje), kao i prava i obaveze na osnovu tih osiguranja.

Član 2. tačka a)

(Pojmovi)

Pojedini pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:

a) Penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu generacijske solidarnosti je sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u kojem se osiguranicima na načelima uzajamnosti i solidarnosti osiguravaju prava za slučaj nastanka rizika starosti, invalidnosti i fizičke onesposobljenosti, a članovima njihovih porodica prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava,

Član 43.

(Visina starosne penzije)

Visina starosne penzije određuje se tako što se lični bodovi osiguranika pomnože sa vrijednošću općeg boda na dan ostvarivanja prava.

*Član 44. st. (1) i (2)
(Lični bodovi osiguranika)*

(1) Ukupni lični bodovi osiguranika utvrđuju se kao zbir ličnih bodova na osnovu staža osiguranja i ličnih bodova na osnovu posebnog staža iz stava (5) ovog člana.

(2) Lični bodovi na osnovu staža osiguranja dobiju se množenjem ličnog koeficijenta osiguranika i njegovog staža osiguranja.

*Član 45. stav (1)
(Lični koeficijent osiguranika)*

(1) Lični koeficijent osiguranika utvrđuje se tako što se zbir godišnjih ličnih koeficijenata podijeli sa periodom za koji su obračunati.

*Član 46. st. (1) i (5)
(Godišnji lični koeficijent osiguranika)*

(1) Godišnji lični koeficijent utvrđuje se tako što se ukupan iznos plaća, odnosno osnovica osiguranja osiguranika, počev od 1. januara 1970. godine, izuzimajući godinu ostvarivanja prava i 1992., 1993., 1994. i 1995. godinu, za svaku kalendarsku godinu podijeli sa prosječnom godišnjom plaćom u SR BiH, odnosno u Federaciji za istu kalendarsku godinu.

(5) Godišnji lični koeficijent može iznositi najviše pet.

*Član 47.
(Vrijednost općeg boda)*

Vrijednost općeg boda na dan stupanja na snagu ovog zakona iznosi 14.00 KM.

POGLAVLJE VI. USKLAĐIVANJE OPĆEG BODA I PENZIJA

*Član 78.
(Usklađivanje općeg boda)*

(1) Vrijednost općeg boda iz člana 47. ovog zakona usklađuje se 15. aprila svake godine, počev od 01.01.2019. godine, prema procentu porasta prosječne bruto plaće u Federaciji u prethodnoj godini.

(2) U slučaju promjene obuhvata bruto plaće u smislu Zakona o porezu na dohodak, vrijednost općeg boda će se uskladiti prema odredbi člana 79. stav (1) ovog zakona.

(3) Usklađivanje vrijednosti boda iz stava (2) može se provoditi najviše dvije uzastopne kalendarske godine.

(4) Vrijednost općeg boda iz stava (1) ovog člana, uz saglasnost Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada Federacije), utvrđuje i objavljuje nosilac osiguranja u „Službenim novinama Federacije BiH“.

Član 79.

(Usklađivanje penzija)

(1) Penzije se usklađuju 15. aprila svake godine na način da se usklađivanje vrši u visini zbira 50% procenta porasta potrošačkih cijena i 50% procenta porasta bruto domaćeg proizvoda u Federaciji u prethodnoj godini, a prema podacima Federalnog zavoda za statistiku, osim penzija ostvarenih u godini u kojoj se vrši usklađivanje, a najviše do stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini.

(2) Izuzetno od stava (1) ovog člana najviše penzije se neće usklađivati/povećavati sve dok najniži iznos penzije ne dostigne 1/5 (jednu petinu) iznosa najviše penzije ostvarene u skladu sa ranijim propisima u visini od 2.174,48 KM.

Član 80.

(Vanredno usklađivanje penzija)

(1) Vlada Federacije može odlučiti da izvrši vanredno usklađivanje penzija.

(2) Vanredno usklađivanje penzija može se provesti jednom u tekućoj godini ako je stopa rasta realnog bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini veća od 3% i ako nema akumuliranog deficita budžeta Federacije, a najviše do stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini. Ova mogućnost ne obuhvata najviše penzije sve dok najniži iznos penzije ne dostigne 1/5 (jednu petinu) iznosa najviše penzije ostvarene po zakonu.

(3) Odluku iz stava (1) ovog člana Vlada Federacije, donosi do kraja mjeseca od kojeg se vrši vanredno usklađivanje.

DIO DEVETI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 140. st. (1) i (2)

(Isplata penzija korisnicima koji ostvaruju pravo)

(1) Korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili po propisima koji su primjenjivani do stupanja na snagu ovog zakona, ta prava se obezbjeđuju i dalje, u dostignutom iznosu posljednje isplaćene penzije, odnosno penzije usklađene sa posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu ovog zakona i dalje će se usklađivati po odredbama ovog zakona.

(2) Korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili do 31.07.1998. godine, zakonski iznos penzije se povećava za 10%, te se usklađuje sa posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu ovog zakona i dalje će se usklađivati po odredbama ovog zakona.

Član 144.

(Izuzetna prijevremena starosna penzija za osiguranike)

Osiguraniku koji ima navršenih 40 godina penzijskog staža starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju iz člana 40. Zakona snižava se za ukupni priznati posebni staž u dvostrukom trajanju a ne više od 58 godina života.

Član 151.

(Okončanje pokrenutih postupaka)

Postupci koji nisu okončani do stupanja na snagu ovog zakona, okončat će se po propisima koji su važili u vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava.

Član 152.

(Prestanak važenja propisa)

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 i 55/12).

14. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 i 55/12)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu, koji glasi:

Član 32.

Starosna penzija se utvrđuje od mjesečnog prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u bilo kojih uzastopnih 15 godina osiguranja koje su za osiguranika najpovoljnije, počev od 1. januara 1966. godine, a ako nema tih podataka, uzimaju se podaci od 1. januara 1970. godine (u daljem tekstu: penzijski osnov).

Penzijski osnov iz stava 1. ovog člana utvrđuje se na osnovu mjesečnog prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u:

- a) 2005. godini za 17 godina osiguranja;*
- b) 2006. godini za 19 godina osiguranja;*
- c) 2007. godini za 21 godinu osiguranja;*
- d) 2008. godini za 23 godine osiguranja;*
- e) 2009. godini za 25 godine osiguranja;*
- f) 2010. godini za 27 godine osiguranja;*
- g) 2011. godini za 29 godine osiguranja;*
- h) 2012. godini za 31 godinu osiguranja;*
- i) 2013. godini za 34 godine osiguranja;*
- j) 2014. godini za 37 godina osiguranja;*
- k) 2015. godini za 40 godina osiguranja.*

Kao godina osiguranja iz koje se uzima plaća za utvrđivanje penzijskog osnova uzima se kalendarska godina u kojoj je osiguranik ostvario plaću, odnosno naknadu plaće za najmanje šest mjeseci staža osiguranja.

Plaća, odnosno naknada plaće ostvarena u godini u kojoj osiguranik ostvaruje pravo na starosnu penziju ne uzima se za utvrđivanje penzijskog osnova.

Kada se starosna penzija ostvaruje sa stažom osiguranja kraćim od broja godina osiguranja utvrđenih u st. 1. i 2. ovog člana, penzijski osnov se utvrđuje na osnovu prosječne plaće ostvarene za vrijeme ukupnog staža osiguranja.

Član 33.

Za utvrđivanje penzijskog osnova iz člana 32. ovog zakona uzimaju se neto plaće (u daljem tekstu: plaće), i novčane naknade koje je osiguranik ostvario, odnosno neto osnovice osiguranja za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: osnovice osiguranja).

Član 34.

Za utvrđivanje penzijskog osnova uzima se prosječna mjesečna plaća koju je osiguranik ostvario u punom radnom vremenu.

Plaća koja je ostvarena radom u vremenu dužem ili kraćem od punog radnog vremena preračunava se na prosječni mjesečni iznos koji odgovara plaći za puno radno vrijeme.

Osiguraniku koji je u kalendarskoj godini bio istovremeno u dva ili više radnih odnosa, plaća se računa tako što se uzima ukupna ostvarena plaća i sati provedeni na radu u svim radnim odnosima do punog radnog vremena.

Plaća ostvarena radom u vremenu dužem od punog radnog vremena uzima se za utvrđivanje penzijskog osnova samo ako je takav rad imao karakter rada dužeg od punog radnog vremena u smislu propisa o radu.

V. Dopustivost

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#)

od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

18. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

19. Podnosilac zahtjeva traži ispitivanje usklađenosti člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije, članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine te članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

20. Član 46. stav 5. Zakona o PIO-u glasi:

(5) Godišnji lični koeficijent može iznositi najviše pet.

a) Pravo na pravično suđenje

21. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

22. Član 6. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1) Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obaveza ili krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti iz cijelog ili dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, strogo potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla naškoditi interesima pravde. [...]

23. Kada je u pitanju civilni aspekt člana 6. Evropske konvencije, Ustavni sud podsjeća da, prema praksi Evropskog suda, za primjenjivost „građanskog“ aspekta člana 6. mora postojati spor o „pravu“ za koje se može reći da je, bar na dokazivim osnovima, priznato u domaćem pravu, bez obzira na to da li je to pravo zaštićeno Evropskom konvencijom.

Spor mora biti stvaran i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava već i na njegov obim i način njegovog ostvarivanja i, konačno, rezultat postupka mora biti direktno odlučujući za pravo o kojem je riječ jer samo slabe veze ili neizvjesne posljedice nisu dovoljne za primjenu člana 6. stav 1. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Károly Nagy protiv Mađarske*, presuda od 14. septembra 2017. godine, predstavka broj 56665/09, tačka 60. s daljnjim referencama). Ipak, čak i ako spor o visini prijevremene starosne penzije potpada pod građanskopravni dio člana 6. stav 1. Evropske konvencije, podnosilac predstavke nije naveo bilo kakve razloge zbog kojih smatra da bi spornu odredbu trebalo ispitati u kontekstu prava na pravično suđenje. Ustavni sud stoga smatra da se osporenom odredbom člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u ne pokreće bilo koje pitanje kršenja prava iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije.

b) Pravo na imovinu

24. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

25. Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesom, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

26. Podnosilac zahtjeva smatra da je ograničenje iz člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u suprotno pravu na mirno uživanje imovine iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, u zahtjevu se navodi da se tom odredbom ograničava pravo lica za koja su u penzijski fond uplaćivani veći iznosi doprinosa, što predstavlja ograničenje imovine penzionera u pogledu visine njihove penzije.

27. Ustavni sud će najprije utvrditi da li sporna odredba pokreće pitanja prema članu II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom pogledu, Ustavni sud treba razmotriti pitanje da li se odredba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u odnosi na „imovinu“ zaštićenu članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

28. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da, prema konzistentnoj praksi Evropskog suda i Ustavnog suda, „imovina“, u smislu člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, može biti ili „postojeća imovina“ ili „dobra“, uključujući i potraživanja u odnosu na koja lice ima bar „legitimno očekivanje“ da će ih realizirati (vidi Evropski sud, *Radomilja protiv Hrvatske*, presuda od 20. marta 2018. godine, predstavke br. 37685/10 i 22768/12, st. 142. i 143. i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-2349/06](#) od 27. februara 2008. godine, tačka 44, dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)). Kada su u pitanju socijalna prava, Ustavni sud zapaža da se ona u kontekstu stjecanja prava na socijalne naknade ne mogu smatrati „postojećom imovinom“ ili „dobra“.

29. Ustavni sud dalje ukazuje da se Evropski sud u više navrata bavio pitanjem „legitimnog očekivanja“ u kontekstu socijalnih naknada, te da je relevantne standarde sazeo u presudi u predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske* (presuda [VV] od 13. decembra 2016. godine, predstavka broj 53080/13, tač. 80–118. s daljnjim referencama). Naime, Evropski sud je istakao da se članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne ograničava sloboda država ugovornica na odlučivanje da li će imati neki oblik sistema socijalne sigurnosti ili penzijski sistem, ili na izbor vrste ili iznosa novčanih naknada ili penzija u okviru takvog sistema. Međutim, ako neka država ugovornica ima na snazi zakonodavstvo koje predviđa pravo na isplatu neke naknade socijalne skrbi ili penzije, bilo da je to pravo uvjetovano prethodnim plaćanjem doprinosa ili nije, mora se smatrati da takvo zakonodavstvo, za lica koja ispunjavaju njegove uvjete, stvara vlasnički interes koji spada u obim primjene člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za lica koja ispunjavaju njegove uvjete (*idem*, tač. 81–82. s daljnjim referencama). Evropski sud naglašava da, iako je relevantno zakonodavstvo podložno evoluciji, doprinosi penzijskom i invalidskom fondu mogu, u određenim okolnostima i u skladu s domaćim zakonom, stvoriti imovinsko pravo i na takvo pravo može utjecati način na koji se fond raspoređuje. Štaviše, prava koja proizlaze iz plaćanja doprinosa sistemima socijalnog osiguranja su novčana prava u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (*op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, tačka 39. s daljnjim referencama).

30. Takav stav je potvrdio i Ustavni sud (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj [U-17/14](#) od 24. septembra 2014. godine, tačka 25, dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)). Prema tome, imajući u vidu da je plaćanje doprinosa za penzijsko osiguranje zasnovano na sistemu doprinosa, Ustavni sud smatra da relevantne odredbe Zakona o PIO-u, kojima su propisani uvjeti za stjecanje penzije, stvaraju vlasnički interes za lica koja ispunjavaju njegove uvjete, što ulazi u obim prava na imovinu u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

31. Ustavni sud dalje treba razmotriti da li osporenom odredbom dolazi do miješanja u pravo na imovinu lica koja ispunjavaju uvjete za penziju. Kada su u pitanju socijalne naknade u koje se ubrajaju penzije, bitno je naglasiti da Evropski sud ističe da, iako se

prema članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u penzijski sistem, naročito prava na ostvarivanje naknade iz takvog sistema, npr. penzije, ta se odredba ne može tumačiti tako da pojedincu daje pravo na penziju u određenom iznosu (vidi, *op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, tačka 39. i *Janković protiv Hrvatske*, odluka od 12. oktobra 2000. godine, predstavka broj 43440/98). Međutim, smanjenje ili obustavljanje penzije može predstavljati miješanje u mirno uživanje imovine koje se mora opravdati (*op. cit.*, *Valkov i dr. protiv Bugarske*, tačka 84. s daljnjim referencama). Evropski sud naglašava da je prema toj odredbi važno i razmatranje da li je povrijeđeno pravo podnosioca zahtjeva da ostvaruje beneficije iz dotičnog sistema socijalnog osiguranja na način koji dovodi do narušavanja suštine njegovih prava na penziju (vidi Evropski sud, *Domalewski protiv Poljske*, odluka od 15. juna 1999. godine, predstavka broj 34610/97).

32. U ranije navedenom predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske* (*op. cit.*, tač. 85–89. s daljnjim referencama), Evropski sud je istakao da će se prilikom utvrđivanja da li je došlo do miješanja razmatranje usredotočiti na domaći zakon koji je bio na snazi u vrijeme navodnog miješanja. Ako dotično lice nije zadovoljilo ili prestane ispunjavati zakonske uvjete propisane domaćim pravom za dodjelu bilo kojeg oblika naknada ili penzije, u tom slučaju nema miješanja u pravo na imovinu iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, pod uvjetom da su se uvjeti promijenili prije nego što je podnositelj zahtjeva stekao pravo na određenu naknadu. Međutim, u slučaju kada su se domaći pravni uvjeti za dodjelu bilo kojeg posebnog oblika davanja ili penzije promijenili i kada ih određeno lice više ne zadovoljava u potpunosti zbog promjene tih uvjeta, može biti opravdano pažljivo razmatranje pojedinačnih okolnosti slučaja – posebno prirode promjene u uvjetima – kako bi se potvrdilo postojanje dovoljno utvrđenog, materijalnog imovinskog interesa prema nacionalnom zakonu. Takvi su zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, koji pripadaju osnovnim vrijednostima koje prožimaju Evropsku konvenciju.

33. Vraćajući se na konkretan slučaj, Ustavni sud zapaža da je tokom 2018. godine donesen novi Zakon o PIO-u u kojem je, između ostalog, u odredbama čl. 43–47. određen novi sistem utvrđivanja visine penzije, na osnovu bodovnih formula. Ranijim Zakonom o PIO-u primjenjivan je sistem valorizacije plaća. Donošenjem novog Zakona o PIO-u nastojala se postići pravičnost u načinu određivanja visine penzije tako da je svaki osiguranik, kada ostvari uvjete za penziju, trebao dobiti visinu penzije koja je razmjerna onome što je tokom rada izdvajao u penzijski sistem plaćanjem obaveznih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. U tom kontekstu, Ustavni sud zapaža da je članom 46. stav 1. Zakona o PIO-u, kao osnovno pravilo, propisan način izračuna godišnjeg ličnog koeficijenta kao jedan od parametara važnih za izračun visine penzije. Naime, iz te odredbe proizlazi da je opće pravilo da se za svaku godinu posebno izračunava godišnji lični koeficijent tako da se uspoređuje visina godišnje plaće koju je ostvario osiguranik s visinom prosječne plaće ostvarene u toj godini. Osim toga, u osporenoj

odredbi člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u utvrđeno je ograničenje od pravila iz stava 1. tako što je utvrđen maksimalan broj od pet bodova koje osiguranik može ostvariti za jednu godinu. Dakle, osporenom odredbom je utvrđeno ograničenje da, bez obzira na to što je zaposlenik plaćao doprinose na plaću koja je veća pet puta od prosjeka, on za tu godinu može ostvariti najviše pet bodova.

34. Iako to podnositelj zahtjeva ne ističe, Ustavni sud, imajući u vidu praksu Evropskog suda, smatra potrebnim ispitati da li bi na osnovu primjene osporenih odredaba moglo doći do smanjenja ili ukidanja ranije određenih penzija, odnosno do miješanja u pravo na imovinu bilo koje od kategorija osiguranika (vidi tačku 31. ove odluke). Ustavni sud zapaža da iz sadržaja člana 140. stav 1. Zakona o PIO-u proizlazi da se korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili po propisima koji su primjenjivani do stupanja na snagu tog zakona, ta prava osiguravaju i dalje, u dostignutom iznosu posljednje isplaćene penzije, odnosno penzije usklađene s posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu tog zakona i dalje će se usklađivati prema odredbama tog zakona. Također, odredbom člana 151. Zakona o PIO-u propisano je da će postupci koji nisu okončani do stupanja na snagu Zakona o PIO-u biti okončani prema propisima koji su važili u vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava. Prema tome, Ustavni sud zapaža da se osporena odredba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u ne odnosi na korisnike prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja koji su prava već ostvarili prema propisima koji su se primjenjivali do stupanja na snagu osporene odredbe. Također, ta odredba se ne odnosi ni na osiguranike koji su do stupanja na snagu zakona podnijeli zahtjeve za ostvarivanje prava prema ranijem zakonu. U skladu s tim, Ustavni sud smatra da primjenom osporene odredbe, koja se odnosi samo na osiguranike koji su nakon stupanja na snagu Zakona o PIO-u podnijeli zahtjeve za priznavanje prava na penziju, ne može doći do smanjivanja ili obustavljanja već određene penzije, pa prema tome ni miješanja u pravo na imovinu tih osiguranika.

35. U konkretnom slučaju, Ustavni sud mora razmotriti da li je primjenom osporene odredbe člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u moglo doći do miješanja u prava osiguranika koji su zahtjeve podnijeli u skladu s tim zakonom. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je očigledno da se navedena odredba ne odnosi na pravo osiguranika na stjecanje penzije prema općem sistemu socijalnog osiguranja. Naime, Ustavni sud zapaža da se osporena odredba odnosi isključivo na ograničenje maksimalne visine ličnog koeficijenta osiguranika, koji je od utjecaja na konačno određivanje visine penzije. Prema tome, Ustavni sud zaključuje da se osporena odredba odnosi isključivo na pitanje visine penzije, odnosno na pravo na penziju određenog iznosa, što nije zajamčeno članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi Evropski sud, *Da Cunha Folhadela Moreira protiv Portugala*, odluka od 13. novembra 2018. godine, predstavka broj 71418/14, tačka 20).

36. Osim toga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da osporenim odredbom dolazi do narušavanja suštine prava na penziju bilo koje kategorije osiguranika. Naime, osporena

odredba se odnosi samo na jedan od načina ograničavanja maksimalnog iznosa penzije, pa se ne može razumno tvrditi da se njome dovode u pitanje egzistencijalna prava te kategorije osiguranika. Osim toga, Ustavni sud smatra da je bitno naglasiti da je osporenu odredbu člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u, u smislu svoje nadležnosti iz člana VI/3.c), razmatrao *in abstracto*, ne ulazeći u njenu konkretnu primjenu u pojedinačnim slučajevima pred redovnim sudovima ili tijelima Zavoda.

37. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da odredbom člana 46. stav 5. Zakona nije došlo do miješanja u pravo na imovinu bilo koje kategorije osiguranika iz oblasti penzijskog osiguranja koje bi vodilo potrebi da se detaljnije ispita usklađenost osporene odredbe prema standardima prava na imovinu. Stoga, Ustavni sud smatra da se osporenom odredbom člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u ne pokreću ustavna pitanja kršenja prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

c) Zabrana diskriminacije u vezi s pravom na imovinu

38. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

39. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

40. Podnosilac zahtjeva smatra i da se spornim odredbama diskriminiraju oni osiguranici koji na osnovu takvog zakonskog rješenja mogu imati manju penziju od nekih drugih osiguranika od kojih su imali ukupno veće plaće i za koje su uplaćivani ukupno veći doprinosi. Podnosilac zahtjeva smatra da je zbog toga osporena odredba suprotna članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članu 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

41. Ustavni sud podsjeća da član 14. Evropske konvencije nadopunjuje ostale materijalne odredbe Evropske konvencije i Protokola. On nema samostalno značenje budući da ima učinak samo u odnosu na „uživanje prava i sloboda“ zaštićenih tim odredbama. Iako

primjena člana 14. Evropske konvencije ne pretpostavlja povredu tih odredaba – i u toj je mjeri on samostalan – ne može biti mjesta njegovoj primjeni osim ako dotične činjenice potpadaju u domašaj jedne ili više njih (vidi Evropski sud, *Fábián protiv Mađarske* (VV), presuda od 5. septembra 2017. godine, predstavka broj 78117/13, tačka 112. sa daljnjim referencama). S obzirom na to da je utvrđeno da relevantne odredbe Zakona o PIO-u kojima su propisani uvjeti za stjecanje penzije za lica koja ispunjavaju njegove uvjete stvaraju vlasnički interes koji ulazi u obim prava na imovinu u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u konkretnom slučaju član 14. Evropske konvencije je primjenjiv. Stoga će Ustavni sud ispitati da li je odredba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u u suprotnosti s navedenim članom.

42. Evropski sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio i da samo razlike u postupanju koje se zasnivaju na nekom od zabranjenih osnova navedenih u članu 14. Evropske konvencije, odnosno na „statusu“ ili značajci koja se može identificirati mogu dovesti do diskriminacije u smislu člana 14 (*idem*, stav 113). Ustavni sud podsjeća da kod uživanja prava i sloboda zajamčenih Evropskom konvencijom član 14. jamči zaštitu protiv različitog postupanja, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim okolnostima. Međutim, Evropski sud kontinuirano ističe da je potrebno da zahtjev za dokazivanje analognog položaja ne zahtijeva da grupe komparatora budu identične, već se mora dokazati da je određeno lice, imajući u vidu posebnu prirodu njegove žalbe, bilo u relevantno sličnoj situaciji kao i drugi koji su tretirani drugačije (vidi Evropski sud, *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 13. jula 2010. godine, predstavka broj 7205/07, tačka 66). Dakle, elementi koji karakteriziraju različite situacije i određuju njihovu usporedivost moraju se ocijeniti u svjetlu predmeta i svrhe mjere koja pravi navedenu razliku (*op. cit.*, *Fábián protiv Mađarske*, tačka 121).

43. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva smatra da je osporenim odredbom napravljena razlika između osiguranika koji su primali plaću koja nije bila veća od pet puta od prosječne plaće u odnosu na osiguranike koji su primali plaću koja je bila veća od pet puta od prosječne plaće. Ustavni sud zapaža da je osporenim odredbom propisano da „godišnji lični koeficijent može iznositi najviše pet“. Dakle, zakon ne pravi bilo kakvu razliku između osiguranika, već utvrđuje gornju granicu ličnog koeficijenta za sve osiguranike. Međutim, to u praksi znači da i oni koji su primali, kako to podnosilac zahtjeva navodi, pet ili više puta veću plaću od prosječne, ne mogu imati godišnji lični koeficijent koji bi imali da nema takvog ograničenja. Imajući u vidu da naizgled neutralna odredba proizvodi različite učinke na različite grupe lica, Ustavni sud smatra da se tim navodima u suštini ukazuje na indirektnu diskriminaciju. Naime, Evropski sud je u svojoj praksi prihvatio da razlike u postupanju mogu uzeti oblik nerazmjerno štetnih utjecaja opće politike ili mjere koja, mada je formulirana na neutralan način, diskriminira određenu grupu (vidi Evropski sud, *D. H. i dr. protiv Češke* [Vv], presuda od 13. jula 2007. godine, predstavka br. 57325/00 i dr., tačka 184. s daljnjim referencama).

44. Da bi se utvrdilo da li takva mjera predstavlja diskriminaciju po osnovu imovine u smislu člana 14. Evropske konvencije, potrebno je ocijeniti da li su primjenom osporene odredbe osiguranici koji su primali višestruko veće plaće od prosječne dovedeni u bitno gori položaj od ostalih osiguranika. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća da je razlika u postupanju diskriminirajuća ako „nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje“, to jest ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastojalo ostvariti“. Obim te procjene će se razlikovati zavisno od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (vidi, između ostalog, Evropski sud, *Njegovanović i drugi protiv Srbije*, zahtjev br. 29907/16 i dr., presuda od 25. januara 2022. godine, tačka 78).

45. Dovodeći u vezu navedeno s konkretnim predmetom, Ustavni sud zapaža da je mjera ograničenja godišnjeg ličnog koeficijenta bila samo dio napora za postizanje ciljeva po osnovu generacijske solidarnosti, te načela uzajamnosti i solidarnosti u osiguravanju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su propisani u odredbi člana 2. tačka a) Zakona o PIO-u, vodeći istovremeno računa i o stabilnosti penzijskog sistema i osiguranju njegove dugoročne održivosti. Pri tome, Ustavni sud ne može zaključiti da je primjena osporene odredbe kojom je godišnji lični koeficijent ograničen na pet bodova dovela do toga da osiguranici koji su primali plaće veće od pet puta od prosječnih snose pojedinačni i prevelik teret, odnosno da ta mjera ima nerazmjerno štetniji utjecaj na tu grupu osiguranika u odnosu na ostale (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *Žegarac i drugi protiv Srbije*, odluka od 17. januara 2023. godine, tačka 107). Pri tome, eventualna mogućnost da bi ti osiguranici, kako to podnosilac zahtjeva tvrdi, „mogli imati manju penziju od nekih drugih osiguranika od kojih su imali ukupno veće plaće i uplaćivali ukupno veće doprinose“ sama po sebi ne može ukazivati da su takva lica diskriminirana. Naime, iz odredaba člana 46. stav (1) Zakona o PIO-u proizlazi pravilo da se za svaku godinu posebno izračunava godišnji lični koeficijent. Prema tome, zakonodavac je takvom mjerom nastojao osigurati pravičniji penzijski sistem u kojem će se ograničiti utjecaj nerazmjerno visokih plaća na ukupan iznos penzije. Stoga, Ustavni sud smatra da su javne vlasti na taj način očigledno uspostavile pravičnu ravnotežu između osiguravanja finansijske stabilnosti penzijskog sistema, što je bilo u općem interesu, i zaštititi imovinskih prava svih penzionera. Prema tome, Ustavni sud smatra da se na osnovu navoda podnosioca zahtjeva ne može utvrditi da je usljed primjene člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u jedna grupa penzionera neopravdano stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale, već da je cilj navedene odredbe da doprinese pažljivom balansiranj u istovremenom odražavanju načela solidarnosti i socijalne pravde.

46. Prema tome, imajući u vidu svoju slobodnu procjenu koju zakonodavac uživa u određivanju socijalne politike, Ustavni sud smatra da odredbom člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u nije prekršeno načelo proporcionalnosti. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u u skladu sa članom II/4. Ustava

Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

VII. Zaključak

47. Ustavni sud zaključuje da je odredba člana 46. stav 5. Zakona o PIO-u u skladu s pravom na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije, pravom na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te pravom na nediskriminaciju iz člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

48. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

49. U smislu člana 43. stav (1) Pravila Ustavnog suda, potpredsjednik Zlatko M. Knežević i sutkinja Seada Palavrić su dali izjavu o neslaganju s većinskom odlukom.

50. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-12/23

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 28. septembra 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-12/23**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a), člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 28. septembra 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20),

utvrđuje se da član 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20), u dijelu IV u alineji kojom je propisano „stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije“, nije u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ izmijeni relevantne zakonske odredbe kojim bi se sudskim stručnim savjetnicima u Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine propisalo pravo na godišnje korigiranje osnovne

mjesečne plaće za procent povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini, u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Odbacuje se zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje.

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

I. Uvod

1. Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 6. aprila 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20, u daljnjem tekstu: osporena odredba i Zakon o plaćama i naknadama) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22, u daljnjem tekstu: Uredba o naknadama) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine „u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom) i Doma naroda

Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 25. aprila 2023. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Predstavnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovore na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li su osporena odredba i Uredba o naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine „u vezi sa članom 14. Evropske konvencije“, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U zahtjevu se navodi da su stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: stručni savjetnici u Vrhovnom sudu) diskriminirani u odnosu na stručno sudsko osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine (savjetnici Ustavnog suda i savjetnici Suda BiH), stručne saradnike općinskih sudova Federacije BiH, kao i sudije Vrhovnog suda. Sudski savjetnici Vrhovnog suda su svrstani u osporenu zakonsku odredbu i, slijedom toga, njihova plaća se određuje u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama. Naglašava se da stručni savjetnici u Vrhovnom sudu obavljaju veoma odgovorne poslove s obzirom na to da su raspoređeni u odjeljenja sa sudijama Vrhovnog suda te da rade prema njihovim nalogima. Međutim, uprkos tome što obavljaju veoma odgovorne poslove, stručni savjetnici ne samo što nemaju ista prava kao sudije Vrhovnog suda već nemaju ni ista prava kao ostale kategorije stručnog osoblja u sudovima u Federaciji BiH, Ustavnom sudu i Sudu BiH. Posebno se ukazuje da stručni savjetnici u Vrhovnom sudu nemaju pravo na povećanje plaća odnosno usklađivanje plaća s rastom prosječne plaće u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok se navedeno usklađivanje plaće vrši ostalom stručnom osoblju u sudovima, u smislu člana 6. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama sudija i tužilaca u FBiH). Osim toga, kako navodi podnosilac zahtjeva, nadležni zakonodavac je, za razliku od ostalog stručnog sudskog osoblja u Federaciji BiH i na nivou BiH, jedino stručne savjetnike u Vrhovnom sudu svrstao u Zakon o plaćama i naknadama, kojim se određuju plaće za državne službenike.

5. U zahtjevu se ističe da se na navedeni način dovodi u pitanje jednak tretman lica koja obavljaju istu vrstu poslova. Podnosilac zahtjeva ukazuje na odluke Ustavnog suda br. [U-7/12](#), [U-29/13](#) i [U-7/21](#), u kojima je Ustavni sud odlučivao o pitanju različitog tretmana nosilaca pravosudnih funkcija. Podnosilac zahtjeva smatra da pravo na isplatu jednake plaće za rad jednake vrijednosti proizlazi iz zakonske obaveze jednakog postupanja, a razlike u plaćama moraju biti opravdane kriterijima prirode i vrste rada, koji ne smiju sadržavati elemente diskriminacije.

b) Predmet povodom kojeg je zahtjev pokrenut

6. Podnosilac zahtjeva navodi da je pred Općinskim sudom u Sarajevu u toku parnični postupak povodom tužbe Edina Čengića, Đane Podžić, Aide Selimović Talić i Emine Čaušević (svi savjetnici u Vrhovnom sudu) protiv tužene Federacije BiH i Vrhovnog suda zbog novčanih potraživanja iz radnog odnosa i diskriminacije.

IV. Relevantni propisi

7. **Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 – odluka USFBiH i 94/20 – rješenje USFBiH)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 20.

Platni razredi i koeficijenti za državne službenike

<i>Platni razred</i>	<i>Radno mjesto</i>	<i>Koeficijent</i>
<i>IV</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>rukovodilac federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije koje se nalaze u sastavu federalnog ministarstva,</i>- <i>pomoćnik rukovodilaca federalne upravne organizacije,</i>- <i>glavni federalni inspektor,</i>- <i>rukovodeći državni službenici u uredima i službama koje osniva Vlada Federacije,</i>- <i>pomoćnici direktora Agencije za državnu službu,</i>- <i>pomoćnici sekretara Vlade Federacije,</i>- <i>savjetnik u Ustavnom sudu Federacije*,</i>- <i>stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije,</i>- <i>stručni savjetnici u Federalnom tužilaštvu,</i>- <i>interni revizori</i>	<i>5,20</i>

* Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-31/18 od 26. marta 2019. godine utvrđeno je da nisu u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odredbe člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH u dijelu koji glasi „savjetnik u Ustavnom sudu Federacije“.

Član 5.

(Utvrdjivanje osnovice za obračun plaće)

Osnovica za obračun plaća utvrđuje se zakonom, odnosno odlukom općinskog i gradskog vijeća o izvršavanju budžeta za svaku budžetsku godinu ili odlukom o privremenom finansiranju i primjenjuje se od 01. 01. za svaku narednu godinu.

Pored osnovice za obračun plaća prilikom obračuna plaće koristit će se i bod za obračun plaće koji se utvrđuje zakonom, odnosno odlukom općinskog i gradskog vijeća o izvršavanju budžeta za svaku budžetsku godinu ili odlukom o privremenom finansiranju i primjenjuje se od 01. 01. za svaku narednu godinu.

Utvrdjivanje osnovice i bodova vrši se u pregovorima sa reprezentativnim sindikatom, a prije usvajanja zakona, odnosno odluke iz stava 1. ovoga člana. Ukoliko se ne postigne dogovor, Vlada FBiH, vlade kantona, odnosno gradska i opštinska vijeća će utvrditi osnovicu i bod, pri čemu visina osnovice ne može biti niža od prethodno dogovorene, odnosno važeće.

Prilikom utvrđivanja osnovice i boda za obračun plaće iz st. (1) i (2) ovog člana uzet će se u obzir projekcije budžeta za narednu godinu, kao i kretanja GDP i indeksa potrošačkih cijena, a prema podacima Federalnog zavoda za statistiku.

Isplate mjesečnih novčanih primanja, izvršene u skladu sa odredbama ovog zakona su definitivne i konačne.

8. Uredba o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine FBiH“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22):

Član 1.

Ovom uredbom uređuju se uvjeti, kriteriji i način ostvarivanja naknada i drugih materijalnih prava koja pripadaju rukovodećim i ostalim državnim službenicima i namještenicima u federalnim organima uprave i federalnim upravnim organizacijama i drugim tijelima federalne uprave (u daljnjem tekstu: federalni organ uprave), a koja nemaju karakter plaće.

9. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – odluka USFBiH, 34/10 – odluka USFBiH, prestaju važiti odredbe koje se odnose na plaće i naknade državnih službenika „Službene novine Federacije BiH“ broj 45/10 – završne odredbe, 4/12, 99/15 i 9/17 – odluka USFBiH)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

*Član 1.
Predmet Zakona*

1. Ovim zakonom određuje se radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija), (u daljem tekstu: organ državne službe).

2. Državni službenik je lice postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.

Član 74.

Odredbe ovog zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe shodno se primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudske vlasti, tužilaštvima, pravobranilaštvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

10. Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 – ispravka, 7/13, 52/14 i 85/21):

SLUŽBENICI SUDA

*Član 42. stav (2)
Broj i stručna sprema službenika suda*

Pod službenicima suda, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se državni službenici i namještenici zaposleni u sudu.

*Član 43. st. (2) i (3)
Stručni saradnici*

Stručni saradnik može postupati i odlučivati u vanparničnim i izvršnim stvarima i sporovima male vrijednosti kada je to predviđeno zakonom u predmetima koje mu dodijeli predsjednik suda.

Stručni saradnik pomaže sudiji u njegovom radu, vrši analizu pravnih pitanja, priprema predmete za suđenje, te obavlja, samostalno ili pod nadzorom i po uputstvima sudije, druge stručne poslove predviđene zakonom ili pravilnikom.

*Član 44.
Stručni savjetnici*

Vrhovni sud Federacije može zapošljavati stručne savjetnike.

Za stručnog savjetnika može biti primljen diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom na radu na pravnim poslovima od najmanje pet godina.

Stručni savjetnik obavlja poslove iz člana 43. stav 3. ovog Zakona.

Član 48.

Prava iz radnih odnosa

Propisi o položaju, pravima i obavezama službenika u organima uprave shodno se primjenjuju na službenike suda, ako zakonom nije drugačije određeno.

11. Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13, 55/17 – odluka USFBiH i 90/21 – odluka USBiH, 61/22 i 64/22 – rješenje USBiH) u tekstu koji je donio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma od 29. maja 2007. godine i na sjednici Doma naroda od 19. marta 2009. godine

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

Okvir Zakona

Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i druga materijalna prava sudija, tužilaca i stručnih saradnika u Federaciji Bosne i Hercegovine.

II. PLAĆE, NAKNADE I DRUGA MATERIJALNA PRAVA

Član 4.

Osnovna mjesečna plaća za stručne saradnike

1. Osnovna mjesečna plaća stručnih saradnika koji obavljaju sudsku funkciju u skladu sa članom 43. stav 2. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine je 1.600 KM.

2. Broj stručnih saradnika iz stava 1. ovog člana određuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Stručne saradnike imenuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine u skladu sa Poslovníkom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća.

Član 6.

Regulisanje osnovne mjesečne plaće

1. Plaće propisane članom 2, 3. i 4 ovog Zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800 KM.

2. Počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona propisana će se godišnje korigovati za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.

[...]

4. U slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plaća u skladu sa stavom 2. ovog člana. Nakon toga, plaće sudija, tužilaca i stručnih saradnika iz člana 4. ovog Zakona se povećavaju u skladu sa stavom 2. ovog člana.

[...]

12. Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05, 32/07, 40/08 – odluka USBiH, 17/13 – odluka USBiH, 5/14 – rješenje USBiH, 40/14 – odluka USBiH, 48/15 – rješenje USBiH, 77/20 i 29/23 – odluka USBiH)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

II. PLAĆE, NAKNADE I DRUGA MATERIJALNA PRAVA SUDIJA I TUŽILACA

* Član 2. ovog Zakona ukinut po osnovu Odluke Ustavnog suda [U-6/06](#) jer se odnosio na sudije Ustavnog suda BiH

Član 6.

Regulisanje osnovne mjesečne plaće

1. Plaće propisane članom 2., 3. i 4. ovog Zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800 KM.

2. Počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca propisana članom 2. odnosno 3. i 4. će se godišnje korigovati za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.

[...]

4. U slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plaća u skladu sa stavom 2. ovog člana. Nakon toga, plaće sudija i tužilaca se povećavaju u skladu sastavom 2. ovog člana.

[...]

*Član 17. stav (1) tač. f) i g)
Osnovna mjesečna plaća*

Osnovna mjesečna plaća sljedećeg stručnog osoblja iznosi:

f) Za pomoćnika generalnog sekretara Suda Bosne i Hercegovine, pravne savjetnike Suda Bosne i Hercegovine i pravne savjetnike i zamjenike šefova odjela Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.900 do 2.400 KM.

g) Za stručne saradnike i sekretare odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, stručne saradnike/pomoćnike tužilaca u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, pravnike/stručno osoblje Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.200 do 1.800 KM:

*Član 18. stav (1)
Druge naknade i materijalna prava*

1. Članovi 5. do 7., član 8. stavovi 2., 4., i 5., član 9. i članovi 11. do 15. ovog Zakona primjenjuju se na sve kategorije osoblja iz člana 17. ovog Zakona.

13. Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS“ br. 56/22 i 43/23 – odluka USRS):

Član 1.

Ovim zakonom utvrđuju se plaće, naknade i materijalna prava sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj.

Član 6. st. (1) i (2)

(1) Plaće iz čl. 2. i 3. ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM.

(2) Počev od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna bruto plaća u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu prvi put dostigne ili bude veća od 1.625 KM, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca propisana čl. 2. i 3. ovog zakona će se godišnje povećati za procenat povećanja prosječne mjesečne bruto plaće u Republici Srpskoj.

[...]

14. Zakon o plaćama zaposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 66/18, 54/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 2.

Odredbe ovog zakona ne primjenjuju se prilikom utvrđivanja plaća za sudije i javne tužioce u Republici Srpskoj.

3. *Plaće zaposlenih u sudovima Republike Srpske*

Član 11.

Plaće zaposlenih u sudovima Republike Srpske (u daljem tekstu: sudovi) razvrstavaju se u platne grupe i određuju im se sljedeći koeficijenti za obračun osnovne plaće:

1) *prva platna grupa:*

[...]

5. *viši stručni saradnik u Vrhovnom sudu: 31,15;*

6. *viši stručni saradnik u okružnom sudu i Višem privrednom sudu: 27,47;*

7. *stručni saradnik u osnovnom i Okružnom privrednom sudu: 25,63;*

8. *stručni savjetnik u osnovnom sudu: 25,63;*

9. *stručni savjetnik u okružnom sudu: 25,63;*

[...]

Član 32.

(1) Zaposleni nemaju pravo na druge naknade za rad koje se isplaćuju iz budžeta osim naknada utvrđenih ovim zakonom.

(2) Izuzetno od stava 1. ovog člana, zaposlenima se odlukom Vlade može isplatiti naknada za rad za poslove koji nisu u opisu radnog mjesta zaposlenog.

15. Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 17/22 – prečišćeni tekst, 21/22 i 45/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1. st. (1), (2) i (3)

(Predmet)

(1) Ovim zakonom regulišu se plate, naknade i određena prava sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

(2) Sudiji i tužiocu utvrđuje se osnovna plata na mjesečnom nivou.

(3) Visina osnovne plate utvrđuje se ovim zakonom.

II. PLATE, DRUGA PRAVA I NAKNADE

Član 5. st. (1), (2) i (4) Regulisanje osnovne mjesečne plate

1. Plate propisane članovima 2 i 3 ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 1.600,00 KM.

2. Počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 1.600,00 KM, osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca propisana članom 2, odnosno 3 će se godišnje korigovati za procent povećanja prosječne mjesečne neto plate u Bosni i Hercegovini.

[...]

4. U slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plata u skladu sa stavom 2 ovog člana. Nakon toga, plate sudija i tužilaca se povećavaju u skladu sa stavom 2 ovog člana.

[...]

16. Zakon o plaćama i naknadama zaposlenih u pravosuđu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 8/19, 10/19, 13/19, 23/20, 26/20, 39/20, 13/21, 26/21, 21/22 i 45/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1 (Predmet)

Ovim zakonom propisuju se način utvrđivanja, obračun i isplata plata i naknada službenika i namještenika zaposlenih u pravosuđu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: zaposleni), koji se finansiraju iz budžeta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Distrikt).

Član 2 (Primjena)

(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se na službenike s posebnim ovlaštenjima, službenike, namještenike, pripravnike i volontere u pravosuđu Brčko distrikta BiH.

(2) Odredbe ovog zakona ne primjenjuju se na nosioce pravosudnih funkcija, pravobranioca i zamjenika pravobranioca.

Član 3
(Pojmovi)

[...]

c) *Zaposlenik – je svako lice koje je u radnom odnosu u organima pravosuđa, koje ima status službenika ili namještenika, odnosno lice zaposleno na mandatnom radnom mjestu.*

d) *Nosilac pravosudne funkcije – je predsjednik suda, sudija, glavni tužilac i tužilac.*

[...]

V. Dopustivost

17. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

18. Član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

19. Član 19. Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) *Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;*

Dopustivost u odnosu na odredbe Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće

20. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ocijeni ustavnost Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće, bez bilo kakvih obrazlaganja u kojem je dijelu navedena uredba neustavna ili zašto je neustavna u cjelini.

21. Ustavni sud zapaža da član VI/3.c) i član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno ne propisuju nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata niže snage od zakona. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi *ad hoc* odlučivao da li će prihvatiti nadležnost u takvim slučajevima. U tom pravcu, Ustavni sud je uspostavio određene kriterije pa je prihvatao nadležnost u sljedećim situacijama: kada akti niže pravne snage od zakona pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih

sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-4/05](#) od 22. aprila 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05 i Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-7/05](#) od 2. decembra 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05), kada se osporenim aktom regulira pitanje koje nema osnov u zakonu, kada je osporeni akt donio nenadležan organ, kada u zakonu nema osnova za donošenje takvog akta ili kada je osporeni akt izašao van okvira zakona (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-13/21](#) od 24. marta 2022. godine, tačka 40, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/22).

22. U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da osporena Uredba o naknadama koje nemaju karakter plaće ne ispunjava nijedan od navedenih kriterija da bi se mogla prihvatiti nadležnost za ispitivanje ustavnosti. Naime, Ustavni sud zapaža da Uredba o naknadama koje nemaju karakter plaće nigdje ne spominje stručne sudske savjetnike u Vrhovnom sudu. To je dovoljan razlog da Ustavni sud zaključi da zahtjev za ocjenu ustavnosti, u tom dijelu, ne ispunjava uvjete iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost. Zbog toga, Ustavni sud, na osnovu odredbe člana 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda, zaključuje da zahtjev nije dopustiv u dijelu u kojem se traži ocjena ustavnosti Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće.

Dopustivost u odnosu na osporenu pravnu odredbu

23. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev, u dijelu kojim se traži ocjena ustavnosti osporene pravne odredbe, tačnije člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u dijelu IV u alineji kojom je propisano „stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije“, dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg taj dio zahtjeva ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

24. Podnosilac zahtjeva smatra da član 20. Zakona o plaćama i naknadama, u dijelu IV u alineji kojom je propisano „stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije“, nije u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Osporeni član u cjelini glasi:

Platni razred	Radno mjesto	Koeficijent
IV	<ul style="list-style-type: none"> - rukovodilac federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije koje se nalaze u sastavu federalnog ministarstva, - pomoćnik rukovodilaca federalne upravne organizacije, - glavni federalni inspektor, - rukovodeći državni službenici u uredima i službama koje osniva Vlada Federacije, - pomoćnici direktora Agencije za državnu službu, - pomoćnici sekretara Vlade Federacije, - savjetnik u Ustavnom sudu Federacije*, - stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije, - stručni savjetnici u Federalnom tužilaštvu, - interni revizori 	5,20

25. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član I
Bosna i Hercegovina

2. *Demokratska načela*

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II
Ljudska prava i osnovne slobode

4. *Nediskriminacija*

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

26. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili

drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

27. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

1. Uživavanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

28. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima potpisan 19. decembra 1966. godine u New Yorku („Službeni list SFRJ“ broj 7/71 i „Službeni list RBiH“ br. 5/92 i 25/93)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima) u relevantnom dijelu glasi:

Član 26.

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

29. Iz navoda zahtjeva za ocjenu ustavnosti proizlazi da je osporena odredba člana 20. Zakona o plaćama i naknadama neustavna zato što stručnim savjetnicima u Vrhovnom sudu ne daje pravo na usklađivanje plaća s rastom prosječne mjesečne plaće u Bosni i Hercegovini.

30. Ustavni sud podsjeća da se u više svojih odluka, donesenih na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, bavio pitanjem ustavnosti nekoliko zakona zato što nisu propisivali specifične naknade po osnovu rada za sudije i tužioce kao nosioce pravosudnih funkcija, ali i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama. Tako je u Odluci broj [U-7/12](#) od 30. januara 2013. godine Ustavni sud utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života za sudije, tužioce, ali i ostalo stručno osoblje. U Odluci broj [U-29/13](#) od 28. marta 2014. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova smještaja u toku rada za sudije, tužioce, ali i drugo stručno osoblje. Istom odlukom Ustavni sud je utvrdio da je navedeni zakon u skladu s Ustavom Bosne i

Hercegovine i Evropskom konvencijom iako ne sadrži odredbe o naknadama za posebne uvjete rada (dodatak na staž) za stručne saradnike pravnike i stručne saradnike istražioce u Tužilaštvu BiH. U Odluci broj [U-20/14](#) od 26. marta 2015. godine Ustavni sud je utvrdio da je u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine član 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, koji je propisivao da sudije i tužioci prilikom odlaska u penziju imaju pravo na otpremninu u visini jedne osnovne mjesečne plaće. U Odluci broj [U-7/21](#) od 23. septembra 2021. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama radi dežurstva sudija i tužilaca. U Odluci broj [U-18/21](#) od 24. marta 2022. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj zato što zakon se sadrži odredbe o naknadi za topli obrok za sudije i tužioce. U Odluci broj [U-22/22](#) od 23. marta 2023. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH zbog toga što zakon ne sadrži odredbe o naknadi za troškove smještaja i odvojenog života za stručno osoblje u pravosudnim institucijama BiH. U Odluci broj [U-25/22](#) od 19. januara 2023. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama sudijama i tužiocima za vrijeme obaveznog dežurstva ili pripravnosti za rad.

31. U svim odlukama u kojima je utvrđena neustavnost Ustavni sud je smatrao da je zakonodavac, ne propisujući specifične naknade iz radnog odnosa za sudije i tužioce, ali u nekim slučajevima i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama, prekršio princip nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, te da je postupio suprotno principu zabrane diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

32. U odlukama u kojima nije utvrdio neustavnost zakona, naprimjer u Odluci broj [U-29/13](#), Ustavni sud je smatrao da nadležni zakonodavac, prema principu polja slobodne procjene, ima pravo propisati koje kategorije lica zaposlenih u institucijama BiH imaju pravo na povećani radni staž po osnovu posebnih uvjeta rada. U Odluci broj [U-20/14](#) Ustavni sud je smatrao da se ne radi o nedostatku nekog prava iz radnog odnosa s obzirom na to da je pravo na otpremninu eksplicitno propisano, već da se prije radi o problematiziranju obima u kojem neko pravo postoji. U vezi s tim, Ustavni sud je naglasio da se radi o pravu koje je socijalnog karaktera (otpremnina), a u toj oblasti države kao najbolji poznavaoци općih i ekonomskih prilika u zemlji uživaju široko polje slobodne procjene u izboru mjera i načina.

33. Stoga, imajući u vidu navode podnosioca zahtjeva, kao i relevantnu praksu Ustavnog suda, osporena odredba ispitat će se s aspekta zabrane diskriminacije.

34. Podnosilac zahtjeva smatra da su stručni savjetnici u Vrhovnom sudu diskriminirani u odnosu na stručno osoblje koje je zaposleno u pravosudnim institucijama na nivou BiH zato što stručni savjetnici u Vrhovnom sudu, za razliku od sudija Vrhovnog suda, stručnog osoblja u pravosudnim institucijama BiH i u odnosu na stručne saradnike u sudovima u Federaciji BiH, nemaju zakonom propisano pravo na usklađivanje plaća s mjesečnim rastom prosječne plaće.

35. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena na osnovu člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 trebaju tumačiti na isti način (vidi Evropski sud, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 9. juna 2016. godine, predstavka broj 41939/07, tačka 40. s daljnjim referencama). U skladu s tim, pravo na nediskriminaciju prema članu 1. Protokola broj 12 pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim situacijama. Tretman je diskriminirajući ako „nema objektivno i razumno opravdanje“, odnosno ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. oktobra 2022. godine, predstavka broj 8701/21, tačka 58). Osim toga, „samo razlike u tretmanu zasnovane na prepoznatljivoj osobini ili ‘statusu’ mogu predstavljati diskriminaciju u smislu člana 14“ (*idem*, tačka 59).

36. Dakle, da bi se ispitalo postojanje diskriminacije mora se prvo utvrditi postojanje adekvatne „uporedne grupe“ i „analogne ili relevantno slične situacije“. Prema navodima podnosioca zahtjeva, stručni savjetnici u Vrhovnom sudu su u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji kao i sudije Vrhovnog suda, stručni saradnici u sudovima u Federaciji BiH te kao stručno osoblje koje je zaposleno u pravosudnim institucijama BiH, tj. savjetnici u Ustavnom sudu i Sudu BiH.

37. Što se tiče sudija Vrhovnog suda, Ustavni sud ukazuje da sudije Vrhovnog suda vrše sudsku funkciju, tj. odlučuju o redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, rješavaju sukobe nadležnosti sudova, rješavaju o prijenosu nadležnosti itd. (član 29. Zakona o sudovima u FBiH). Upoređujući to s poslovima stručnih savjetnika u Vrhovnom sudu, Ustavni sud smatra da se sudije Vrhovnog suda kao nosioci pravosudne funkcije najvišeg žalbenog suda u Federaciji Bosne i Hercegovine ne mogu smatrati uporednom grupom u odnosu na savjetnike istog suda.

38. Što se tiče grupe stručnih saradnika u sudovima ili tužilaštvima u Federaciji BiH, Ustavni sud ukazuje da su plaće stručnih saradnika „koji obavljaju funkciju sudije“ u skladu sa Zakonom o sudovima i onih koje imenuje VSTV regulirane Zakonom o plaćama i naknadama sudija i tužilaca u FBiH. Tim stručnim saradnicima zakonodavac je propisao pravo na usklađivanje plaće s prosječnom mjesečnom plaćom (vidi tačku 11. ove odluke). Međutim, Ustavni sud zapaža da za stručne savjetnike u Vrhovnom

sudu nije propisano da vrše sudsku funkciju, ne imenuje ih VSTV, već ih zapošljava Vrhovni sud BiH. Stoga se ne može prihvatiti da su stručni saradnici koji obavljaju funkciju sudije u sudovima u Federaciji BiH adekvatna uporedna grupa u odnosu na stručne savjetnike Vrhovnog suda, koji takvu funkciju ne obavljaju.

39. Dalje, Ustavni sud primjećuje da Pravno odjeljenje Ureda registrara Suda BiH, u kojem su zaposleni pravni savjetnici, pruža stručnu pravnu pomoć sudijama i sudskim vijećima Odjela I za ratne zločine i Odjela II za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju, te Krivičnog i Apelacionog odjeljenja Suda BiH (opis poslova s linka <https://sudbih.gov.ba/Content/Read/pravno-odjeljenje>). Upoređujući navedeni opis poslova savjetnika Suda BiH s opisom poslova koje obavljaju savjetnici u Vrhovnom sudu (tačka 10. ove odluke), Ustavni sud smatra da su pravni savjetnici Pravnog odjeljenja u Sudu BiH adekvatna uporedna grupa u odnosu na stručne savjetnike u Vrhovnom sudu.

40. Sljedeća pitanja koje se postavljaju za Ustavni sud su da li postoji različit tretman tih kategorija službenika suda, pa ukoliko takav različit tretman postoji, da li za njega postoji objektivno i razumno opravdanje.

41. Ustavni sud primjećuje da su osporenim odredbom propisani platni razred i koeficijent, tj. visina plaće za stručne savjetnike u Vrhovnom sudu. Slijedom navedenog, na stručne savjetnike se primjenjuje Zakon o plaćama i naknadama kao i na sve druge državne službenike u dijelu koji se odnosi na druge materijalne naknade po osnovu radnog odnosa. S druge strane, mjesečna plaća savjetnika Suda BiH je propisana odredbom člana 17. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, slijedom čega se na njih primjenjuje i korigiranje plaće u smislu člana 6. navedenog zakona. Neminovno je da je zbog rasta prosječne plaće u Bosni i Hercegovini primjenom te odredbe savjetnicima Suda BiH rasla plaća protekom vremena, pa je moguć velik nesrazmjer u visini plaće između te dvije kategorije sudskih službenika. Iz navedenog slijedi i da postoji različit tretman između stručnih savjetnika u Vrhovnom sudu i savjetnika u Sudu BiH.

42. Razmatrajući pitanje da li za takav različit tretman postoji objektivno i razumno opravdanje, Ustavni sud podsjeća da je prethodno ukazano da su stručni savjetnici u Vrhovnom sudu osporenim odredbom svrstani u Zakon o plaćama i naknadama, dok se na savjetnike u Sudu BiH primjenjuju odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH. Slijedom toga, stručni savjetnici u Vrhovnom sudu nemaju pravo na usklađivanje plaće kao što to imaju savjetnici Suda BiH, iako obavljaju slične poslove. Kako je već rečeno, nadležni zakonodavac nije Ustavnom sudu dostavio odgovor na zahtjev u kojem bi objasnio i ponudio razumno opravdanje za takvo razlikovanje. Ustavni sud ne može u Zakonu o plaćama i naknadama pronaći opravdanje za takvo različito postupanje, niti smatra da postoje razlozi koji bi mogli opravdati takvu razliku u tretmanu stručnog sudskog osoblja. Imajući u vidu navede-

no, Ustavni sud smatra da je osporena odredba diskriminirajuća jer onemogućava da se plaća stručnih savjetnika u Vrhovnom sudu korigira za procent povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini, a donosilac osporenog zakona nije dao bilo kakvo razumno i uvjerljivo objašnjenje za postojanje takve razlike u odnosu na dvije uporedne grupe.

43. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporena odredba nije u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

44. Pri tome, Ustavni sud smatra svrsishodnim ostavljanje Parlamentu Federacije BiH roka od šest mjeseci za odgovarajuću izmjenju relevantnih zakonskih odredbi kako bi se i stručnim savjetnicima u Vrhovnom sudu priznalo pravo na reguliranje osnovne mjesečne plaće za procent povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.

VII. Zaključak

45. Ustavni sud zaključuje da član 20. Zakona o plaćama i naknadama, u dijelu IV u alineji kojom je propisano „stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije“, nije u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

46. Na osnovu člana 19. stav (1) tačka a), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

Predmet broj AP-2264/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u Advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

Odluka od 19. i 20. januara 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-2264/22**, rješavajući apelaciju **Patrasa Moina**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 18. stav (3) tačka h), člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica
Mirsad Ćeman, potpredsjednik
Zlatko M. Knežević, potpredsjednik
Helen Keller, potpredsjednica
Seada Palavrić, sutkinja
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 19. i 20. januara 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neosnovana apelacija Patrasa Moina podnesena protiv Presude Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine u odnosu na navode o povredi prava iz člana II/3.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine, čl. 2. i 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u vezi sa članom 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i prava iz Konvencije o statusu izbjeglica.

Odbacuje se kao nedopuštena apelacija Patrasa Moina podnesena protiv Presude Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine u odnosu na navode o povredi člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što je *ratione materiae* inkompatibilna s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Patras Moin (u daljnjem tekstu: apelant), državljanin Pakistana, s prijavljenom adresom boravišta u Tuzli, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković,

advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnio je 17. juna 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) apelaciju protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine. Apelant je također podnio zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno obustavio apelantovo izručenje u zemlju porijekla do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o apelaciji.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj [AP-2264/22](#) od 6. jula 2022. godine odbio apelantov zahtjev za donošenje privremene mjere kao neosnovan.
3. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Suda BiH i Ministarstva zatraženo je 27. juna 2022. godine da dostave odgovor na apelaciju.
4. Sud BiH i Ministarstvo su 1. i 7. jula 2022. godine dostavili odgovore na apelaciju, koji su apelantovim punomoćnicima dostavljeni 8. septembra 2022. godine na izjašnjenje. Izjašnjenje na odgovore nije dostavljeno u ostavljenom roku.

III. Činjenično stanje

5. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.
6. Rješenjem Ministarstva broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine odbijen je apelantov zahtjev za azil, te mu je određen rok od 15 dana od dana pravosnažnosti rješenja za dobrovoljno napuštanje teritorije Bosne i Hercegovine.
7. Ministarstvo je u obrazloženju ukazalo da je apelant u svom iskazu kao razlog napuštanja zemlje porijekla naveo izdavanje fetve protiv njega u Pakistanu, u kojoj se navodi da nema pravo da ostane živ. Naime, apelant je hrišćanin i sveštenik koji je bio na čelu jedne crkve u mjestu u kojem je živio u Pakistanu. Apelant je istakao kako je jednoj ženi, muslimanki, koja je dolazila u njegovu crkvu, na njen zahtjev, dao Bibliju da čita. Zbog toga je imao problema s njenim zetom koji je policajac (u daljnjem tekstu: zet). Zet je sa svojim društvom došao pred apelantovu kuću optužujući ga da je njegovoj svastici dao Bibliju jer želi da ona pređe na hrišćanstvo, te su lupali na vrata kuće i derali se. Apelant je odmah zvao policiju, te je nakon nekog vremena otvorio vrata misleći da je došla policija. Međutim, tada ga je zet s društvom napao, poderao mu odjeću i pretukao ga. U vezi s tim, apelant je istakao da je policija došla tek nakon tog događaja, ali da nisu htjeli napraviti zapisnik. Samo su rekli da su opomenuli napadače i da se tako nešto više neće dogoditi. Apelant je naveo da je više puta pokušao prijaviti zeta policiji, zbog

čega ga je zet opet napao (ali su ga „ljudi“ zaustavili). Policija nije postupala povodom prijava. Nakon toga, zet je optužio apelanta i članove njegove porodice za bavljenje prostitucijom, a njegove sinove za silovanje, ali su u sudskom postupku oslobođeni tih optužbi. Zet je nakon toga tražio apelanta u njegovoj kući kad on nije bio tu, noseći fetvu koja je glasila na apelantovo ime i optužujući ga za bogohuljenje. Apelant je naveo da u takvim slučajevima muslimani optuženog tuku i mogu da ga ubiju ili da ga optuže na osnovu rigoroznog Zakona o bogohuljenju. Odgovarajući na pitanje da li se mogao nekom obratiti za pomoć zbog fetve, apelant je istakao da „ljudi čim saznaju za fetvu nađu to lice i hoće da ga ubiju, a ako bi neko došao do suđenja, u zatvoru bi bio ubijen“.

8. Ministarstvo je obrazložilo da je apelantov zahtjev ispitivalo s aspekta slobode vjere, što bi mogao biti razlog na osnovu kojeg se može utvrditi da apelantu u Pakistanu prijeti progon. Ministarstvo je dalje navelo da iz raznih međunarodnih izvještaja u odnosu na stanje prava i sloboda u Pakistanu proizlazi da se vjerske manjine u Pakistanu, u koje spadaju i hrišćani, suočavaju s nasiljem, diskriminacijom i progonom. Zatim, navedeno je da su napadi na hrišćane uglavnom motivirani kontroverznom Zakonom o bogohuljenju, kao i da je porastao broj slučajeva u vezi s optuživanjem vjerskih manjina za bogohuljenje. Također, Ministarstvo je navelo da izvještaji ukazuju na to da vlasti često nisu intervenirale u slučajevima društvenog nasilja nad vjerskim manjinama. Međutim, navedeno je i da je nadležni sud oslobodio dvojicu hrišćana optužbi za bogohuljenje i da je „vlada“ preuzela neke mjere s ciljem zaštite vjerskih manjina. U vezi s fetvom, Ministarstvo je ukazalo kako iz međunarodnih izvještaja proizlazi da je fetva savjetodavno mišljenje, koje izdaje muftija kao odgovor na određeno pitanje. Vlada Pakistana nema kontrolu nad izdavanjem fetve, ne postoji zakon za organiziranje ili kontrolu fetvi i „fetva nije sinonim za pravnu presudu“¹. Ministarstvo je ukazalo da je u fetvi od 20. decembra 2018. godine navedeno da je apelant (hrišćanin) natjerao jednu ženu da napusti islam i prihvati hrišćanstvo, te da bi ga trebalo kazniti veoma strogom kaznom.

9. Ministarstvo je navelo da na osnovu navedenih izvještaja nije moglo zaključiti da apelantu u Pakistanu prijeti progon zbog toga što je hrišćanin. Naime, iz apelantovog iskaza i relevantnih međunarodnih izvještaja proizlazi da se pripadnici vjerskih manjina, uključujući i hrišćane, u Pakistanu ponekad nalaze u diskriminirajućem položaju u odnosu na muslimane, koji su većina. Međutim, to ne znači da su odmah u potrebi za međunarodnom zaštitom. Ministarstvo je navelo da je posebno imalo u vidu fetvu na koju se apelant poziva, te navod iz izvještaja da fetva u Pakistanu nije obavezujuća i nije sinonim za pravnu presudu. Vlada Pakistana nema kontrolu nad izdavanjem fetve,

1 „US Department of State, Izvještaj o međunarodnim religijskim slobodama – Pakistan 2020. godina“, „US Department of State, Izvještaj o međunarodnim religijskim slobodama – Pakistan iz 12. maja 2021. godine“, „Austrijski Crveni krst, ACCORD, Pakistan, Vjerske manjine, mart 2021. godine“, „UCA vijesti: Pad hrišćanstva u Pakistanu od 21. maja 2021. godine“, „BBC vijesti: Zašto su targetirani hrišćani u Pakistanu od 30. oktobra 2018. godine“ i „Home office, Pakistan, podaci o zemlji porijekla od 7. decembra 2012. godine“.

ne objavljuje nijednu fetvu, ne postoji zvanična institucija fetve, službeni muftija niti zakon za organiziranje ili kontrolu fetve. Fetva predstavlja savjetodavno mišljenje koje daje vjerski učenjak. Osim toga, nema ni izvršnog organa koji bi izvršio fetvu. Stoga je Ministarstvo zaključilo da u Pakistanu fetva nema takav utjecaj da bi zbog nje apelant bio osuđen u postupku pred nadležnim sudom, pa se ne može govoriti o postojanju rizika od državnog, odnosno sudskog progona ili kažnjavanja koje je nesrazmjerno ili diskriminacijsko u smislu člana 20. Zakona o azilu.

10. Ministarstvo je pojasnilo da su apelanta kao hrišćanina napali „nedržavni subjekti“, da su ga maltretirali, te da je zajedno sa članovima svoje porodice bio izložen optužbama za bavljenje prostitucijom i silovanje. Međutim, bez obzira na situaciju u kojoj su se našli kao hrišćani, zaštita države nije izostala jer su svi oslobođeni navedenih optužbi. Stoga je, kako je navedeno, osnovano pretpostaviti da bi državni organi postupili pravično i u slučaju eventualno lažnih optužbi za bogohuljenje. Ministarstvo je istaklo da ne postoji osnov za zaključak da bi apelant u zemlji porijekla mogao biti izložen progonu prema definiciji izbjeglice u smislu člana 19. Zakona o azilu. U vezi s dodjelom supsidijarne zaštite shodno članu 22. Zakona o azilu, Ministarstvo je također ukazalo da u konkretnom slučaju nema naznaka o kršenju ljudskih prava van razmotrenih povreda s aspekta vjere. Stoga se ne može govoriti da bi došlo do smrtne kazne, mučenja ili drugih povreda koje predviđa navedena zakonska odredba.

11. Presudom Suda BiH broj S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine odbijena je apelantova tužba podnesena protiv rješenja Ministarstva od 3. februara 2022. godine. Presudom Suda BiH broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine odbijen je apelantov zahtjev za preispitivanje sudske odluke. Sud BiH je u obrazloženju prihvatio utvrđenja i zaključke iz nižestepenih odluka kao pravilne i zakonite. Također, Sud BiH je istakao da nema osnova da se vjeruje da bi protjerivanje izložilo apelanta realnom riziku da bude podvrgnut nehumanom ili ponižavajućem tretmanu nakon povratka u Pakistan, što bi predstavljalo povredu člana 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Sud BiH je istakao da je utvrđeno da apelant do tada nije imao problema s pakistanskim vlastima, da je oslobođen lažnih optužbi, da je kao pastor crkve organizirao zabave za božićne i novogodišnje praznike, na kojima je uvijek bilo pripadnika više nacija. Stoga je Sud BiH istakao da nema sigurnih pokazatelja koji bi potvrdili apelantov iskaz da je država Pakistan „posebno zainteresirana za njega“ zbog pripadnosti određenoj društveno prepoznatljivoj grupi.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

12. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na život iz člana II/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Evropske konvencije u vezi sa članom 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju, pravo da ne bude podvrgnut mučenju,

nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni iz člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije i pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Također, apelant je istakao da mu je povrijeđeno pravo na odobrenje azila, zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja, odnosno pravo na supsidijarnu zaštitu, a koja prava proizlaze iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.

13. U veoma opširnoj apelaciji apelant je ponovio navode kako je zbog optužbi za bogohuljenje protiv njega izdata fetva, te da je na njega i njegovu porodicu fizički nasrtao zet, a da nisu dobili nikakvu zaštitu od policije. Apelant je istakao da je u osporenim odlukama zanemareno da mu prijete opasnost od optuživanja za bogohuljenje u skladu sa Zakonom o bogohuljenju, za koja djela navedeni zakon predviđa doživotnu kaznu zatvora ili čak smrtnu kaznu. Dalje je opširno naveo šta proizlazi iz međunarodnih izvještaja o stanju u Pakistanu u vezi sa slučajevima koji se tiču optužbi za bogohuljenje, kao i ostalih nepravilnosti pakistanskog sistema. Apelant je naglasio da se skoro u svim izvještajima upozorava na progon vjerskih manjina koji se odvija na osnovu Zakona o bogohuljenju, prema kojem je dovoljno da dva punoljetna muslimana posvjedoče da je neko bogohulio. Također, apelant je ukazao kako u tim slučajevima hrišćani nemaju pravičan postupak i da se susreću s nehumanim uvjetima u zatvoru. Apelant je naglasio da je sud propustio cijeniti mogućnost progona od nedržavnih aktera s obzirom na to da se spornom fetvom na kažnjavanje apelanta pozivaju muslimani Pakistana, a ne državni akteri. Apelant je ukazao da to u Pakistanu predstavlja realnu opasnost za njegov život, pogotovo jer vlasti Pakistana nisu preduzele bilo koju radnju kako bi ga zaštitile od takvog progona. Stoga, apelant je istakao kako ne bi bio siguran ni u drugim dijelovima Pakistana, mimo mjesta gdje je živio. Apelant se pozvao i na predmet Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) *M. A. M. protiv Švicarske*, presuda od 26. aprila 2022. godine, aplikacija broj 29836/20, navodeći kako se radi o sličnoj situaciji, gdje je lice pakistanskog porijekla također bilo izloženo progonima nedržavnih aktera u Pakistanu zbog prelaska s islama na hrišćanstvo.

b) Odgovori na apelaciju

14. Sud BiH je istakao da apelacioni navodi nisu osnovani, te da je osporena odluka tog suda donesena u skladu s relevantnim odredbama materijalnog prava.

15. Ministarstvo je ponovo istaklo da, prema relevantnom izvještaju, fetva u Pakistanu nema takav utjecaj da bi apelant zbog nje bio osuđen u postupku pred nadležnim sudom. U vezi s apelantovim navodima da država ne štiti njega i njegovu porodicu, Ministarstvo je istaklo da je država Pakistan pružila zaštitu apelantu i njegovoj porodici u ranijem postupku koji se vodio protiv njih pred sudom. Stoga, Ministarstvo je ukazalo kako je država postupala na pravičan način, zbog čega postoji pretpostavka da bi na takav način postupala i prilikom odlučivanja u slučaju eventualnog pokretanja postupka zbog lažnih optužbi za bogohuljenje.

V. Relevantni propisi

16. **Zakon o azilu** („Službeni glasnik BiH“ br. 11/16 i 16/16 – ispravka) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 19.
(Izbjeglički status)*

Izbjeglički status bit će odobren strancu koji se zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja nalazi izvan zemlje svog državljanstva, a ne može ili se zbog takvog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, kao i licu bez državljanstva koje se nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog mjesta boravka, a ne može se ili se, zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu.

*Član 20.
(Djela progona)*

- (1) *Djela koja se smatraju progonom u smislu člana 19. ovog zakona moraju biti:*
- a) dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, posebno prava koja ne mogu biti ograničena prema članu 15. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili*
 - b) skup različitih mjera, uključujući i kršenje ljudskih prava, koje posmatrano u cjelini mogu uticati na pojedinca na način kako je navedeno u tački a) ovog stava.*
- (2) *Djela progona iz stava (1) ovog člana, između ostalog, mogu biti:*
- a) fizičko ili psihičko nasilje, uključujući i seksualno nasilje;*
 - b) zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mjere koje su same po sebi diskriminacijske ili se provode na diskriminacijski način;*
 - c) sudski progon ili kažnjavanje koje je nesrazmjerno ili diskriminacijsko;*
 - d) uskraćivanje prava na sudsku zaštitu što dovodi do nesrazmjernih ili diskriminacijskih kazni;*
 - e) sudski progon ili kažnjavanje zbog odbijanja obavljanja vojne službe prilikom sukoba, kada bi obavljanje vojne službe uključivalo krivična djela ili radnje koje potpadaju pod razloge isključenja navedene u članu 21. (1) a) b) i c) ovog zakona,*
 - f) djela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za rod ili djecu.*

(3) Djela progona ili nedostatak zaštite od takvih djela moraju biti povezani s rasom, vjerom, nacionalnošću, pripadnošću određenoj društvenoj grupi ili političkim mišljenjem.

(4) Između razloga i djela proganjanja i/ili nepostojanja zaštite protiv tih djela mora postojati povezanost.

(5) Prilikom procjene da li tražitelj osnovano strahuje od proganjanja, nije važno da li tražitelj stvarno ima rasne, vjerske, nacionalne, društvene ili političke karakteristike koje izazivaju proganjanje ako mu počinitelj proganjanja pripisuje takve karakteristike.

Član 22.

(Supsidijarna zaštita)

(1) Supsidijarna zaštita odobrava se strancu koji ne ispunjava uslove za odobrenje statusa izbjeglice iz člana 19. ovog zakona ako postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da će se povratkom u zemlju porijekla ili zemlju uobičajenog mjesta boravka suočiti sa stvarnim rizikom od teške povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda.

(2) Teškom povredom u smislu stava (1) ovog člana smatra se smrtna kazna ili pogubljenje, mučenje, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, ozbiljna i individualna prijetnja životu ili fizičkom integritetu civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.

Član 30.

(Jedinstveni postupak po zahtjevu za azil)

Ministarstvo ispituje osnovanost zahtjeva za azil u jedinstvenom postupku tako što prvo ispituje uslove za dodjelu izbjegličkog statusa, a ako nisu ispunjeni uslovi za dodjelu izbjegličkog statusa, ispituje uslove za dodjelu supsidijarne zaštite.

Član 41. stav 1. tačka c)

(Odluke po zahtjevu za azil)

(1) Po zahtjevu za azil Ministarstvo donosi odluku kojom se tražitelju azila:

c) odbija zahtjev i određuje rok za dobrovoljno napuštanje BiH;

Član 56.

(Primjena zakona kojim se regulira oblast kretanja i boravka stranaca)

U slučaju kada je Ministarstvo donijelo konačnu odluku iz člana 41. (1) e) i f) ili pravosnažnu odluku iz čl. 41. (1) c), 43. (6) i 54. (1), na stranca se primjenjuje zakon kojim se regulira oblast kretanja i boravka stranaca, ako teritoriju BiH ne napusti u roku određenom odlukom.

17. **Zakon o strancima** („Službeni glasnik BiH“ br. 88/15 i 34/21) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 106. stav 1. tač. b) i f) i st. 2, 3. i 4.
(Razlozi za izricanje mjere protjerivanja)*

(1) Strancu može biti izrečena mjera protjerivanja iz BiH ako:

- b) je ostao u BiH nakon isteka roka važenja vize ili dozvole boravka ili nakon isteka važenja bezvignog boravka, ili ako mu je zahtjev za odobrenje boravka odbijen, a nije napustio BiH u roku određenom za dobrovoljno napuštanje;*
- f) je u BiH ostao nakon prestanka važenja izbjegličkog statusa, supsidijarne zaštite ili privremene zaštite ili nakon što je zahtjev za azil odbijen izvršnom odlukom, a nije ostvario pravo na boravak u skladu s ovim zakonom;*

(2) Prilikom odlučivanja da li će strancu izreći mjeru protjerivanja iz BiH, kao i prilikom donošenja odluke o dužini trajanja zabrane ulaska, Služba je dužna s naročitom pažnjom ocijeniti sve dokaze i utvrditi sve okolnosti i činjenice bitne za donošenje odluke, kao i stepen integriteta u BiH, a u skladu s principima zakona kojim se uređuje oblast upravnog postupka BiH.

(3) U slučaju ostanka stranca u BiH duže od perioda važenja putne isprave, vize, bezvignog ili odobrenog boravka ili iz humanitarnih razloga, Služba može, umjesto izricanja mjere protjerivanja, izdati nalog za dobrovoljno napuštanje teritorije BiH.

(4) Nalog iz stava (3) ovog člana izdaje se u svrhu prelaska državne granice, uz prethodno pribavljenu izjavu stranca kojom potvrđuje namjeru dobrovoljnog napuštanja BiH i dokaze kojima stranac potvrđuje izjavu.

Odjeljak C. Prisilno udaljenje stranca iz BiH

Član 112. st. 2, 3, 4. i 5.

(Zaključak o dozvoli izvršenja rješenja o protjerivanju)

(2) Služba izvršava prisilno udaljenje stranca iz BiH po službenoj dužnosti, na osnovu zaključka o dozvoli izvršenja.

(3) Kad rješenje o protjerivanju postane izvršno, Služba donosi zaključak o dozvoli izvršenja bez odgađanja, a najkasnije u roku od sedam dana od dana kada su osigurani uslovi za prisilno udaljenje stranca iz BiH.

(4) Zaključkom o dozvoli izvršenja utvrđuje se da je rješenje o protjerivanju postalo izvršno i određuje način i vrijeme izvršenja, te država u koju se stranac vraća.

(5) Protiv zaključka o dozvoli izvršenja žalba se može podnijeti Ministarstvu u roku od osam dana od dana dostavljanja zaključka.

VI. Međunarodni dokumenti

18. **US Department of State: Izvještaj o međunarodnim vjerskim slobodama za 2020. godinu: Pakistan** (<https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/pakistan/>) u relevantnom dijelu glasi:

Vladine prakse

[...]

Grupe za zaštitu ljudskih prava su izvjestile o povećanju broja predmeta koji se tiču svetogrđa i optužbi protiv članova šiijtske muslimanske zajednice. Pakistanska komisija za ljudska prava (Komisija) je 5. septembra izrazila zabrinutost zbog porasta slučajeva optužbi zbog svetogrđa protiv vjerskih manjina, posebno šiijtske zajednice, te potencijalnog sektaškog nasilja. Komisija je izvjestila da je preko 40 takvih slučajeva prema zakonima o svetogrđu zabilježeno samo tokom augusta.

[...]

Nevladine organizacije, pravni promatrači i predstavnici vjerskih manjina nastavljaju izražavati zabrinutost u vezi s neuspjehom nižih sudova da se pridržavaju osnovnih dokaznih standarda u slučajevima svetogrđa i sporim tempom donošenja presuda u tim predmetima. To je dovelo do toga da su neki osumnjičeni godinama ostajali u pritvoru dok su čekali svoje početno suđenje ili odluku po žalbi. Nekim osuđenima koji su proveli godine u pritvoru su presude poništene u postupku pred višim sudovima te su oslobođeni zbog nedostatka dokaza. Prema pravnim grupama za zastupanje, neki niži sudovi nastavili su voditi postupke u atmosferi zastrašivanja, u slučajevima članova grupa protiv svetogrđa, kao što je Tehreek Labbaik Pakistan (TLP), koje često prijete advokatima, članovima porodica i pristalicama optuženih... Ovi posmatrači tvrde da se odbijanje nižih sudova da održe blagovremena suđenja ili da oslobode optužene, nastavlja zbog straha od osvete i odmazde. Pravni posmatrači također izvještavaju da sudije često usporavaju ili produžavaju suđenja u nedogled kako bi izbjeegli sukob sa ili nasilje od strane grupa koje izazivaju proteste.

Zakon nalaže da viši policijski službenik istraži svaku pritužbu o svetogrđu prije podnošenja tužbe. Međutim, nevladine organizacije i pravni posmatrači tvrde da se, iako to doprinosi objektivnoj istrazi i odbacivanju mnogobrojnih slučajeva svetogrđa, policija ipak ne pridržava ove procedure uniformno... Nvladine organizacije i pravni posmatrači također tvrde da policija često ne podnosi tužbu protiv pojedinaca koji su iznijeli lažne optužbe po pitanju svetogrđa.

U toku godine su sudovi po žalbi ukinuli neke presude za svetogrđe i oslobodili neke optužene koji su proveli godine u pritvoru. Viši sud Lahorea je 6. oktobra oslobodio optužbi gosp. Sawana Masiha, kršćanina koji je osuđen na smrt za svetogrđe 2014. godine, ali se gosp. Masih i dalje suočava sa prijetnjama smrću i morao se skloniti sa

članovima svoje porodice. On je prva osoba koja je oslobođena optužbe za svetogrđe od oktobra 2018. godine, kada je oslobođena krišćanka gđa Asia Bibi koja je osuđena na smrt 2010. godine. Viši sud Lahorea je 15. decembra oslobodio još jednog krišćanina, gosp. Imrana Ghafura Masiha, koji je osuđen na smrt za svetogrđe tokom 2010. godine. Sudovi su također kaznili grupe koje se protive svetogrđu. U januaru, antiteroristički sud je osudio 86 članova TLP-a pojedinačno na 55 godina zatvora zbog učešća u nasilnim protestima nakon što je gđa Bibi oslobođena optužbe.

[...]

Vlasti su pojačale osiguranje vjerskih objekata šiijitskih muslimana, kršćana i hinduista u različitim periodima tokom godine, uključujući vrijeme tokom relevantnih vjerskih praznika ili kao odgovor na određene prijetnje... U Peshawaru je osiguranje pojačano oko crkvi pred Božić, nakon što su sigurnosne snage 17. decembra uhapsile četiri militanta koji su već planirali napad na sam dan Božića koji se također slavi kao dan *Quaid-i-Azama*, rođendan osnivača Pakistana, Mohammeda Ali Jinnaha. U Lahoreu je neposredno pred Božić policija rasporedila oko 6,000 policajaca i službenika na 623 crkve. Policija je također rasporedila snajperiste i upotrijebila televizijske kamere zatvorenog kruga i detektore metala da obezbijedi sigurnost u crkvama i na božićnim marketima. U Sindhu je policija osigurala pojačano obezbjeđenje za crkve i hinduističke hramove, posebno u Karačiju, uoči svetkovina kao što su Božić i Diwali.

[...]

Odjeljak III.

Status društvenog poštivanja vjerskih sloboda

Nastavljaju se ciljana ubojstva šiijitskih muslimana i ahmedija te nasilje i diskriminacija protiv kršćana, hindusa i ahmedija. Tokom godine su neidentifikovani pojedinci napadali i ubili šiite i ahmedije u napadima koji su najvjerojatnije bili religijski motivisani. Veza između napadača i organizovanih grupa često nije jasna.

[...]

U svom izveštaju *World Watch List* za 2020. godinu, međunarodna nevladina organizacija *Open Doors* je navela Pakistan, navodeći da su kršćani suočeni sa „ekstremnim progonima u svakom području života, pri čemu su obraćenici sa islama suočeni s najvišim razinama progona“. Prema navodima *Open Doors* organizacije, svi kršćani u zemlji „smatraju se građanima drugog reda, inferiornim u odnosu na muslimane“. Ta nevladina organizacija je navela da se kršćanima najčešće daju poslovi „koji se doživljavaju kao niski, prljavi i nečasni, a dešava se i da budu žrtve ropskog rada“. Nevladina organizacija je također navela da su kršćanske djevojke u zemlji sve više „izložene riziku od otmice i silovanja, i često su prisiljene udati se za svoje napadače i preobratiti se na islam“.

[...]

19. United Kingdom: Home Office, Izvještaj o podacima o zemlji porijekla – Pakistan (<https://www.refworld.org/docid/50c1d3a52.html>) u relevantnom dijelu glasi:

FETVA

19.83 *Odgovor kanadskog Odbora za imigraciju i izbjeglice (IRB) na zahtjev za informacijama od 20. novembra 2007. godine daje definiciju fetve (množina fetvi) kao... „savjetodavno mišljenje“ koje je izdao muftija kao odgovor na upit... Muftija je autoritet za islamsko pravo i tradiciju, koji djeluje neovisno o pravosudnom sistemu... Drugi izvori ukazuju da bi mula [tj. vjerski službenik ili osoba s vjerskim obrazovanjem]... mogao također moći izdavati fetve... ‘Pozivajući se na profesora islamskih studija na Univerzitetu Emory, Gruzija, isti izvor je naveo da je - fetva... neobavezujuća interpretacija ili odluka muftije. To je mišljenje. Fetva nema izvršnu granu vlasti koja bi sprovela odluku.’*

19.84 *Dodatak odgovoru Odbora za imigraciju i izbjeglice:*

Fetve se bave pravnim i vjerskim pitanjima... kao i stvarima iz svakodnevnog života... Profesor islamskih studija dalje kaže da je izdavanje fetve „vrlo dinamično“ i da se odluke o istom pitanju mogu razlikovati od strane podnositelja zahtjeva za fetvu (tj. zbog različitih okolnosti, itd.)... Navodno ih ima „stotine“ ili čak – hiljade fetvi koje se izdaju svakodnevno u muslimanskim zemljama...’

19.85 *U vezi sa uticajem fetve u izvještaju Odbora za imigraciju i izbjeglice (IRB) se navodi:*

Uticaj fetve navodno zavisi od statusa osobe koja je izdaje... Također se kaže da zavisi i od popularnosti i/ili praktičnosti fetve... Prema riječima profesora islamskih studija, osoba koja traži fetvu može slijediti tumačenje ili presudu, ali nije dužna da to učini; on/ona može otići kod drugog muftije za drugačije rješenje. Profesor prava sa Univerziteta u Torontu na sličan način ukazuje da je fetva mišljenje bez pravnog uporišta i da je na pojedincu da odluči hoće li je ignorisati ili će je shvatiti ozbiljno... Prema riječima profesora islamskih studija na Univerzitetu Emory, kada je fetva protivna interesima vlade, tada je država može proglasiti nevažećom (npr. ako je fetvu izdala „ekstremistička“ skupina). Primijetio je da se vlada opire određenim fetvama jer se smatra da su „nekorisne za političke vođe“... Međutim, profesor je izjavio... „[o]pćenito, fetva predstavlja interes određene grupe (npr., umjerena ili – ekstremistička grupa). Iako fetvu možda ne priznaje vlada, skupina koja ju je izdala, shvata je ozbiljno. U takvom slučaju, fetva izdata protiv pojedinca može biti jednako opasna kao da se radi o akciji vlade protiv pojedinca.’

19.86 *U još jednom odgovoru na Zahtjev za informacijama od 11. januara 2008. godine, Odbor za imigraciju i izbjeglice (IRB) je zabilježio sljedeće informacije koje im je dao predsjednik pakistanskog Vijeća za islamsku ideologiju:*

[U] Pakistanu, izdavanje fetve ne organizuje država. Tim procesom privatno upravljaju razne institucije. Što se tiče službenih vjerskih institucija, postoje ministarstva za vjerska pitanja u središtu i također u provincijama, ali to nisu organizacije za fetve.

Vijeće islamske ideologije je ustavno tijelo koje savjetuje vladu o islamskom zakonodavstvu, ali isto tako ne izdaje fetvu. Ne postoji službena organizacija za [izdavanje] fetve u Pakistanu niti postoji službena forma fetve. Vlada ne objavljuje nijednu fetvu jer ne postoji službena institucija za fetvu niti službeni muftija. ‘

19.87 U istom odgovoru na ZZI se dalje navodi:

Fetve izdaju privatno razne učene osobe u koje ljudi imaju povjerenja. Uobičajena praksa je da brojne vjerske nastavne institucije (medrese) imaju organizacije fetvi pod svojim nadzorom...

Teško je definisati domet fetve jer prihvatljivost fetve ne zavisi od službenog priznanja ili organizacije. Domet fetve ovisi o ličnom priznanju. To također zavisi i od vjerske grupe kojoj pripada osoba koja je tražila fetvu.

Vlada Pakistana nema kontrolu nad izdavanjem fetve/fetvi. Ne postoji zakonodavstvo u vezi sa organizacijom i kontrolom fetvi. Prema teoriji fetvi, fetva nije obavezujuća. Nije sinonim za sudsku presudu. Osoba može zatražiti fetvu po istom pitanju od nekoliko učenih osoba.

20. Komitet za ljudska prava, Završna zapažanja o početnom izvještaju Pakistana, UN Doc. CCPR/C/PAK/CO/1 (23. august 2017):

33. Komitet je zabrinut zbog zakona o bogohuljenju, uključujući članove 295 i 298 Pakistanskog krivičnog zakona, koji predviđaju teške kazne, uključujući obaveznu smrtnu kaznu (član 295(C)), i navodno imaju diskriminatorni učinak, posebno na Ahmadi (član 298 (B) i (C)); veoma velikim brojem slučajeva bogohuljenja zasnovanih na lažnim optužbama i nasiljem nad optuženima za bogohuljenje, kao što je ilustrovano u slučaju Mashal Khan; i ponovljenim izvještajima da su sudije koje vode saslušanja u predmetima bogohuljenja često uznemiravane i izložene zastrašivanju i prijetnjama. Konstatujući presudu Vrhovnog suda od 19. juna 2014. godine, Komitet žali zbog izostanka informacija o provođenju te presude i ostaje zabrinut zbog kontinuiranih izvještaja o govoru mržnje i zločinima iz mržnje protiv pripadnika vjerskih manjina i njihovih bogomolja, a takođe ostaje zabrinut zbog vjerski pristrasnog sadržaja udžbenika i nastavnih planova i programa u državnim školama i medresama (čl. 2, 14, 18 i 19).

34. Država članica bi trebala:

(a) Ukinuti sve zakone o bogohuljenju ili ih izmijeniti u skladu sa strogim zahtjevima Pakta, uključujući kako je navedeno u Općem komentaru Komiteta br. 34 (2011) o slobodi mišljenja i izražavanja, stav 48;

(b) Osigurati da svi oni koji podstiču ili učestvuju u nasilju protiv drugih na osnovu optužbi za bogohuljenje, kao i oni koji lažno optužuju druge za bogohuljenje, budu izvedeni pred lice pravde i propisno kažnjeni;

(c) preduzme sve potrebne mjere kako bi se osigurala adekvatna zaštita svih sudija, tužilaca, advokata i svjedoka uključenih u predmete bogohuljenja;

(d) *Osigurati da se svi slučajevi govora mržnje i zločina iz mržnje temeljno i brzo istraže i da se počinioci krivično gone i, ako budu osuđeni, kazne;*

(e) *Revidirati školske udžbenike i nastavne planove i programe u cilju uklanjanja svih vjerski pristrasnih sadržaja, uključiti obrazovanje o ljudskim pravima u njih i nastaviti regulisati medrese;*

(f) *U potpunosti sprovesti presudu Vrhovnog suda od 19. juna 2014. godine.*

VII. Dopustivost

21. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

U odnosu na navode o povredi prava na pravično suđenje

22. Prilikom ispitivanja dopustivosti dijela apelacije koji se odnosi na navode o povredi prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, Ustavni sud je pošao od odredaba člana 18. stav (3) tačka h) Pravila Ustavnog suda.

Član 18. stav (3) tačka h) Pravila Ustavnog suda glasi:

Apelacija nije dopustiva ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

h) apelacija je ratione materiae inkompatibilna s Ustavom; [...]

23. U pogledu apelantovih navoda o povredi prava na pravično suđenje, Ustavni sud, prije svega, mora utvrditi da li su garancije predviđene navedenim članom primjenjive na predmetni slučaj.

24. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da odlučivanje o statusnim pitanjima (kao što su davanje državljanstva, boravak i drugo) spada u djelokrug javnopravnih ovlaštenja određene države, koji je isključen iz djelokruga člana 6. Evropske konvencije. Praksa Evropskog suda je stanovišta da uopće pravo na ulazak i boravak nije pravo koje je garantirano odredbama Evropske konvencije, čak niti za građane te zemlje. Takva prava su određena javnim pravom putem akata javne uprave, iz čega slijedi da pojam „građanska prava“ u članu 6. stav 1. Evropske konvencije ne uključuje niti jedno takvo pravo. Prema tome, ni odluka kojom se dozvoljava ili odbija ulazak, niti postupak u kojem je ta odluka donesena nisu supsumirani odredbama člana 6. stav 1. Evropske konvencije (vidi *Maaouia protiv Francuske*, presuda od 5. oktobra 2000. godine, predstavka broj 39652/98, tačka 35. s daljnjim referencama).

25. Slijedom navedenog, Ustavni sud podsjeća da i pravo na dodjelu izbjegličkog statusa i supsidijarnu zaštitu spada u domen javnog prava svake zemlje, te se smatra aktom države koji pripada njenom javnopravnom domenu i ne uživa zaštitu člana 6.

Evropske konvencije kao „građansko pravo ili obaveza“. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da član 6. stav 1. Evropske konvencije nije primjenjiv na konkretan slučaj (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *AP-II92/17* od 10. aprila 2018. godine, dostupna na www.ustavisud.ba).

26. Budući da član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine u ovom slučaju ne pruža širi obim zaštite od člana 6. Evropske konvencije, slijedi da su navodi u vezi s povredom prava na pravično suđenje *ratione materiae* inkompatibilni s Ustavom Bosne i Hercegovine.

U odnosu na navode o povredi ostalih prava

27. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i *ako je podnesena* u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

28. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Presuda Suda BiH broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine protiv koje nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Zatim, imajući u vidu da je osporena presuda donesena 10. maja 2022. godine, a da je apelacija podnesena 17. juna 2022. godine, Ustavni sud konstatira da je podnesena u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

29. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VIII. Meritum

30. Apelant pobija osporene odluke tvrdeći da su mu tim odlukama prekršena prava iz člana II/3.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i prava iz člana 2. Evropske konvencije, u vezi sa članom 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju, i iz člana 3. Evropske konvencije, a ističe i da su mu povrijeđena prava iz Konvencije o statusu izbjeglica.

Pravo na život i pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni

31. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

[...]

a) *Pravo na život.*

b) *Pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni.*

32. Član 2. Evropske konvencije glasi:

1. Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom. Niko ne smije biti namjerno lišen života, osim prilikom izvršenja presude suda kojom je osuđen za krivično djelo za koje je zakonom predviđena ova kazna.

[...]

33. Član 3. Evropske konvencije glasi:

Niko ne smije biti podvrgnut mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju.

34. Član 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju glasi:

Smrtna kazna se ukida. Niko se ne može osuditi na smrtnu kaznu ili pogubiti.

35. Ustavni sud podsjeća da države imaju pravo, na osnovu dobro utvrđenog principa međunarodnog prava i podložno svojim ugovornim obavezama, uključujući i Evropsku konvenciju, kontrolirati ulazak, boravak i protjerivanje stranaca. Međutim, protjerivanje stranca od države ugovornice može otvoriti pitanje na osnovu čl. 2. i 3. Evropske konvencije, pa time i dovesti do odgovornosti te države na osnovu Evropske konvencije, kada postoje značajni razlozi za uvjerenje da će dotično lice, ako bude protjerano, biti izloženo stvarnom riziku od podvrgavanja postupanju protivnom čl. 2. ili 3. Evropske konvencije u odredišnoj zemlji (vidi *F. G. protiv Švedske*, presuda od 23. marta 2016. godine, predstavka broj 43611/11, tačka 111). Imajući u vidu da su u predmetima udaljavanja mjerodavni principi isti za ocjenu čl. 2. i 3. Evropske konvencije, kao i da su, prema ocjeni Ustavnog suda, apelantovi prigovori prema čl. 2. i 3. Evropske konvencije neodvojivi, Ustavni sud će ih ispitati zajedno (vidi citirani predmet *F. G. protiv Švedske*, tačka 110, kao i *M. A. M. protiv Švicarske*, presuda od 26. aprila 2022. godine, predstavka broj 29836/20, tačka 62).

36. Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda prema kojoj je obaveza sudova da „moraju ispitati sve predvidive posljedice vraćanja [apelanta] natrag u zemlju koja ga prima imajući na umu opću situaciju i njegove lične okolnosti“ (vidi *Saadi protiv Italije*, presuda od 28. februara 2008. godine, predstavka broj 37201/06, tač. 130. i 131). Dakle, uz korištenje svih pouzdanih dokaza, to obuhvata ocjenjivanje situacije u zemlji koja ga prima i razmatranje apelantovog položaja koji se može predvidjeti u tim okolnostima. Također, Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda da bi samo „u najekstremnijim slučajevima“ opća situacija nasilja u zemlji porijekla bila dovoljnog intenziteta da stvori opravdan rizik da postoji stvarna opasnost od zlostavljanja jer će pojedinac biti izložen

takvom nasilju nakon povratka (vidi citirani predmet *F. G. protiv Švedske*, tačka 116. i druge navedene reference). U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća i na predmet Evropskog suda *Samina protiv Švedske*, u kojem je Evropski sud, razmatrajući navode podnositeljice predstavke da bi se, ako bi bila deportirana iz Švedske u Pakistan, suočila sa stvarnim rizikom da bude zatvorena, mučena i možda pogubljena pod optužbom za bogohuljenje, između ostalog, ocijenio da opća situacija u Pakistanu nije tako ozbiljna da bi, sama po sebi, bila uzrok za kršenje člana 3. Evropske konvencije (vidi *Samina protiv Švedske*, presuda od 20. oktobra 2011. godine, predstavka broj 55463/09, tačka 50).

37. Ustavni sud zapaža da se lične okolnosti, na koje je apelant ukazao u apelaciji, zasnivaju na izdatoj fetvi protiv apelanta, zbog koje apelantu, kako tvrdi, prijeti opasnost u slučaju povratka u Pakistan. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da su Sud BiH i Ministarstvo u osporenim odlukama naročito analizirali utjecaj fetve u Pakistanu, pozivajući se na međunarodne izvore. Naime, iz apelacionog spisa ne proizlazi da fetva u Pakistanu ima takav utjecaj da bi samo zbog izdavanja fetve apelant bio optužen i osuđen u postupku pred nadležnim sudom. Također, iz apelacionog spisa ne proizlazi da je apelant kao hrišćanin imao problema s pakistanskim vlastima, tj. da je zbog izdate fetve država Pakistan „posebno zainteresirana za njega“. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud nema razloga da se ne složi sa zaključkom u osporenim odlukama, odnosno da ne postoji opravdan rizik da će samo zbog fetve protiv apelanta biti podignuta optužnica i da će apelant biti osuđen u skladu sa Zakonom o bogohuljenju pred nadležnim organima u Pakistanu.

38. Dalje, suprotno apelantovim navodima, Ustavni sud smatra da su Ministarstvo i Sud BiH cijenili i mogućnost da će apelanta proganjati nedržavni akter (u konkretnom slučaju zet). Naime, Ustavni sud smatra da to proizlazi iz obrazloženja osporenih odluka u kojima su i Ministarstvo i Sud BiH ukazali da zaštita države nije izostala u slučaju kada je zet lažno optužio apelanta i članove njegove porodice za prostituciju i silovanje, već su oslobođeni lažnih optužbi. Ustavni sud smatra da nema dokaza da bi državni organi postupili nepravedno u slučaju da apelant bude lažno optužen za bogohuljenje, odnosno da država ne bi pružila apelantu potrebnu zaštitu. Također, Ustavni sud podsjeća da su osporenim odlukama, nakon ocjene izvedenih dokaza, nadležni organi jasno ukazali kako apelant, osim sa zetom, nije imao problem u dotadašnjem životu u Pakistanu kao hrišćanin. Naime, kako je obrazloženo, apelant je kao pastor crkve normalno radio, organizirao zabave za božićne i novogodišnje praznike, na kojim je uvijek bilo i pripadnika više nacija.

39. Dalje, u vezi s apelantovim navodima da mu vlasti nisu pružile zaštitu zbog izdate fetve, Ustavni sud smatra da nema dokaza da su vlasti Pakistana znale ili morale znati za eventualno postojanje opasnosti za apelantovu sigurnost usljed krivičnih djela treće strane isključivo na osnovu informacije da je izdata fetva. Također, Ustavni sud

zapaža da apelant navode kako mu policija nije pružila zaštitu od zeta u suštini zasniva na navodima da vlasti nisu pokrenule postupak povodom njegove prijave protiv zeta. Međutim, iz samog apelantovog iskaza proizlazi da je policija došla na njegov poziv, iako tek nakon što ga je zet fizički napao, ali da su porazgovarali sa zetom i ostalim napadačima, da su opomenuli napadače i da se tako nešto neće više dogoditi. Na osnovu navedenog, Ustavni sud nije uvjeren da policija nije pružila potrebnu zaštitu apelantu.

40. U vezi s apelantovim pozivanjem na predmet Evropskog suda *M. A. M. protiv Švicarske*, Ustavni sud ukazuje da je Evropski sud u tom predmetu utvrdio da bi došlo do kršenja čl. 2. i 3. Evropske konvencije ako bi podnosilac zahtjeva bio vraćen u Pakistan, bez temeljite i rigorozne procjene opće situacije hrišćanskih obraćenika u Pakistanu i ličnih okolnosti podnosioca zahtjeva. Evropski sud je u navedenom predmetu zaključio da procjena švicarskih vlasti o riziku s kojim bi se podnosilac zahtjeva mogao suočiti ako bude protjeran u Pakistan zbog njegovog prelaska na hrišćanstvo nije bila dovoljna da podrži odbijanje njegovog zahtjeva za azil, naročito imajući u vidu da ga nije zastupao advokat u bilo kojoj fazi postupka pred domaćim organima (*op. cit.*, presuda *M. A. M.*, tačka 65). U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da apelant nije lice koje je konvertiralo iz islama u hrišćanstvo, da su Ministarstvo i Sud BiH detaljno analizirali kako apelantove lične okolnosti tako i opću situaciju u Pakistanu, ali i postupanje policije i drugih vlasti u odnosu na napade i optužbe kojima je apelant bio izložen. Također, Ustavni sud zapaža da apelant ne prigovara da nije bio adekvatno zastupan u konkretnom slučaju, niti iz apelacionog spisa proizlazi da apelantu nije bila pružena pravna pomoć (apelanta su u toku cijelog postupka zastupali pravnici zaposleni u Udruženju „Vaša prava BiH“). Stoga, dovodeći u vezu predmet na koji se pozvao apelant s osporenim postupkom, Ustavni sud smatra da se ne radi o istoj situaciji.

41. Imajući u vidu navedenu praksu Evropskog suda i međunarodne izvještaje iz apelantove zemlje porijekla, Ustavni sud smatra da opća situacija u Pakistanu nije tako ozbiljna da bi, sama po sebi, bila uzrok za kršenje čl. 2. i 3. Evropske konvencije ukoliko bi apelant bio vraćen u Pakistan. Na kraju, Ustavni sud podsjeća da se osporenim odlukama apelant ne protjeruje u Pakistan, nego mu je odbijen zahtjev za azil i naloženo da dobrovoljno napusti BiH. Stoga, imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema dovoljno uvjerljivog osnova da se vjeruje da bi odbijanje apelantovog zahtjeva za azil i nalaganje da dobrovoljno napusti teritoriju BiH izložilo apelanta realnom riziku da bude podvrgnut nehumanom ili ponižavajućem tretmanu.

42. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da donošenjem osporenih odluka nije došlo do kršenja člana II/3.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Evropske konvencije, u vezi sa članom 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju, i člana 3. Evropske konvencije.

Konvencija o statusu izbjeglica

43. U vezi s apelantovim navodima da su mu povrijeđena prava iz Konvencije o statusu izbjeglica, Ustavni sud smatra da je razmatranje tih apelantovih navoda bespredmetno. Naime, Ustavni sud smatra da su garancije navedene konvencije sadržane u garancijama prava iz člana II/3.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 2. i 3. Evropske konvencije, kao i da se apelantovi navodi o povredi te konvencije, u suštini, zasnivaju na istim navodima koje je istakao u vezi s povredom čl. 2. i 3. Evropske konvencije, a koje je Ustavni sud razmatrao u prethodnim tačkama ove odluke (vidi Ustavni sud, Odluka broj [AP-4391/12](#) od 10. februara 2015. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba).

IX. Zaključak

44. Ustavni sud zaključuje da ne postoji povreda apelantovih prava iz člana II/3.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno iz člana 2. Evropske konvencije, u vezi sa članom 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju, i člana 3. Evropske konvencije zato što nije utvrđeno da bi odbijanje apelantovog zahtjeva za azil i nalaganje da dobrovoljno napusti teritoriju BiH izložilo apelanta realnom riziku da bude podvrgnut progonu, mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, te ozbiljnoj prijetnji životu ili fizičkom integritetu budući da su sud i nadležni organi ocijenili apelantove lične okolnosti, opću situaciju u Pakistanu, kao i postupanje policije i drugih organa vlasti u odnosu na napade i optužbe kojima je apelant ranije bio izložen.

45. Na osnovu člana 18. stav (3) tačka h) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

46. Na osnovu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje sudije Ledija Biankua koje je u skladu s odlukom većine, a potpredsjednik Zlatko M. Knežević je dao izjavu o neslaganju.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje sudije Ledija Biankua u skladu s odlukom većine

Slažem se sa zaključkom u ovom predmetu. Međutim, smatram da je važno istaći neka pitanja u vezi s analizom koju su obavile vlasti prilikom donošenja zaključka da apelant u ovom predmetu ne bi bio u opasnosti ako bi bio vraćen u Pakistan. Čini se da su upravne vlasti, uključujući i Sud Bosne i Hercegovine, analizirale rizik u slučaju vraćanja u Pakistan samo u vezi sa službenim državnim politikama i praksama u Pakistanu.

Imajući u vidu posebne okolnosti u ovom predmetu i činjenicu da je apelant hrišćanin koji je bio na čelu jedne crkve u mjestu gdje je živio u Pakistanu, čini mi se da je test trebao obuhvatiti ispitivanje pitanja postoji li mogućnost da bi apelant mogao biti žrtva fetve zbog djelovanja nezvaničnih organizacija, te da li bi ga vlasti mogle zaštititi u tom slučaju (vidi *Državno vijeće Francuske, M. A.* broj 334040, presuda od 1. jula 2011. godine, uporedi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *J. K. i ostali protiv Švedske* [VV] broj 59166/12, *Sufi i Elmi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8319/07 i 11449/07, presuda od 28. juna 2011. godine i *H. i B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 70073/10 i 44539/11, presuda od 9. aprila 2013). Prema informacijama iz spisa, „u Pakistanu izdavanje fetve ne organizira država. Tim procesom privatno upravljaju razne institucije“.²

Imajući u vidu te okolnosti, test postojanja rizika koji su obavile vlasti nije potpun, u smislu da je rizik u slučaju apelantovog vraćanja u Pakistan isključen. Međutim, glasao sam za prijedlog zbog činjenice da apelant nije vraćen u Pakistan, te rizik kao takav nije materijaliziran, barem ne za sad.

2 Vidi Ujedinjeno Kraljevstvo: Izvještaj o podacima o zemlji porijekla – Pakistan, koji je sažet u stavu 19. Odluke.

Predmet broj AP-4204/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija „Energoinvesta TPO“ d.d.
Jajce, koji zastupa Denisa Gačanin,
advokatica iz Sarajeva, podnesena
protiv Zaključka Općinskog suda u
Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od
19. oktobra 2022. godine

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-4204/22**, rješavajući apelaciju koju je podnio „**Energoinvest TPO**“ d.d. Jajce, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija koju je podnio „Energoinvest TPO“ d.d. Jajce.

Utvrđuje se povreda prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ukida se Zaključak Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. decembra 2022. godine i Rješenje Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009876 13 Ip od 30. maja 2013. godine.

Predmet se vraća Općinskom sudu u Jajcu koji je dužan po hitnom postupku donijeti novu odluku u skladu sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Općinskom sudu u Jajcu da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj [AP-4204/22](#) od 20. decembra 2022. godine.

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

I. Uvod

1. „Energoinvest TPO“ d.d. Jajce (u daljnjem tekstu: apelant), koji zastupa Denisa Gačanin, advokatica iz Sarajeva, podnio je 8. novembra 2022. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Zaključka Općinskog suda u Jajcu (u daljnjem tekstu: Općinski sud) broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. oktobra 2022. godine.
2. Apelant je također podnio zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud naložio Općinskom sudu da u predmetu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip obustavi daljnje radnje do donošenja odluke o apelaciji.
3. Apelant je u toku postupka osporio i Zaključak Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. decembra 2022. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj [AP-4204/22](#) od 20. decembra 2022. godine (dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavisud.ba) usvojio zahtjev apelanata za donošenje privremene mjere i naložio odlaganje provođenja izvršnih radnji u predmetu Općinskog suda broj 128 0 Ip 009830 13 Ip.
5. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Općinskog suda i od „Metalinvesta“ d.o.o. Jajce (u daljnjem tekstu: tražilac izvršenja) zatraženo je 5. januara 2023. godine da dostave odgovore na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovore na apelaciju, koji su 13. januara 2023. godine dostavljeni apelantu na izjašnjenje.
6. Apelant je 17. januara 2023. godine dostavio izjašnjenje na odgovore na apelaciju. U odgovoru na apelaciju apelant je osporio Zaključak Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. decembra 2022. godine.

III. Činjenično stanje

7. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

8. Pravosnažnom presudom Općinskog suda u Travniku broj 51 0 Ps 009553 05 Ps od 6. maja 2011. godine obavezan je apelant da tražiocu izvršenja na ime duga isplati iznos od 94.944,96 KM sa zakonskom zateznom kamatom, kao i da mu naknadi troškove parničnog postupka.

9. Na prijedlog tražioca izvršenja, na osnovu navedene pravosnažne i izvršne presude, Općinski sud je Rješenjem o izvršenju broj 128 0 Ip 009876 13 Ip od 30. maja 2013. godine dozvolio predloženo izvršenje. Izvršenje je određeno procjenom, prodajom i namirenjem tražioca izvršenja iz iznosa dobijenog prodajom tri zasebne nekretnine u apelantovom vlasništvu.

10. Općinski sud je, zatim, Zaključkom o prodaji nekretnina broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. oktobra 2022. godine odredio prvu prodaju usmenim javnim nadmetanjem. Vrijednost apelantovih nekretnina utvrđena je nalazom vještaka građevinske struke u ukupnom iznosu od 2.232.233,37 KM. Osim toga, u zaključku donesenom na istom ročištu konstatirana je i pojedinačna vrijednost apelantovih nekretnina, i to u iznosu od 1.807.329,24 KM, zatim 66.793,60 KM i 358.110,53 KM. Na istom ročištu je donesen i zaključak kojim je utvrđeno da su apelantove nekretnine prodate za ukupan iznos od 1.116.116,69 KM, i to tražiocu izvršenja kao najpovoljnijem ponuđaču.

11. Tražilac izvršenja je podneskom od 2. decembra 2022. godine obavijestio sud da odustaje od kupovine apelantovih nekretnina sa ročišta od 19. oktobra 2022. godine.

12. Prije nego što je Ustavni sud donio Odluku o privremenoj mjeri broj [AP-4204/22](#) od 20. decembra 2022. godine, kojom je naložio odlaganje provođenja izvršnih radnji u konkretnom predmetu, Općinski sud je donio Zaključak broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 6. decembra 2022. godine, kojim je prodaja apelantovih nekretnina proglašena nevaljanom. Općinski sud je u obrazloženju tog zaključka naveo da jedini kupac, odnosno tražilac izvršenja, u ostavljenom roku nije uplatio kupoprodajnu cijenu.

13. Nakon toga, Općinski sud je donio Zaključak broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. decembra 2022. godine kojim je zakazao drugu javnu prodaju istih nekretnina za 17. januar 2023. godine. U zaključku je navedeno da se apelantove nekretnine ne mogu prodati ispod jedne trećine njihove utvrđene vrijednosti.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

14. Apelant navodi da mu je osporenom odlukom prekršeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske

konvencije. Apelant je naveo da su u izvršnom postupku tri njegove nekretnine, za koje je procijenjena vrijednost od 2.232.233,37 KM, koje predstavljaju zasebne cjeline, prodane za novčani iznos od 1.116.116,69 KM, i to radi duga u iznosu od 98.021,71 KM, uvećan za kamate i troškove postupka. Apelant smatra da je donošenjem osporenog zaključka povrijeđena odredba člana 8. Zakona o izvršnom postupku (u daljnjem tekstu: ZIP) jer se radi o očiglednom nesrazmjeru između vrijednosti prodanih nekretnina i duga. Također, apelant smatra da je sud donošenjem pobijanog zaključka povrijedio i odredbu člana 65. ZIP-a, kojom je propisano da se izvršenje radi ostvarivanja novčanog potraživanja određuje i provodi u obimu koji je potreban za namirenje potraživanja.

b) Odgovori na apelaciju

15. Općinski sud je naveo da je prodaja apelantovih nekretnina određena osporenim zaključkom od 19. oktobra 2022. godine proglašena nevaljanom.

16. Tražilac izvršenja je naveo da je prodaja apelantovih nekretnina određena osporenim zaključkom od 19. oktobra 2022. godine proglašena nevaljanom, te da je sud donio zaključak o drugoj prodaji nekretnina zakazanoj za 17. januar 2023. godine. Tražilac izvršenja je istakao da „apelant nema pravni interes za odlučivanje po apelaciji“, pa je predložio da Ustavni sud apelaciju odbaci, a odluku o privremenoj mjeri ukine. Prema navodima tražioca izvršenja, ukupan dug s kamatama i troškovima postupka iznosi 291.801,63 KM.

17. Apelant je u izjašnjenju na odgovore na apelaciju ponovio da je apelacija podnesena zbog očiglednog nesrazmjera između vrijednosti njegovih nekretnina i duga. U vezi s tim je naveo da bi nastavkom izvršnog postupka i prodajom sve tri nekretnine nastala nepovratna šteta na njegovoj imovini. Ističe da osporava navode tražioca izvršenja da nema pravni interes da Ustavni sud odluči o apelaciji jer prva prodaja nije uspjela i jer je Zaključkom broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. decembra 2022. godine već zakazana druga prodaja, na kojoj se njegove nekretnine mogu prodati po nižoj cijeni. Smatra da je neupitan njegov interes da Ustavni sud poništi zaključak Općinskog suda i da se „ponovo odredi prva prodaja novim zaključkom koji će biti donesen u skladu sa članom 8. stav 2. ZIP-a“.

V. Relevantni propisi

18. **Zakon o izvršnom postupku** („Službene novine Federacije BiH“ br. 32/03, 52/03 – ispravka, 33/06, 39/06 – ispravka, 39/09, 29/11 – odluka USBiH, 74/11 – odluka USFBiH, 35/12, 35/12 – rješenje USBiH, 46/16, 36/17 – odluka USBiH, 55/18 – rješenje USBiH i 25/20 – odluka USBiH)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o izvršnom postupku** („Službene novine Federacije BiH“ br. 32/03, 52/03 – ispravka, 33/06, 39/06 – ispravka, 39/09, 29/11 – odluka USBiH, 74/11 – odluka USFBiH, 35/12, 35/12 – rješenje USBiH i 46/16) koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 65.

Obim izvršenja novčanih potraživanja

Izvršenje radi ostvarenja novčanog potraživanja određuje se i provodi u obimu koji je potreban za namirenje tog potraživanja.

VI. Dopustivost i meritum

19. Apelant je apelacijom prvo osporio zaključak o prodaji nekretnina od 19. oktobra 2022. godine. Međutim, prema mišljenju Ustavnog suda, ispitivanje navedenog zaključka bilo bi bespredmetno s obzirom na to da je Općinski sud 19. novembra 2022. godine proglasio nevaljanom prodaju nekretnina, koje su prodane na osnovu zaključka od 19. oktobra 2022. godine, zato što kupac nije uplatio prodajnu cijenu. Apelant je u izjašnjenju na apelaciju od 17. januara 2023. godine osporio novi zaključak o prodaji istih nekretnina koji je donesen u međuvremenu, 7. decembra 2022. godine. S obzirom na to da je apelant podnio apelaciju 8. novembra 2022. godine, očigledno je da se radi o novoj odluci za koju apelant ranije nije mogao znati, pa je konačna odluka u ovom predmetu zaključak od 7. decembra 2022. godine.

20. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda te da nije očigledno (*prima facie*) neosnovana u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

21. Apelant smatra da mu je osporenim zaključkom povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije.

Pravo na imovinu

22. Član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

23. Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesom, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

24. Ustavni sud zapaža da apelant ističe da mu je osporenom odlukom povrijeđeno pravo na imovinu jer je određena prodaja njegove tri nekretnine čija je vrijednost procijenjena u ukupnom iznosu od 2.232.233,37 KM radi naplate duga od 94.944,96 KM s kamatama i troškovima postupka.

25. Ustavni sud smatra da je nesporno da se u konkretnom slučaju radi o postupku u kojem se odlučivalo o apelantovoj „imovini“ koja potpada pod obim člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. S obzirom na to da je Općinski sud rješenjem od 30. maja 2013. godine dozvolio izvršenje, a osporenim zaključkom 7. decembra 2022. godine odredio ročište za prodaju apelantovih nekretnina, Ustavni sud smatra da je na navedeni način došlo do miješanja u apelantovu imovinu. Dalje se mora odgovoriti na pitanja zakonitosti miješanja, postojanja općeg/javnog interesa za miješanje i proporcionalnosti između tog interesa i apelantovog prava na imovinu.

26. U vezi s pitanjem da li je miješanje predviđeno zakonom, Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi svoje odluke zasnovali na relevantnim odredbama ZIP-a, kojima je članom 8. stav 1. ZIP-a propisano da sud rješenjem određuje izvršenje na onim sredstvima i na onim predmetima koji su navedeni u izvršnom prijedlogu. Iz navedenog proizlazi da je miješanje u apelantovo pravo na imovinu zasnovano na relevantnim odredbama ZIP-a, koje nesporno ispunjavaju standarde „zakonitosti“ u smislu Evropske konvencije.

27. Također, Ustavni sud smatra da je miješanje služilo općem/javnom interesu. Naime, Ustavni sud smatra da pravo tražioca izvršenja koji posjeduje izvršnu ili vjerodostojnu ispravu da pokrene postupak prinudne naplate svojih potraživanja, na način i u postupku propisanom odredbama ZIP-a, odnosno njegovo pravo da se provedu pravosnažne i izvršne sudske odluke, nesumnjivo jest u općem/javnom interesu.

28. Ključno pitanje u ovom predmetu jest da li je lišavanje apelanta njegove imovine proporcionalno utvrđenom općem/javnom interesu, odnosno da li se odlukama suda uspostavlja pravična ravnoteža između apelantovog prava i općeg interesa. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća na stav Evropskog suda prema kojem sud, u svakom slučaju koji uključuje navodnu povredu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, mora utvrditi da li je zbog uplitanja države podnosilac predstavke morao snositi nesrazmjeran i pretjeran teret. Prilikom utvrđivanja da li je taj zahtjev ispunjen, Evropski sud priznaje da država uživa široku slobodu procjene, kako u pogledu izbora sredstava izvršenja tako i u pogledu utvrđivanja da li su posljedice izvršenja opravdane u općem interesu u svrhu postizanja ciljeva relevantnog zakona (vidi Evropski sud, *Vaskrsić protiv Slovenije*, presuda od 25. aprila 2017. godine, predstavka broj 31371/12, tačka 77. s daljnjim referencama).

29. Vraćajući se na konkretan predmet, Ustavni sud ukazuje da je Evropski sud upravo u navedenoj presudi *Vaskrsić* razmatrao slično činjenično i pravno pitanje. U tom predmetu podnosilac se žalio da prodaja njegove kuće na javnoj licitaciji predstavlja neproporcionalno uplitanje u njegova imovinska prava zato što je u postupku prinudne naplate njegova imovina prodana za 50% svoje tržišne vrijednosti, i to zbog naplate glavnog duga od samo 124 eura (dug za vodu). U vezi s tim, Evropski sud je naglasio da pridaje veliku važnost osiguravanju efikasnog izvršnog postupka za tražiocce izvršenja. Međutim, u tom slučaju, Evropski sud je istakao da nije dokazano da je sudska prodaja aplikantove kuće bila neophodna mjera kako bi se osiguralo takvo izvršenje. Imajući u vidu, između ostalog, posebno nisku vrijednost duga koji je naplaćen putem sudske prodaje podnosiocove kuće i propust domaćih vlasti da razmotre druge pogodne i manje tegobne mjere, Evropski sud je zaključio da država nije uspostavila pravičnu ravnotežu između cilja i mjere preduzete u izvršnom postupku protiv aplikanta i da je prekršeno pravo iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (*ibid.*, presuda *Vaskrsić*, tač. 79–88). Također, Ustavni sud podsjeća da je, slijedeći praksu Evropskog suda i razmatrajući slično pitanje, utvrdio povredu prava na imovinu kada „miješanje u apelantovo pravo na imovinu, iako zakonito i u službi legitimnog cilja, za apelanta rezultira pretjeranim teretom koji se ne može opravdati legitimnim ciljem u čijoj je službi, posebno imajući u vidu da je radi naplate apelantovog duga od 64,90 KM osporenim zaključkom o prodaji nekretnina određena prodaja sedam apelantovih nekretnina procijenjene vrijednosti od 44.249,50 KM“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-1955/19](#) od 25. juna 2019. godine, tačka 51, dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)).

30. Dovodeći u vezu prethodne stavove sa činjenicama konkretnog predmeta, Ustavni sud posebno ukazuje da je Općinski sud, odlučujući o prijedlogu tražioca izvršenja, donio rješenje kojim je usvojio prijedlog i odredio predloženo izvršenje prodajom sve tri apelantove nekretnine. U momentu podnošenja prijedloga za izvršenje apelantov dug je iznosio 94.944,96 KM, a apelantove nekretnine su procijenjene na ukupan iznos od 2.232.233,37 KM (vidi tačku 10. ove odluke). Čak i ukoliko se prihvate kao tačni navodi tražioca izvršenja da je, u međuvremenu, dug zbog zatezних kamata i troškova postupka narastao na iznos od 291.801,63 KM, Ustavni sud zapaža da je vrijednost apelantovih nekretnina višestruko veća. Također, Ustavni sud ukazuje da je Općinski sud propustio razmotriti i druge, manje teretne mjere prema apelantu, kao npr. da li bi prodaja jedne od procijenjenih nekretnina bila dovoljna za izmirenje duga, naročito uzimajući u obzir odredbu člana 65. ZIP-a prema kojoj se izvršenje određuje i provodi u obimu koji je dovoljan za namirenje povjerioca. Stoga, Ustavni sud smatra da je Općinski sud, usvajanjem prijedloga tražioca izvršenja da se prodaju sve tri apelantove nekretnine, narušio princip proporcionalnosti na apelantovu štetu. Na taj način, Općinski sud je stavio pretjeran teret na apelanta, što je imalo za posljedicu povredu njegovog prava na imovinu.

31. Ustavni sud napominje da je, radi zaštite apelantovih ustavnih prava, bilo neophodno staviti van snage i rješenje Općinskog suda o dozvoli izvršenja od 30. maja 2013.

godine zato što je upravo tim rješenjem načinjen očigledan nesrazmjer na štetu apelantove imovine. U suprotnom, bilo bi nedjelotvorno ukinuti samo zaključak o prodaji od 7. decembra 2022. godine, s obzirom na to da je navedeni zaključak donesen upravo na osnovu rješenja od 30. maja 2013. godine kojim se dozvoljava prodaja sve tri nekretnine.

32. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom slučaju prekršeno apelantovo pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Ostali navodi

33. S obzirom na zaključak Ustavnog suda u vezi s povredom prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno ispitivati apelantove navode o povredi prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije i prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije.

VII. Zaključak

34. Ustavni sud zaključuje da postoji povreda prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju kada, u okolnostima konkretnog slučaja, miješanje u apelantovo pravo na imovinu, iako zakonito i u službi legitimnog cilja, za apelanta rezultira pretjeranim teretom koji se ne može opravdati legitimnim ciljem u čijoj je službi, posebno imajući u vidu da je radi naplate apelantovog duga od 94.944,96 KM s kamatama i troškovima postupka osporenim zaključkom o prodaji nekretnina određena prodaja tri apelantove nekretnine procijenjene vrijednosti od 2.232.233,37 KM, pri čemu je Općinski sud propustio razmotriti da li je izvršenje moguće provesti i drugačijom, pogodnijom i manje teretnom mjerom.

35. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

36. Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj [AP-4204/22](#) od 20. decembra 2022. godine.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj AP-4558/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Lejle Fazlagić-Pašić,
koju zastupa Senad Bilić, advokat
iz Sarajeva, podnesena protiv
Rješenja Vrhovnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine broj 09 0 K
026508 22 Kž 67 od 27. septembra
2022. godine

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-4558/22**, rješavajući apelaciju **Lejle Fazlagić-Pašić**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neosnovana apelacija Lejle Fazlagić-Pašić podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. septembra 2022. godine.

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

I. Uvod

1. Lejla Fazlagić-Pašić (u daljnjem tekstu: apelantica), koju zastupa Senad Bilić, advokat iz Sarajeva, podnijela je 5. decembra 2022. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. septembra 2022. godine. Apelantica je dopisom od 6. decembra 2022. godine dopunila apelaciju i zatražila donošenje privremene mjere kojom se: (1) naređuje

Kantonalmom sudu da naloži Zemljišnoknjižnom uredu provođenje naloga iz rješenja Kantonalnog suda od 7. oktobra 2017. godine, odnosno brisanje mjere zabrane, i (2) da se naloži Kantonalmom sudu da buduće kontrole produžene mjere zabrane vrši blagovremeno, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o apelaciji.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Kantonalnog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) i Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo) zatraženo je da dostave odgovore na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovore, koji su radi eventualnog izjašnjenja proslijeđeni apelantici 10. januara 2023. godine. Apelantica se nije izjasnila.

III. Činjenično stanje

3. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantinih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

4. Kantonalni sud u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) donio je Rješenje broj 09 0 K 026508 22 Kv 140 od 5. septembra 2022. godine kojim je apelantici i s njom povezanom licu F. F., s ciljem osiguranja imovinske koristi za koju se sumnja da je pribavljena krivičnim djelom, produžena privremena mjera osiguranja, i to zabrana otuđenja i opterećenja nekretnina ili stvarnih prava na nekretninama pobliže opisanih u dispozitivu. Mjera osiguranja može trajati dvije godine, a taj period se računa od 27. februara 2022. godine do 27. februara 2024. godine, ili do druge odluke suda.

5. Kantonalni sud je naveo da je protiv apelantice potvrđena optužnica, kao i da se protiv nje vodi krivični postupak zbog krivičnog djela organiziranog kriminala u vezi s krivičnim djelima zloupotrebe položaja i ovlaštenja, krivotvorenja isprava, prijevare i pranja novca. Navedeno je da se apelantica nalazi u bjekstvu i za njom je raspisana potjernica.

6. Kantonalni sud se pozvao na odredbu člana 17. stav 3. Zakona o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o oduzimanju imovine), te je ocijenio da i dalje egzistiraju okolnosti pod kojima su mjere osiguranja određene, a zatim produžene. Također, Kantonalni sud se pozvao i na odredbu člana 25. stav 6. Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH (u daljnjem tekstu: ZKP), odnosno na svoju obavezu da odluči o produženju ili ukidanju privremene mjere osiguranja. Ta kontrola se vrši po službenoj dužnosti, po isteku perioda na koji su privremene mjere produžene posljednjim rješenjem. U vezi s tim, sud je naveo da je rok za kontrolu bio 27. februara 2022. godine, ali da zakon nije predvidio da će mjere prestati da važe ukoliko sud ne donese rješenje. Mjere upisane u javne knjige i registre mogu se brisati samo odlukom suda, koja mora sadržavati nalog za brisanje, u skladu sa članom 18. stav 2. Zakona o oduzimanju imovine.

7. Dalje je Kantonalni sud u obrazloženju ukazao na vjerovatnoću da je apelantica počinila krivična djela navedena u rješenju. Ta okolnost je ocijenjena u vezi s potvrđenom optužnicom, te je navedeno šta se apelantici i ostalima stavlja na teret. Kantonalni sud je ukazao na dokaze iz kojih proizlazi osnovana sumnja, pa je obrazložio postojanje osnovane sumnje o djelovanju grupe za organizirani kriminal, njenom organizatoru i članovima, među kojima je i apelantica. Dalje je opisano njihovo međusobno djelovanje, odnosno preduzete radnje izvršenja krivičnih djela. Analizom dokaza Kantonalni sud je zaključio da proizlazi da postoji osnovana sumnja da se grupa za organizirani kriminal bavila krivičnim djelima prvenstveno s ciljem stjecanja protivpravne imovinske koristi. Između ostalog, radi se o nekretninama koje su predmet mjera osiguranja, a čija se vrijednost procjenjuje na najmanje 1.463.741 KM. Također, Kantonalni sud je zaključio da su ispunjeni uvjeti za produženje mjere osiguranja, budući da je utvrđeno potraživanje Federacije BiH u pogledu oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Sud je istakao da postoji i opasnost da bi imovina, ukoliko ne bude osigurana, mogla biti poklonjena, prodana ili na drugi način otuđena ili opterećena, čime bi naplata potraživanja Federacije BiH bila spriječena ili otežana.

8. U odnosu na utvrđenu vrijednost imovine, Kantonalni sud se pozvao na nalaze i mišljenja vještaka. U vezi s tim je ukazao da mora da postoji proporcionalnost između visine vrijednosti imovine čije se raspolaganje ograničava i visine pribavljene imovinske koristi za koju se sumnja da je proistekla iz izvršenja krivičnih djela koja se optuženim, uključujući i apelanticu, stavljaju na teret. Na apelanticu nije stavljen prevelik teret jer je vrijednost imovine koja je pod ograničenjem manja od vrijednosti imovine za koju se sumnja da je apelantica nezakonito stekla izvršenjem krivičnih djela. Apelantica mjerom osiguranja imovine neće trpjeti štetu jer se radi o zabrani otuđenja ili opterećenja, ali je u mogućnosti da uživa u posjedu. Dalje, sud je istakao i da se ne zadire u samu imovinu jer apelantici imovina nije oduzeta. Dakle, ograničenjem imovine je postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva za zaštitu apelanticinih prava i zahtjeva općeg interesa zajednice. Pri tome, Kantonalni sud je naveo da je opći interes održavanje javnog reda i sprečavanje organiziranog kriminala uz poštovanje načela da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom.

9. U odnosu na rok trajanja mjere osiguranja do 2024. godine, Kantonalni sud je ukazao da se krivični postupak nalazi u fazi nakon potvrđivanja optužnice, te zakazivanja ročišta radi izjašnjenja o krivnji. Prema optužnici, predstoji saslušanje 163 svjedoka, 12 vještaka, a kao dokaz priložena je „ogromna materijalna dokumentacija“, zbog čega je mjera osiguranja određena na period od dvije godine.

10. Kantonalni sud je naveo da je apelantica podneskom od 29. maja 2022. godine tražila da sud naloži brisanje upisanih mjera osiguranja koje su, prema prethodnom rješenju, istekle 27. februara 2022. godine. Ukazujući na sadržaj ranije donijetih rješenja, Kantonalni sud je naveo da je period od četiri godine određen po prethodnom rješenju

istekao, a da zakonodavac nije predvidio da istekom roka mjere prestaju da važe. Ponavljajući opet ono što je već rečeno u vezi s obavezom da postoji sudska odluka, sud je zaključio da je neosnovan apelantičin zahtjev da se donese rješenje o ukidanju privremenih mjera. Također, Kantonalni sud je obrazložio da je za jednu nekretninu takvo rješenje o brisanju već donijeto i mjere ukinute.

11. Vrhovni sud je Rješenjem broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. septembra 2022. godine odbio apelanticinu žalbu. Odlučujući o žalbenim navodima, sud je istakao da je rješenje donijeto na osnovu člana 17. stav 3. Zakona o oduzimanju imovine. Taj zakon propisuje da rješenje kojim se određuju mjere osiguranja mora sadržavati i vrijeme za koliko se određuju. Nakon toga, u zavisnosti od ishoda krivičnog postupka ili posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi, sud donosi rješenje o produžavanju ili ukidanju privremenih mjera. Prethodnim rješenjem mjere su produžene do 27. februara 2022. godine, pa kako nisu ukinute, onda nema mjesta njihovom ponovnom određivanju.

12. Vrhovni sud je razmotrio žalbeni navod o pogrešnoj primjeni člana 20. stav 1. Zakona o oduzimanju imovine, odnosno da je privremena mjera određena po rješenju od 27. februara 2018. godine morala biti ukinuta 20. februara 2020. godine. Apelantica je tvrdila da je suđenje započelo i da je podignuta optužnica, pa ne postoji opasnost od nastupanja zastare koja može nastupiti za 70 godina. Vrhovni sud nije prihvatio te navode, najprije ukazujući da odredba člana 20. nije primjenjiva u konkretnom predmetu. Kako je Vrhovni sud naveo u rješenju, član 20. stav 1. Zakona o oduzimanju imovine odnosi se na situaciju u kojoj je prijedlog podnesen u slučajevima kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje krivičnog postupka – smrt osumnjičenog ili optuženog, ili zbog bjekstva osumnjičenog ili optuženog, a prijeti opasnost od nastupanja zastare krivičnog gonjenja. Vrhovni sud je istakao da apelantica nije argumentirala da se radi o prijedlogu iz člana 17. stav 1. Zakona o oduzimanju imovine u vezi sa članom 5. Osim toga, iz osporenog rješenja ne proizlazi da je donijeto u posebnom postupku, u smislu člana 5. Zakona o oduzimanju imovine.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

13. Apelantica je ukazala na povredu prava iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana 13. Evropske konvencije i „člana 2. Protokola II uz Evropsku konvenciju“, kao i člana 2. Protokola broj 7 uz Evropsku konvenciju, koji je navela u dopuni apelacije. Apelantica ukazuje da je prethodnim rješenjem koju je donio Kantonalni sud određeno da mjere osiguranja mogu trajati četiri godine, do 27. februara 2022. godine. Međutim, kako navodi, Kantonalni sud nakon tog datuma nije donio nikakvu odluku. Stoga je apelantica podnijela zahtjev da sud naredi Zemljišnoknjižnom uredu brisanje upisanih privremenih mjera osiguranja. Kantonalni

sud je sedam mjeseci kasnije retroaktivno produžio trajanje mjere za još dvije godine. Apelantica ukazuje da sud nepravilno tumači odredbu člana 17. stav 3. Zakona o oduzimanju imovine. Apelantica smatra da je nepravilno tumačenje suda da protek roka na koji je mjera osiguranja određena ne znači automatski da se mjera smatra ukinutom. Također, apelantica navodi da to ne predstavlja obavezu suda po zakonu, zbog čega smatra da se radi o „pravnom vakuumu“, a njoj se ograničava pravo na imovinu, iako ne postoji sudska odluka. Odsustvo sudske odluke, kako apelantica navodi, nužno podrazumijeva i nemogućnost ulaganja pravnog lijeka. Dalje, apelantica ukazuje da još nije izbrisana mjera zabrane za nekretninu u odnosu na koju je ukinuta rješenjem od 7. oktobra 2019. godine.

14. Apelantica je podneskom od 6. decembra 2022. godine tražila donošenje privremene mjere kojom će Ustavni sud (1) narediti Kantonalnom sudu da naloži Zemljišnoknjižnom uredu provođenje naloga iz rješenja Kantonalnog suda, odnosno brisanje mjere zabrane s označene nekretnine i (2) da se naloži Kantonalnom sudu da buduće kontrole produžene mjere zabrane vrši blagovremeno, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o ovoj apelaciji.

b) Odgovori na apelaciju

15. Vrhovni sud i Kantonalni sud su dali gotovo isti odgovor. Sudovi su se pozvali na primjenu člana 17. stav 3. Zakona o oduzimanju imovine na način kako su to uradili i u rješenjima. Apelantica je imala mogućnost izjavljivanja žalbe, o kojoj je odlučio Vrhovni sud. Kantonalni sud je još naveo da je rješenjem iz 2019. godine u odnosu na jednu nekretninu mjera osiguranja ukinuta, a to rješenje je Kantonalni sud dostavio Zemljišnoknjižnom uredu uz dopis od 9. oktobra 2019. godine.

16. U odgovoru na apelaciju Tužilaštvo je navelo da su sudovi dali valjanu argumentaciju za svoje odluke. Pri tome je naglašeno da je apelantica u bjekstvu šest godina, da je Interpol protiv nje izdao crvenu potjernicu, „te da suđenje nikada nije počelo upravo jer se ona krije i nedostupna je“. Predloženo je da se apelacija odbije.

V. Relevantni propisi

17. **Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom** („Službene novine Federacije BiH“ broj 71/14) u relevantnom dijelu glasi:

I. UVODNE ODREDBE

Član 1. st. (1) i (2)

(1) Ovim zakonom se uređuju: uvjeti i postupak oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u Federaciji Bosne i Hercegovine, upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom i osnivanje nadležnog organa za upravljanje oduzetom imovinom u Federaciji Bosne i Hercegovine.

(2) U smislu odredbe iz stava 1. ovog člana postupak se odnosi na:

- (a) postupak utvrđivanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom,
- (b) postupak osiguranja oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i
- (c) postupak izvršenja odluka o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.

Član 2.

(1) Niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom.

(2) Sva imovina koja je trajno oduzeta prema odredbama ovog zakona postaje vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine.

(3) Prilikom postupanja po odredbama ovog zakona sud i drugi organi koji primjenjuju ovaj zakon su tokom trajanja cijelog postupka za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom dužni voditi računa o ostvarenju prava osoba oštećenih krivičnim djelom, te se starati o zaštiti prava trećih osoba.

(4) Odredbe Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10 i 8/13, u daljnjem tekstu: ZKPFBIH) i Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10 i 42/11, u daljnjem tekstu: KZFBiH), koje se odnose na podneseni imovinsko-pravni zahtjev koji isključuje oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, u potpunosti se primjenjuju tokom postupanja nadležnih institucija po odredbama ovog zakona.

(5) Po ovom zakonu postupa se na osnovu prijedloga tužioca.

(6) U slučaju da tužilac u postupku koji se vodi po ovom zakonu ne podnese prijedlog za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, sud će po službenoj dužnosti donijeti odluku o oduzimanju te koristi.

III. POSTUPAK ZA ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI

A. Pokretanje posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi

Član 5. st. (1) i (2)

(1) Poseban postupak za oduzimanje imovinske koristi prema odredbama ovog zakona vodi se kada postoji osnovana sumnja da je učinjenjem krivičnog djela pribavljena imovinska korist, a nisu ispunjeni uvjeti za vođenje krivičnog postupka zbog:

- a) smrti osumnjičenog ili optuženog ili
- b) bjekstva osumnjičenog ili optuženog, a prijete opasnost od nastupanja zastare krivičnog gonjenja.

(2) U slučajevima iz stava 1. ovog člana tužilac će podnijeti zahtjev kod nadležnog suda za pokretanje posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi.

D. Osiguranje oduzimanja imovinske koristi

Član 16.

(1) U postupku osiguranja privremenom mjerom po ovom zakonu pretpostavlja se postojanje opasnosti da potraživanja Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom neće moći biti ostvarena ili da će njihovo ostvarenje biti otežano ako privremena mjera ne bude određena.

(2) Osiguranje iz stava 1. ovog člana može se odrediti i prije nego što je osumnjičenom, optuženom ili povezanom licu omogućeno da se izjasni o prijedlogu tužioca za određivanje mjera osiguranja.

Član 17.

(1) U cilju osiguranja imovinske koristi za koju se sumnja da je pribavljena krivičnim djelom, tužilac može u toku ili nakon okončanja krivičnog postupka ili kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje krivičnog postupka zbog okolnosti iz člana 5. stav 1. ovog zakona, predložiti osiguranje bilo kojom privremenom mjerom kojom se najefikasnije može postići svrha osiguranja.

(2) Osiguranje imovinske koristi iz stava 1. ovog člana može se odrediti:

- a) zabranom otuđenja i opterećenjem nekretnine ili stvarnih prava upisanih na nekretnini, uz zabilježbu zabrane u zemljišnim knjigama, oduzimanjem nekretnine i njenim povjeravanjem na čuvanje i upravljanje Agenciji,

[...]

(3) O prijedlogu tužioca za određivanje privremenih mjera iz stava 1. ovog člana rješenjem odlučuje sud koji bi bio nadležan za suđenje u krivičnom postupku za krivično djelo iz kojeg je pribavljena imovinska korist koja je predmet osiguranja. Ovo rješenje mora sadržavati i tačno vrijeme na koje je privremena mjera određena, nakon čega sud u zavisnosti od ishoda krivičnog postupka ili posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi donosi rješenje o produženju privremene mjere ili rješenje o ukidanju privremene mjere.

(4) Rješenje kojim se određuju mjere osiguranja do podizanja optužnice donosi sudija za prethodni postupak, nakon podizanja optužnice do njenog potvrđivanja sudija za prethodno saslušanje, a nakon potvrđivanja optužnice, sudija pojedinac ili vijeće krivičnog odjeljenja suda u skladu sa ZKPFBiH, najkasnije u roku sedam radnih dana od dana podnošenja prijedloga tužioca iz stava 1. ovog člana.

(5) Ako se radi o prijedlogu za osiguranje oduzimanja imovinske koristi koji se podnosi u okviru posebnog postupka iz člana 5. ovog zakona, o njemu odlučuje sud koji

bi bio nadležan za suđenje u krivičnom postupku za krivično djelo iz kojeg je pribavljena imovinska korist.

(6) Protiv rješenja iz stava 3. ovog člana može se izjaviti žalba neposredno višem sudu u roku tri dana od dana njegovog dostavljanja. Žalba ne zadržava izvršenje rješenja.

(7) Izvršenje rješenja iz stava 3. ovog člana provodi sud, Agencija ili drugi organ određen Zakonom.

(8) Rješenje iz stava 3. ovog člana dostavlja se sudu, Agenciji ili drugom organu nadležnom za njegovo izvršenje odmah, a najkasnije prvog narednog radnog dana nakon dana donošenja rješenja.

(9) Postupak izvršenja rješenja iz stava 3. ovog člana smatra se hitnim.

Član 18. st. (1) i (2)

(1) Ako je privremenu mjeru potrebno upisati u javne knjige, javne registre ili registre, odluka suda će sadržavati i nalog za upis privremene mjere u javne knjige, javne registre ili registre.

(2) Ako je privremenu mjeru potrebno brisati iz javnih knjiga, javnih registara ili registara, odluka suda će sadržavati i nalog za brisanje privremene mjere u javnim knjigama, javnim registrima ili registrima.

Član 20. st. (1) i (3)

(1) Ako je prijedlog iz člana 17. stav 1. ovog zakona podnesen u slučajevima kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje krivičnog postupka zbog okolnosti iz člana 5. stav 1. ovog zakona, osiguranje privremenom mjerom ukinut će se ako u roku dvije godine od dana kada je ta mjera određena ne bude određena rasprava za odlučivanje o imovinsko-pravnom zahtjevu ili podnesen zahtjev iz člana 5. stav 2. ovog zakona.

(3) Ako je privremena mjera određena na vrijeme koje je kraće od roka iz stava 1. ovog člana, predlagač osiguranja može predložiti da se trajanje privremene mjere produži.

VI. Dopustivost i meritum

18. Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale razloge dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda, te da nije očigledno (*prima facie*) neosnovana, u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

19. Apellantica pobija navedena rješenja tvrdeći da su tim rješenjima povrijeđena njena prava iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1, te člana 13. Evropske konvencije u vezi s pravom na imovinu i člana 2. Protokola broj 7 uz Evropsku

konvenciju. U skladu s praksom Evropskog suda, Ustavni sud je već zauzeo stav da se zabrana raspolaganja imovinom za potrebe krivičnog postupka obično odnosi na nadzor nad upotrebom vlasništva, što spada u obim drugog stava člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi Evropski sud, presuda *Raimondo protiv Italije*, presuda od 22. februara 1994. godine, predstavka broj 12954/87 i *Džinić protiv Hrvatske*, presuda od 17. maja 2016. godine, predstavka broj 38359/13 s daljnjim referencama), pa će u odnosu na to pravo ispitati apelanticine navode.

20. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da apelantici nije oduzeta imovina, već joj je zabranjeno da je proda ili optereti, dakle ograničeno joj je raspolaganje imovinom. Stoga, Ustavni sud mora utvrditi da li je mjera bila zakonita i „u skladu s općim interesom“, te da li postoji razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

Je li miješanje bilo predviđeno zakonom?

21. Apelantica je problematizirala zakonitost donijete mjere osiguranja. Ustavni sud konstatira da je rješenje o produženju privremene mjere osiguranja donijeto na osnovu člana 17. stav 3. u vezi sa stavom 2. tačka a) Zakona o oduzimanju imovine. Zakon o oduzimanju imovine predviđa mogućnost određivanja privremenih mjera osiguranja na nepokretnoj imovini zabranom njenog otuđenja ili opterećenja radi osiguranja mogućeg izvršenja odluke o oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom, odnosno osiguranja potraživanja. Kantonalni sud je, kao prvi „tumač zakona“, ukazao da rješenje mora sadržavati tačno vrijeme na koje je privremena mjera određena. Nakon toga, sud po službenoj dužnosti donosi rješenje o produženju privremene mjere ili rješenje o ukidanju privremene mjere, što zavisi od okolnosti konkretnog slučaja i rezultata krivičnog postupka. Nedonošenje sudske odluke, nakon što je istekao rok na koji je mjera osiguranja određena, ne znači po automatizmu njeno brisanje ili prestanak pravnog dejstva. Naime, član 18. stav 2. Zakona o oduzimanju imovine eksplicitno propisuje da je za brisanje mjere osiguranja potrebna odluka suda. Dalje, Kantonalni sud je jasno naveo i da mjera osiguranja istekom vremena na koji je određena nije prestala, pa je nije trebalo odrediti već produžiti. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je u tom predmetu privremena mjera osiguranja zakonita.

Je li miješanje bilo u općem/javnom interesu?

22. Imajući u vidu praksu Evropskog suda, Ustavni sud zaključuje da je primjena privremenih mjera u okviru sudskog postupka, koje su usmjerene na osiguravanje mogućeg oduzimanja imovinske koristi, u „općem interesu“ zajednice (vidi Evropski sud, *East West Alliance Limited protiv Ukrajine*, presuda od 23. januara 2014. godine, predstavka broj 19336/04). O tome se izjasnio i Kantonalni sud ukazujući da se radi o održavanju javnog reda i sprečavanju organiziranog kriminala uz poštovanje načela da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog djela. Ustavni

sud stoga zaključuje da je miješanje u apelanticinu imovinu „u javnom/općem interesu“, kako to traži član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Proporcionalnost miješanja

23. Ustavni sud podsjeća da čak i ako je do miješanja došlo u skladu s uvjetima predviđenim zakonom i u javnom interesu, mora postojati i razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti bilo kojim mjerama koje država primjenjuje, uključujući i mjere predviđene da kontroliraju upotrebu imovine pojedinca. Taj je zahtjev izražen pojmom „pravične ravnoteže“, koja mora biti uspostavljena između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinca.

24. S obzirom na slobodnu procjenu države koja je dopuštena na osnovu stava 2. člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, postoji rizik nametanja prekomjernog tereta licu kojem se određuju mjere zabrane raspolaganja imovinom. Stoga se svakom licu moraju pružiti određene procesne garancije kako bi se osiguralo funkcioniranje sistema, ali i osiguralo da utjecaj na vlasnička prava pojedinca nije ni proizvoljan niti nepredvidiv. Nadalje, svako ograničenje raspolaganja imovinom može imati za posljedicu nastanak štete, ali stvarno pretrpljena šteta ne bi smjela biti veća od one koja je nužna, ako se želi postići da miješanje bude u skladu s pravom na imovinu (vidi Evropski sud, *Borzhonov protiv Rusije*, presuda od 22. januara 2009. godine, predstavka broj 18274/04, tač. 60–61. i *op. cit.*, *Džinić*). Imajući to u vidu, Ustavni sud zapaža da je osporenim rješenjima apelantici zabranjeno da proda ili otuđi nekretnine, ali ne i da uživa u posjedu tih nekretnina i ostalim pravima koja se crpe iz posjeda. Na osnovu nalaza i mišljenja vještaka sud je utvrdio da je pribavljena imovinska korist, za koju postoji osnovana sumnja da je proistekla iz izvršenja krivičnog djela, veća od vrijednosti apelanticine imovine kojom joj je privremeno onemogućeno raspolaganje.

25. Ustavni sud također zapaža da su sudovi utvrdili, a i da je to navedeno u odgovoru Tužilaštva, da je apelantica u bjekstvu već šest godina, da je protiv nje Interpol izdao crvenu potjernicu, kao i da suđenje nikada nije ni počelo upravo zbog toga što je nedostupna i krije se. Ustavni sud ukazuje da se apelantica u odnosu na te navode nije izjasnila niti ih je osporila, odnosno da nije ni pokušala objasniti zbog čega ne pristupa na suđenje i na taj način omogućiti vođenje postupka, što bi eventualno skratilo i vrijeme trajanja privremenih mjera osiguranja. Osim toga, apelantica ne ukazuje, niti je ponudila bilo kakve dokaze da od same mjere osiguranja trpi bilo kakvu štetu. Stoga, Ustavni sud smatra da je neupitna potreba države da osporenim mjerama „kontrolira“ apelanticinu imovinu, naročito u situaciji kada je postupak još u početnoj fazi, odnosno kada je optužnica potvrđena, a očigledno predstoji složen dokazni postupak, a apelantica je u bjekstvu. Na osnovu navedenog, Ustavni sud smatra da je redovni sud pravilno utvrdio da na apelanticu nije stavljen pretjeran teret, a obrazloženje koje je o tome dato Ustavni sud smatra sasvim jasnim i opravdanim. Stoga, Ustavni sud smatra da je miješanje u apelanticinu imovinu bilo proporcionalno.

26. Na osnovu svega navedenog, Ustavni sud zaključuje da nije prekršeno apelantično pravo iz člana II/3.k), odnosno člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

27. U odnosu na apelantičin navod da u zemljišnim knjigama još egzistira privremena mjera u odnosu na nekretninu za koju je mjera ukinuta rješenjem od 7. oktobra 2019. godine, Ustavni sud primjećuje da osporenim rješenjima nije obuhvaćena ta nekretnina. Stoga, za eventualno neprovođenje tog rješenja ne može biti odgovoran Kantonalni sud, niti se to pitanje može preispitati u okviru apelacije protiv osporenih odluka u konkretnom slučaju.

VII. Zaključak

28. Ustavni sud zaključuje da nije prekršeno apelantično pravo iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju kada je došlo do miješanja u njenu imovinu, koje je zakonito i ima legitiman cilj i kada postoji pravična ravnoteža između cilja kojem se teži i apelantičinog prava na imovinu.

29. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

30. S obzirom na navedenu odluku, Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno odlučivati o privremenoj mjeri.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj AP-3228/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Kenana Čustovića, kojeg zastupa Nina Kisić, advokatica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. jula 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. jula 2022. godine

Odluka od 23. marta 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-3228/22**, rješavajući apelaciju **Kenana Čustovića**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 72. st. (4) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 23. marta 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija Kenana Čustovića.

Utvrđuje se povreda prava na ličnu slobodu i sigurnost iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što Kenanu Čustoviću u predmetu broj 09 0 K 039477, prilikom donošenja odluka o kontroli opravdanosti pritvora, nakon potvrđivanja optužnice, nije omogućeno da u „razumnim intervalima“ bude lično saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru.

Na osnovu člana 62. stav (7) Pravila Ustavnog suda, nalaže se predsjedniku Kantonalnog suda da, u skladu s ovom odlukom, odmah preduzme odgovarajuće mjere kako bi Kenanu Čustoviću u predmetu broj 09 0 K 039477, ukoliko se Kenan Čustović još uvijek nalazi u pritvoru, bilo omogućeno da lično bude saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru, u skladu sa članom II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 5. stav 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na osnovu člana 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se predsjedniku Kantonalnog suda u Sarajevu da najkasnije u roku od pet dana od prijema ove odluke 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 „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Kenan Čustović (u daljnjem tekstu: apelant) iz Sarajeva, kojeg zastupa Nina Kisić, advokat iz Sarajeva, podnio je 16. augusta 2022. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. jula 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. jula 2022. godine. Apelacija je registrirana pod brojem AP-3228/22.

2. Apelant je, posredstvom istog punomoćnika, 26. septembra 2022. godine podnio apelaciju protiv Rješenja Vrhovnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kž 9 od 14. septembra 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kv 9 od 6. septembra 2022. godine. Apelacija je registrirana pod brojem AP-3702/22.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. S obzirom na to da se apelacije registrirane pod br. AP-3228/22 i AP-3702/22 odnose na isti predmet i isto pitanje, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, odlučio voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem AP-3228/22.

4. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Kantonalnog suda i Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo) zatraženo je 22. i 31. augusta i 3. oktobra 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovore na apelaciju u periodu od 29. augusta do 14. oktobra 2022. godine.

5. Ustavni sud je 12. septembra i 26. oktobra 2022. godine proslijedio apelantu odgovore na apelaciju radi izjašnjenja. Apelant je 19. septembra i 30. oktobra 2022. godine dostavio izjašnjenje.

III. Činjenično stanje

6. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu, kao i uvida u sistem za upravljanje predmetima (CMS) mogu se sumirati na sljedeći način.

Uvodne napomene

7. Kantonalni sud je 10. novembra 2021. godine potvrdio Optužnicu broj T 09 0 KT 170588 21 protiv apelanta i optuženih N. K., K. Č. i F. V. (u daljnjem tekstu: ostali optuženi) zbog postojanja osnovane sumnje da su počinili krivično djelo razbojništva iz člana 289. stav 2. u vezi sa stavom 1. i čl. 28. i 31. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: KZFBiH). Optužnica je sadržavala i prijedlog da se apelantu produži pritvor. Zatim je taj sud, 12. novembra 2021. godine, nakon održanog ročišta na kojem su se apelant, njegov branilac i tužilac izjasnili o prijedlogu, donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 4 od 12. novembra 2021. godine. Tim rješenjem Kantonalni sud je apelantu „produžio pritvor za naredna dva mjeseca“ iz razloga propisanih članom 146. stav (1) tačka c) (iteracijska opasnost) Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZKPFBiH). Određeno je da se, prema tom rješenju, pritvor računa od 12. novembra 2021. godine i može trajati do 12. januara 2022. godine ili do druge odluke suda. U rješenju je određeno „da će se kontrola opravdanosti pritvora vršiti po isteku svaka dva mjeseca od dana donošenja posljednjeg rješenja o pritvoru“, kao i da žalba protiv tog rješenja ne zadržava njegovo izvršenje.

AP-3228/22

8. Kantonalni sud – vijeće sastavljeno od troje sudija, odlučujući u postupku redovne kontrole opravdanosti apelantovog pritvora, u skladu sa članom 151. stav (1) ZKPFBiH, na nejavnoj sjednici je donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. jula 2022. godine (u daljnjem tekstu: prvostepeno rješenje od 6. jula). Tim rješenjem Kantonalni sud je apelantu produžio pritvor za dva mjeseca, koji se računa od 6. jula 2022. godine i može trajati do 6. septembra ili do druge odluke suda.

9. U obrazloženju rješenja Kantonalni sud je podsjetio da je posljednjim rješenjem tog suda od 10. maja 2022. godine apelantu produžio pritvor za dva mjeseca. Pritvor je prema tom rješenju mogao trajati do 10. jula 2022. godine ili do druge odluke suda, a produžen je zbog postojanja opasnosti da će apelant i ostali optuženi ponoviti krivično djelo.

10. Kantonalni sud je obrazložio da je prilikom ponovne kontrole opravdanosti apelantovog pritvora ocijenio da su i dalje ispunjeni opći i posebni uvjeti za produženje pritvora apelantu. Naime, kako je obrazloženo, potvrđenom optužnicom apelantu i ostalim optuženima stavljeno je na teret da su 16. augusta 2021. godine, u vrijeme i na način detaljno opisani u tački 1. optužnice, u dvorištu džamije napali oštećenog H. A. (u daljnjem

tekstu: oštećeni) dok je spavao. Tom prilikom optuženi su od oštećenog tražili novac i zadali mu tešku tjelesnu povredu opasnu za život, sve s ciljem pribavljanja protivpravne imovinske koristi. Dalje, potvrđenom optužnicom apelantu i ostalim optuženima stavljeno je na teret da su istog dana, nakon nekoliko sati, u drugom dijelu grada, na način detaljno opisan u tački 2. optužnice, prišli drugom oštećenom M. K. (u daljnjem tekstu: drugi oštećeni) i inicirali verbalnu prepirku, a zatim ga, uz upotrebu oruđa, napali i nanijeli mu teške i lake tjelesne povrede i oduzeli određene stvari. Kantonalni sud je ukazao da je s ciljem kontrole opravdanosti pritvora i utvrđivanja da li se su, razvojem krivičnog postupka, promijenile okolnosti pod kojima je pritvor prethodno određen i produžen izvršio uvid u dokaze iz spisa predmeta. Dalje je naveo da je glavni pretres u predmetu počeo 21. decembra 2021. godine. Zatim je ukazao na dokaze iz istrage i dokaze izvedene u dotadašnjem toku glavnog pretresa, iz kojih proizlazi osnovana sumnja, kako je to detaljno obrazloženo na str. 2–15. rješenja. Kantonalni sud je posebno istakao da je dokaze iz optužbe cijenio samo u pogledu utvrđivanja osnovane sumnje, a ne radi utvrđivanja dokazanosti činjenica u smislu utvrđivanja apelantove krivice, što će biti predmet daljnjeg toka postupka.

11. U vezi s pitanjem postojanja posebnog pritvorskog razloga – iteracijske opasnosti, Kantonalni sud je naveo da je objektivni uvjet za produženje pritvora po tom osnovu, koji se ogleda u zapriječenoj kazni, neupitno ispunjen. Naime, apelant se osnovano sumnjiči da je počinio krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora u trajanju od tri godine ili teža kazna. Osim toga, Kantonalni sud je naveo da je već utvrđeno da postoji osnovana sumnja da je apelant, koji je mlađe životne dobi (2002. godište), u saizvršilaštvu s ostalim optuženima preduzeo više radnji u kratkom periodu i time ugrozio najveće zaštićene vrijednosti, život i tijelo, radi stjecanja protivpravne imovinske koristi. Apelant je prilikom izvršenja krivičnih djela koja mu se stavljaju na teret iskazao drskost, bezobzirnost i upornost. Kantonalni sud je naglasio da su apelant i ostali optuženi, na način opisan u optužnici, protivpravnu radnju koja im se stavlja na teret izvršili u vjerskom objektu, koji predstavlja općeprihvaćeno mjesto utočišta i sigurnosti. Nakon toga, kako je Kantonalni sud obrazložio, apelant i saoptuženi su nastavili činjenje protivpravnih radnji jer su istog dana fizički napali i drugog oštećenog, kojem su također nanijeli teške tjelesne povrede. Sve izneseno, kako je naveo Kantonalni sud, posmatrano u međusobnoj vezi, predstavlja naročite okolnosti koje opravdavaju bojazan da će apelant, ukoliko se nađe na slobodi, ponoviti krivično djelo.

12. Rješenjem Vrhovnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. jula 2022. godine (u daljnjem tekstu: drugostepeno rješenje od 14. jula) odbijena je kao neosnovana apelantova žalba izjavljena protiv prvostepenog rješenja od 6. jula 2022. godine. Vrhovni sud je naglasio da iz uvoda i obrazloženja prvostepenog rješenja jasno proizlazi da je Kantonalni sud postupao po službenoj dužnosti, u skladu sa članom 151. stav (1) ZKPFBiH, a ne na tužiočev prijedlog. Stoga je, kako je Vrhovni sud pojasnio, Kantonalni sud donio odluku u nejavnoj sjednici i nije bio obavezan da održi ročište, kao što je to

obavezan kada se radi o pritvoru u istrazi. Vrhovni sud je ocijenio da u konkretnom slučaju nije primjenjiv stav iz rješenja Općinskog suda u Sarajevu na koji se braniteljica u žalbi pozvala, jer pobijanim rješenjem nije određen pritvor, već se radi o rješenju koje je doneseno u postupku redovne kontrole pritvora, u smislu člana 151. stav (1) ZKPFBiH. Vrhovni sud je istakao da ni stavovi iz drugih odluka, na koje se braniteljica također pozvala u žalbi, nisu primjenjivi na konkretni slučaj. Vrhovni sud je obrazložio i zašto su neosnovani ostali navodi iz žalbe kojim je osporavana zakonitost prvostepenog rješenja, apelantovo pravo na efikasan pravni lijek i pravo na suđenje u razumnom roku (str. 2. i 3. obrazloženja rješenja).

13. Vrhovni sud je posebno ocijenio da iz obrazloženja prvostepenog rješenja slijedi da je prvostepeni sud pravilno zaključio da, pored objektivnog uvjeta – postojanja osnovane sumnje, postoje i naročite okolnosti koje opravdaju strah da će apelant ponoviti krivično djelo. Te okolnosti i njihovu ocjenu je prihvatio i Vrhovni sud. Osim toga, Vrhovni sud je istakao da stavovi iz odluka Ustavnog suda br. [AP-3619/08](#) i [AP-4872/18](#) na koje se apelant pozvao nisu dovedeni u vezu s razlozima iz obrazloženja pobijanog rješenja, zbog čega ih taj sud nije mogao ispitati.

AP-3702/22

14. Vršeći ponovnu kontrolu opravdanosti pritvora, Kantonalni sud – vijeće sastavljeno od troje sudija – na nejavnoj sjednici donio je Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 9 od 6. septembra 2022. godine kojim je apelantu produžio pritvor za još dva mjeseca, koji prema tom rješenju može trajati do 6. novembra 2022. godine ili do druge odluke suda.

15. Kantonalni sud je istakao da je izvršio uvid u spis predmeta te ocijenio da su i dalje ispunjeni i opći i posebni uvjeti za produženje pritvora apelantu, zbog kojih je pritvor produžen posljednjim rješenjem. I u obrazloženju tog rješenja Kantonalni sud je detaljno obrazložio postojanje osnovane sumnje kao općeg uvjeta za pritvor (str. 3–16. navedenog rješenja). Zatim je ponovio razloge za postojanje iteracijske opasnosti, koje je naveo i u prvostepenom rješenju od 6. jula 2022. godine (visina zapriječene kazne i postojanje naročitih okolnosti). Kantonalni sud je istakao da sve okolnosti konkretnog predmeta protekom vremena nisu izgubile na značaju i da i dalje upućuju na zaključak da je apelantu neophodno produžiti pritvor, bez obzira na dužinu trajanja pritvora.

16. Rješenjem broj 09 0 K 039477 22 Kž 9 od 14. septembra 2022. godine Vrhovni sud je odbio apelantovu žalbu izjavljenu protiv navedenog prvostepenog rješenja. U obrazloženju Vrhovni sud je ocijenio da je prvostepeni sud pravilno odlučio kada je, na osnovu člana 151. stav (1) ZKPFBiH, apelantu produžio pritvor. Vrhovni sud je detaljno obrazložio i zašto su neosnovani navodi iz žalbe kojim je osporavana zakonitost prvostepenog rješenja, te je ponovio razloge koje je naveo i u drugostepenom rješenju od 14. jula 2022. godine.

17. Ustavni sud konstatira da iz uvida u sistem za upravljanje predmetima (CMS) proizlazi da je, nakon podnošenja apelacija, Kantonalni sud – vanraspravno vijeće, vršeci kontrolu opravdanosti apelantovog pritvora, na nejavnoj sjednici donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 10 od 4. novembra 2022. godine, kojim je apelantu produžio pritvor za još dva mjeseca. Pritvor prema navedenom rješenju može trajati do 4. januara 2023. godine ili do druge odluke suda.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

18. Apelant ukazuje na povredu prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). U vezi s tim, ističe da mu je Kantonalni sud na nejavnoj sjednici „produžio ili kontrolirao“ trajanje pritvora u fazi postupka nakon potvrđivanja optužnice, bez mogućnosti apelanta ili njegove odbrane da se izjasne na daljnje trajanje pritvora. Apelant smatra da u konkretnom slučaju „sama procedura suštinski nije jasna – da li se radi o produženju ili o opravdanosti daljnjeg trajanja pritvora“. Apelant ističe i da Kantonalni sud nije, nakon potvrđivanja optužnice, donio rješenje kojim bi se odredio pritvor u trajanju od jedne godine, jedne godine i šest mjeseci ili dvije godine, da bi se takav pritvor eventualno kontrolirao „po službenoj dužnosti“. Također, apelant ističe da je redovni sud na osnovu „paušalnih i arbitrarnih razloga“ zaključio da postoje razlozi za pritvor koji se odnose na opasnost od ponavljanja krivičnog djela. Osim toga, apelant smatra da mu je „u vezi s kontrolom trajanja pritvora“ uskraćeno i pravo na pravni lijek.

19. U apelaciji registriranoj pod brojem AP-3702/22 apelant je također ukazao na povredu prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije. Apelant je, pri tome, ponovio sve navode iz prethodne apelacije. Međutim, dodatno je naveo da je Vrhovni sud u postupku donošenja rješenja od 14. septembra 2022. godine donio rješenje identično onom koje je donio 14. jula 2022. godine, dakle „od riječi do riječi“, mada se argumentacija apelantove žalbe značajno razlikovala. Zbog toga, apelant smatra da Vrhovni sud nije „stvarno razmatrao njegove žalbene navode, što se posebno odnosi na nenavođenje prakse Ustavnog suda na koju je ukazivano u žalbi“. Apelant se pozvao i na više odluka Ustavnog suda, među kojima je i [AP-1323/22](#) od 7. septembra 2022. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba).

b) Odgovori na apelaciju

20. Vrhovni sud je odgovorio da su apelantovi navodi, u suštini, isti kao i navodi njegovih žalbi izjavljenih protiv prvostepenih rješenja od 6. jula i 6. septembra 2022. godine, na koje je taj sud detaljno odgovorio u osporenim rješenjima.

21. Kantonalni sud je i u odgovorima na apelacije ponovio sadržaj prvostepenih rješenja te istakao da su navodi apelacija neosnovani.
22. Tužilaštvo je odgovorilo da ZKPFBiH ne predviđa održavanje posebnog ročišta povodom kontrole opravdanosti primjene mjere pritvora nakon podizanja optužnice.
23. Apelant je u izjašnjenju na odgovore istakao da niti jedan odgovor „nije ukazao na neosnovanost podnesenih apelacija“.

V. Relevantni propisi

24. **Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ br. 36/03, 37/03 – ispravka, 21/04 – ispravka, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17) u relevantnom dijelu glasi:

Član 289. st. (1) i (2)
Razbojništvo

(1) Ko upotrebom sile protiv neke osobe ili prijetnjom da će izravno napasti na njezin život ili organ oduzme tuđu pokretninu s ciljem da njenim prisvajanjem pribavi sebi ili drugom protupravnu imovinsku korist ili da je protupravno prisvoji, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina.

(2) Ako je krivičnim djelom iz stava 1. ovog člana neka osoba s umišljajem teško tjelesno ozlijeđena, ili je to krivično djelo učinjeno u sastavu grupe ljudi, ili ako je upotrebjeno oružje ili opasno oruđe, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora najmanje pet godina.

25. **Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03 – ispravka, 56/03 – ispravka, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 25. stav (6)
Sastav suda

(6) U vijeću sastavljenom od trojice sudija, sud odlučuje o žalbama protiv rješenja kada je to određeno ovim zakonom i donosi druge odluke van glavnog pretresa.

Odjeljak 6. Pritvor

Član 145. stav (5)
Opće odredbe

(5) U toku cijelog postupka pritvor će se ukinuti čim prestanu razlozi na osnovu kojih je određen, a pritvorenik će se odmah pustiti na slobodu. Po prijedlogu optuženog

ili branitelja za ukidanje pritvora koji je zasnovan na novim činjenicama sud će održati ročište odnosno sjednicu vijeća o čemu će obavijestiti stranke i branitelja. Nedolazak stranaka i branitelja koji su uredno obaviješteni ne sprečava održavanje ročišta, odnosno sjednice vijeća. Protiv rješenja o odbijanju prijedloga za ukidanje pritvora žalba nije dozvoljena.

Član 146. stav (1) tačka c)

Razlozi za pritvor

(1) Ako postoji osnovana sumnja da je određena osoba učinila krivično djelo, pritvor joj se može odrediti:

c) ako naročite okolnosti opravdavaju bojazan da će ponoviti krivično djelo ili da će dovršiti pokušano krivično djelo ili da će počiniti krivično djelo kojim prijeti, a za ta krivična djela može se izreći kazna zatvora najmanje od tri godine ili teža kazna,

Član 151.

Pritvor poslije potvrđivanja optužnice

(1) Pritvor se može odrediti, produžiti ili ukinuti i poslije potvrđivanja optužnice. Kontrola opravdanosti pritvora se vrši po isteku svaka dva mjeseca od dana donošenja posljednjeg rješenja o pritvoru. Žalba protiv ovog rješenja ne zadržava njegovo izvršenje.

(2) Nakon potvrđivanja optužnice i prije izricanja prvostepene presude, pritvor može trajati najduže:

- a) jednu godinu u slučaju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora do pet godina;*
- b) jednu godinu i šest mjeseci u slučaju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora do deset godina;*
- c) dvije godine u slučaju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora preko deset godina, ali ne i kazna dugotrajnog zatvora;*
- d) tri godine u slučaju krivičnog djela za koje je propisana kazna dugotrajnog zatvora.*

(3) Ako za vrijeme iz stava 2. ovog člana ne bude izrečena prvostepena presuda, pritvor će se ukinuti i optuženi pustiti na slobodu.

VI. Dopustivost i meritum

26. Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda, te da nije očigledno (*prima facie*) neosnovana u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

27. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama prekršeno pravo iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije.

28. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

d) Pravo na ličnu slobodu i sigurnost.

29. Član 5. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Niko ne može biti lišen slobode osim u sljedećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:

c) u slučaju zakonitog hapšenja ili pritvaranja osobe u svrhu njezinog dovođenja pred nadležnu zakonitu vlast zbog razumne sumnje da je počinila krivično djelo, ili kada se to razumno smatra potrebnim kako bi se spriječilo počinjenje krivičnog djela ili bjekstvo nakon počinjenja krivičnog djela;

3. Svako ko je uhapšen ili pritvoren u skladu s odredbama iz stava 1. tačka c) ovog člana izvodi se bez odgađanja pred sudiju ili drugu službenu osobu ovlaštenu zakonom da vrši sudsku vlast, te ima pravo da mu se sudi u razumnom roku ili da bude pušten na slobodu do suđenja. Puštanje na slobodu može biti uvjetovano jamstvima da će se osoba pojaviti na suđenju.

4. Svako ko je lišen slobode hapšenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti postupak u kome će sud brzo odlučiti o zakonitosti njegovog pritvaranja i naložiti puštanje na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito.

30. Ustavni sud podsjeća na to da pravo na slobodu i sigurnost iz člana 5. Evropske konvencije garantira da niko ne smije biti proizvoljno lišen slobode. Proizvoljnost pri lišavanju pojedinca slobode ocjenjuje se kako u odnosu na poštovanje proceduralnih zahtjeva prema domaćem zakonu tako i u odnosu na standarde Evropske konvencije s kojom domaći zakon mora biti usklađen. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud), da bi pritvor bio kompatibilan sa članom 5. stav 1. Evropske konvencije, mora ispunjavati tri uvjeta. Prvo, mora biti zasnovan na „osnovanoj sumnji“ da je određeno lice počinilo krivično djelo, što pretpostavlja postojanje činjenica ili informacija koje bi objektivnog posmatrača uvjerile da je to lice moglo počiniti krivično djelo. Drugo, svrha pritvora mora biti da se određeno lice dovede pred „nadležnu zakonitu vlast“, što treba razmotriti nezavisno od toga da li je ta svrha postignuta. Treće, pritvor prema tački (c) mora, kao i svako lišenje slobode prema članu 5. stav 1. Evropske konvencije, biti „zakonito“ i „u skladu s postupkom propisanim zakonom“ (vidi Evropski sud, *Merabishvili protiv Gruzije* [VV], presuda od 28. novembra 2017. godine, predstavka broj 72508/13, tač. 181–186. s daljnjim referencama).

31. Budući da apelant osporava proceduru donošenja osporenih rješenja, Ustavni sud podsjeća da je članom 151. stav (1) ZKPFBiH propisana mogućnost produženja pritvora nakon potvrđivanja optužnice. Navedenim odredbama je propisano da se kontrola opravdanosti pritvora vrši po isteku svaka dva mjeseca od dana donošenja posljednjeg rješenja o pritvoru. Ustavni sud smatra da za poštovanje apelantovog prava iz člana 5. Evropske konvencije nije bitno da li se radi o „produženju pritvora“ ili o „opravdanosti daljnjeg trajanja pritvora“. Na navedenu terminološku razliku se opširno ukazuje u apelaciji, iz čega se onda izvlače zaključci o nepravilnoj primjeni pravnih odredaba ZKPFBiH. Međutim, za poštovanje apelantovih prava je bitno da li je odluka o pritvoru donijeta u skladu sa standardima i pravima iz člana 5. Evropske konvencije.

32. Apelant smatra da mu je prekršeno pravo iz člana 5. Evropske konvencije jer u postupku kontrole pritvora, nakon potvrđivanja optužnice, „nije izveden pred sudiju“, tj. zato što je odluka donesena na nejavnoj sjednici. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud, u vijeću sastavljenom od troje sudija (napomena: ne radi se o vijeću koje odlučuje o apelantovoj krivičnoj odgovornosti), 12. novembra 2021. godine održao javnu raspravu kada je prvi put odlučivao o produženju pritvora nakon potvrđivanja optužnice. Na raspravi su se tužilac, apelant i njegov branilac izjasnili o prijedlogu Tužilaštva iz optužnice da se apelantu produži pritvor. Nakon izjašnjenja stranaka, Kantonalni sud je donio rješenje od 12. novembra 2021. godine kojim je apelantu produžio pritvor (vidi tačku 7. ove odluke).

33. Dalje, nakon rješenja od 12. novembra 2021. godine pa do podnošenja apelacije broj AP-3702/22 apelantu je, u skladu s odredbama člana 151. stav (1) ZKPFBiH, pritvor produžavan pet puta, svaka dva mjeseca, na nejavnim sjednicama vijeća, koje ne odlučuje o krivičnoj odgovornosti, sastavljenog od troje sudija. U tim prilikama je provjeravano da li su se promijenile okolnosti koje su postojale u vrijeme donošenja rješenja o pritvoru od 12. novembra 2021. godine. Prilikom kontrole vijeće je vršilo uvid u spis predmeta i analiziralo relevantne dokaze, koji su postojali u vrijeme donošenja tog rješenja i koji su u međuvremenu provedeni na glavnoj raspravi. Na osnovu toga, vijeće je, bez saslušanja stranaka, donosilo odluke o produženju pritvora. Te odluke je povodom apelantovih žalbi ispitivao i potvrđivao Vrhovni sud. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je Evropski sud razvio značenje pojma „zakonito“ u autonomnom smislu. Polazni osnov je domaće pravo koje postavlja obavezu da lišenje slobode bude u skladu s domaćim zakonom, njegovim materijalnim i procesnim pravilima. Međutim, kako je naveo Evropski sud, poštovanje domaćeg prava nije dovoljno. Zahtjev u vezi sa zakonitošću nije ispunjen pukim poštovanjem relevantnog domaćeg zakonodavstva jer ono mora biti u skladu s Evropskom konvencijom, uključujući i opća načela koja su u njoj izražena ili se podrazumijevaju (vidi Evropski sud, *L. M. protiv Slovenije*, presuda od 12. juna 2014. godine, predstavka broj 32863/05, tač. 121. i 122). U slučaju lica čiji pritvor spada u domašaj člana 5. stav 1. tačka c), potrebno je saslušanje (vidi Evropski sud, *Oravec protiv Hrvatske*, presuda od 11. jula 2017. godine, predstavka

broj 51249/11, tačka 66. s daljnjim referencama). To znači da redovni sud prilikom kontrole produženja pritvora nakon podizanja optužnice primjenjuje relevantne odredbe ZKPFBiH, ali istovremeno se te odredbe moraju tumačiti u smislu prakse i standarda koje je utvrdio Evropski sud.

34. Dalje, Ustavni sud podsjeća na presudu Evropskog suda (vidi Evropski sud, *Stevan Petrović protiv Srbije*, presuda od 20. aprila 2021. godine, predstavke br. 6097/16 i 28999/19, tač. 154. i 155. s daljnjim referencama) u kojoj je Evropski sud naveo:

154. Prva osnovna garancija koja prirodno proizlazi iz člana 5. stav 4. Konvencije je pravo na djelotvorno saslušanje pred sudom pri ocjeni zakonitosti pritvora. S druge strane, ova odredba podjednako garantira brzu odluku vlasti o neophodnosti kontinuiranog pritvora. Uzimajući u obzir ova dva načela, Sud je zaključio da član 5. stav 4. Konvencije ne zahtijeva da se pritvoreno lice sasluša svaki put kada podnese žalbu na odluku o produženju pritvora, već da mu treba omogućiti pravo da bude saslušan u razumnim intervalima [...]. Dakle, Sud je već prihvatio da, u određenim okolnostima, u slučaju kada je dotično lice moglo da bude saslušano pred sudom koji odlučuje po njegovom zahtjevu za puštanje u prvostepenom postupku, poštovanje procesnih zahtjeva svojstvenih članu 5. stav 4. ne zahtijeva da se ono ponovo pojavi pred žalbenim sudom [...]. Također, kada je pritvoreno lice moglo da se pojavi u prvom stepenu pred sudijom koji je donio odluku o njegovom pritvoru, nepojavljivanje u žalbenom postupku samo po sebi nije predstavljalo kršenje člana 5. stav 4. Konvencije. Ipak, mogu postojati situacije u kojima će sud koji odlučuje o žalbi morati održati ročište uz lično pojavljivanje pritvorenika; ovo može zavisiti od prirode pitanja o kojima će se odlučivati, važnosti odluke za pritvorenika, da li se pritvorenik lično pojavio kada je donesena osporena odluka ili je njegovo pojavljivanje neophodno da bi se osiguralo poštovanje prava na kontradiktoran postupak [...]

155. Vraćajući se na konkretni slučaj, Sud primjećuje da su nadležni sudovi, nakon rješenja istražnog sudije o određivanju pritvora od 22. februara 2013. godine, kojom prilikom je podnosilac zaista i lično saslušan [...], produžavali pritvor podnosiocu u petnaest navrata na period od trideset dana, šezdeset dana, dva mjeseca, tri mjeseca ili do daljnje odluke suda. Svaki put su ta produženja potvrđena u drugom stepenu. Štaviše, nadležni prvostepeni ili drugostepeni sudovi nisu saslušali podnosioca lično ni u jednoj od tih prilika [...]. Čak i prihvatajući da je podnosilac mogao da zatraži puštanje iz pritvora kada je saslušan 5. marta 2013, 8. septembra 2014. i 25. aprila 2016. godine, kako je tvrdila Vlada [...], proizlazi da je podnosilac saslušan lično, u kontekstu u vezi sa pritvorom ili potencijalno u kontekstu u vezi sa pritvorom, samo u četiri navrata tokom perioda od oko tri godine, koliko je trajao njegov pritvor [...]. Po mišljenju Suda, ne može se smatrati da je ovo u skladu sa zahtjevom za „razumnim intervalom“ na koji se poziva u svojoj sudskoj praksi [...] i, štaviše, nikakvi pisani argumenti, kao dio žalbenih ili drugih postupaka, ne mogu otkloniti ovaj nedostatak.

35. Vraćajući se na apelacije koje su predmet ove odluke, Ustavni sud konstatira da je krivični postupak povodom kojeg se apelant nalazi u pritvoru u fazi održavanja glavnog pretresa, na kojem apelant ima mogućnost da pred vijećem koje mu sudi aktivno iznosi odbranu od krivične optužbe. Međutim, sudije koje čine vijeće pred kojim se održava glavni pretres i koje meritorno odlučuje o krivičnoj optužbi protiv apelanta nisu sudije vijeća koje odlučuje o produženju pritvora apelantu, u smislu člana 151. stav (1) ZKPFBiH. Ustavni sud smatra da je na taj način u potpunosti sačuvana nepristrasnost sudskog vijeća pred kojim se održava glavni pretres. Naime, sudije koje čine vijeće koje sudi apelantu sve do okončanja postupka imaju obavezu da optuženo lice/apelanta smatraju nevinim za krivično djelo dok se pravosnažnom presudom suda ne utvrdi njegova krivica.

36. Ustavni sud podsjeća da je apelant optužen za krivično djelo razbojništva (član 289. stav 2. u vezi sa stavom 1) za koje je KZFBiH propisao kaznu zatvora u trajanju od jedne do deset godina. Članom 151. ZKPFBiH je propisano da u slučaju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora do deset godina, nakon potvrđivanja optužnice i prije izricanja prvostepene presude, pritvor može trajati najduže jednu godinu i šest mjeseci. Dakle, apelant, nakon potvrđivanja optužnice, teoretski može biti u pritvoru najduže jednu godinu i šest mjeseci. Međutim, to, prema mišljenju Ustavnog suda, ni u kojem slučaju ne znači da apelant mora biti u pritvoru u najdužem zakonom propisanom vremenu, jer to zavisi od postojanja razloga zbog kojih je pritvor određen, što se kontrolira u redovnim intervalima. Štaviše, odredbama člana 145. stav (5) ZKPFBiH je propisano da će se pritvor ukinuti čim prestanu razlozi na osnovu kojih je određen.

37. Ustavni sud ponavlja da je Kantonalni sud 12. novembra 2021. godine, prije donošenja rješenja kojim je apelantu produžio pritvor, održao javnu sjednicu na kojoj je apelant sa svojim braniocem bio prisutan. Tom prilikom apelant je saslušan pred sudom, koji je ocjenjivao postojanje uvjeta za produžavanje pritvora koji je apelantu određen u toku trajanja istrage. Potom je Kantonalni sud u vanraspravnom vijeću, u skladu s obavezom iz člana 151. stav 1. ZKPFBiH, nakon nejavne sjednice i na osnovu dokumentacije u spisu, produžavao pritvor u pet navrata na periode od dva mjeseca. Po posljednjem osporenom rješenju apelant je mogao biti u pritvoru do 6. novembra 2022. godine. Također, Kantonalni sud je i šesti put na nejavnoj sjednici apelantu produžio pritvor. Međutim, nakon 12. novembra 2021. godine, Kantonalni sud niti jednom nije saslušao apelanta na okolnosti koje se tiču produženja pritvora, iako je šest puta održao sjednice na kojima je produžavan pritvor. Dakle, između prvog saslušanja do podnošenja apelacije prošlo je više od godinu dana, a u tom vremenu apelantu nije bilo omogućeno da se izjasni o okolnostima u vezi s produženjem pritvora.

38. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da ZKPFBiH ne sadrži odredbe u kojim bi deciderano bila propisana obaveza suda da prilikom kontrole opravdanosti trajanja pritvora održava javnu sjednicu na kojoj bi optuženo lice imalo mogućnost da se lično izjasni

pred sudom. Ta obaveza je propisana članom 145. stav (5) ZKPFBiH samo u slučaju da se pojave nove činjenice ili kada optuženo lice sudu podnosi prijedlog za ukidanje pritvora, u kojem slučaju je sud obavezan održati javnu sjednicu. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da član 5. Evropske konvencije ne isključuje mogućnost da se sistemom automatskog periodičnog preispitivanja zakonitosti lišenja slobode može osigurati poštovanje zahtjeva iz člana 5. stav 4. Evropske konvencije, te da se u takvim okolnostima ne mora održavati javna sjednica u svakom slučaju kada se produžava pritvor. Odluka o tome da li će se održati javna sjednica zavisit će od okolnosti u svakom konkretnom predmetu. Osim toga, kada je ustanovljeno automatsko preispitivanje, odluke o održavanju javnih sjednica moraju slijediti u „razumnim intervalima“ (*op. cit.*, presuda *Petrović protiv Srbije*).

39. Dalje, Ustavni sud naglašava da je članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine propisano da se prava i slobode određene u Evropskoj konvenciji i njenim protokolima direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini, te da imaju prioritet nad svakim drugim zakonom. Na taj način je utvrđena ustavna obaveza svih sudova da u postupcima koje vode i odlukama koje donose u okviru svoje nadležnosti primjenjuju standarde ljudskih prava i osnovnih sloboda, na šta je dodatno ukazano i članom II/6. Ustava Bosne i Hercegovine. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je kontinuirano isticao da se na svaki konkretan slučaj trebaju direktno primijeniti odredbe Evropske konvencije ukoliko domaći zakoni ne reguliraju određeno pitanje u skladu s Evropskom konvencijom ili ga ne reguliraju dovoljno jasno (vidi Ustavni sud, [AP-2044/20](#) od 5. oktobra 2021. godine, tačka 37. i dalje).

40. U konkretnom slučaju, iako se radilo o tzv. automatskom sistemu preispitivanja odluke o zakonitosti pritvora, period duži od godinu dana u kojem apelant nije saslušan, prema mišljenju Ustavnog suda, nikako se ne može smatrati „razumnim intervalom“ u smislu relevantne prakse Evropskog suda. Jednostavno rečeno, prevelik značaj ima ljudska sloboda, koja je zaštićena članom 5. Evropske konvencije, da bi se moglo tolerirati da apelant ne bude saslušan na okolnosti produženja pritvora u periodu dužem od godinu dana. Upravo zbog tolikog značaja dobra koje se štiti, sud je morao „vidjeti i čuti apelanta“ u češćim intervalima nego što je to u konkretnom slučaju, prije nego što je šest puta produžio trajanje pritvora. Insistiranjem na tome da sud „vidi i čuje apelanta“ izbjegava se birokratizacija odlučivanja o produženju trajanja lišenja slobode i omogućava se onome ko je lišen slobode da se o tome izjasni. Budući da je apelantu navedeno pravo uskraćeno, Ustavni sud zaključuje da je povrijeđeno apelantovo pravo iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije.

41. S obzirom na utvrđenu povredu apelantovog prava iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da je izlišno razmatrati ostale apelacione navode koji se odnose na postojanje osnovane sumnje, kao i posebne pritvorske razloge, jer bi njih, prema mišljenju Ustavnog suda, bilo moguće ispitati tek nakon što se otkloni povreda na koju je ukazano u ovoj odluci.

42. Konačno, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi usvojio stav, s obzirom na temporalni karakter rješenja o određivanju, odnosno produživanju mjere pritvora, da u situaciji kada utvrdi da je apelantovo lišavanje slobode po osporenoj odluci redovnog suda rezultiralo povredom prava na ličnu slobodu i sigurnost, te da je u trenutku donošenja odluke Ustavnog suda lišavanje slobode po osporenim odlukama isteklo, dovoljno da utvrdi povredu ustavnog prava i ukaže na učinjene propuste u postupku produženja mjere pritvora (vidi, između ostalih, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-4531/15](#) od 8. decembra 2015. godine, tač. 68. i 69, s referencama na relevantnu praksu Ustavnog suda, dostupna na www.ustavnisud.ba). Međutim, Ustavni sud napominje da je Kantonalni sud obavezan da, ukoliko apelant bude u pritvoru u vrijeme prijema ove odluke, odmah preduzme radnje kojima će omogućiti apelantu djelotvorno saslušanje pred sudom u vezi s pritvorom, kako bi se poštovala apelantove garancije na ličnu slobodu i sigurnost, kako je navedeno u ovoj odluci.

VII. Zaključak

43. Ustavni sud zaključuje da su osnovani apelantovi navodi o povredi prava na ličnu slobodu i sigurnost iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije jer apelantu u postupku kontrole opravdanosti pritvora, nakon potvrđivanja optužnice, nije omogućeno da u „razumnim intervalima“ bude lično saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru. Pri tome nije odlučujuće da li je ZKPFBiH takvo postupanje striktno propisivao, budući da prema Ustavu Bosne i Hercegovine odredbe Evropske konvencije imaju prioritet nad svim drugim zakonima i moraju se direktno primjenjivati.

44. Na osnovu člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 72. st. (4) i (5) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj AP-3852/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva, podnesena protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine

Odluka od 30. novembra 2023. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-3852/21**, rješavajući apelaciju koju je podnio „**Raiffeisen Bank**“ d.d. **BiH Sarajevo**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14 i 47/23), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 30. novembra 2023. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neosnovana apelacija koju je podnio „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH Sarajevo protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta BiH broj 96 0 P 120629 21 GŽ od 15. septembra 2021. godine.

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

I. Uvod

1. „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH (u daljnjem tekstu: apelant) iz Sarajeva podnio je 8. novembra 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Apelacioni sud) broj 96 0 P 120629 21 GŽ od 15. septembra 2021. godine. Apelant osporava i Presudu Osnovnog suda Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Osnovni sud) broj 96 0 P 120629 19 P od 15. aprila 2021. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Osnovnog suda, Apelacionog suda i Sulejmana Jazvina (u daljnjem tekstu: tužilac) zatraženo je 16. novembra 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju.
3. Nakon što su Ustavnom sudu dostavljeni odgovori, Ustavni sud ih je 15. juna 2023. godine dostavio apelantu na eventualno izjašnjenje.
4. Apelant nije dostavio izjašnjenje na odgovore.

III. Činjenično stanje

5. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.
6. Apelant je kao davalac kredita s tužiocem zaključio ugovor o dugoročnom kreditu. Ugovorom je, između ostalog, predviđeno da tužilac mora platiti naknadu za obradu kredita u iznosu od 537,00 KM. Tužilac je platio naknadu prije isplate kredita. Nakon toga, tužilac je podnio tužbu kojom je tražio da sud utvrdi da je ništava odredba člana 4. stav 1. navedenog ugovora o kreditu. Tužilac je tražio da sud obaveže apelanta da mu na ime stjecanja bez osnova, usljed neosnovane naplate naknade za obradu kreditnog zahtjeva, vrati iznos od 537,00 KM sa zakonskom zateznom kamatom.
7. Osnovni sud je Presudom broj 96 0 P 120629 19 P od 15. aprila 2021. godine, koja je potvrđena Presudom Apelacionog suda broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine, usvojio tužiočev tužbeni zahtjev i obavezao apelanta da tužiocu vrati potraživani novčani iznos. Osnovni sud je istakao da je vještak ekonomske struke u nalazu naveo da nije moguće utvrditi iz čega se sastoji trošak obrade kredita s obzirom na to da ga apelant ne predstavlja kao stvarni trošak koji je nastao u određenom trenutku i za određenu radnju. Utvrđeno je da naplata naknade za obradu kredita nije opravdana jer su operativni troškovi banke uračunati u nominalnu kamatnu stopu i niti jedna radnja apelantovih radnika nije urađena dodatno mimo radnog vremena. Također je utvrđeno da je visina naknade direktno povezana s procentom od visine odobrenog kredita, a ne sa stvarno obavljenim poslovima. Osnovni sud je istakao da apelant tokom postupka nije pružio niti jedan dokaz o tome šta čini troškove obrade kredita i na osnovu čega se ta naknada naplaćuje. Navedeno je da niti u jednom dokumentu koji je apelant prezentirao nema obrazloženja koje se to stvarne usluge naplaćuju po osnovu naknade za obradu kredita. Sud je istakao da apelant nije doveo u pitanje ni zaključak vještaka da iz svega utvrđenog jasno proizlazi da on spornu naknadu naplaćuje dvostruko, i to unutar nominalne kamatne stope i posebno, u procentu iz odobrenog iznosa kredita. Na osnovu navedenog, Osnovni sud je zaključio da je takvim postupanjem apelant stavio tužioca u neravnopravan položaj u odnosu na njega i da je apelant, naplatom te naknade na način kako je utvrđeno, postupio suprotno odredbama čl. 12, 15, 25. stav 1, 46,

103, 105, 210. stav 2. i 214. u vezi sa članom 1065. Zakona o obligacionim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Naime, kako je obrazloženo, tim odredbama je propisana obavezna primjena načela savjesnosti, poštenja i jednakih davanja prilikom zaključenja obligacionopravnih odnosa.

8. Apelacioni sud je u svojoj presudi broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine potvrdio pravni stav Osnovnog suda. Naročito je istakao da je apelant, umanjujući iznos kredita za troškove naknade za obradu kredita, prouzrokovao neravnotežu u pravima i obavezama ugovornih strana na tužiočevu štetu. Istaknuto je i da apelant, iako je od tužioca naplatio tu naknadu, tokom postupka nije dokazao na šta se troškovi obrade kreditnog zahtjeva odnose. Apelacioni sud je istakao da je apelant morao tužiocu na jasan i transparentan način objasniti razloge, način i strukturu obračuna naknade za obradu kredita, što nije učinio.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

9. Apelant se pozvao na kršenje prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Navodi da su redovni sudovi pri donošenju osporenih odluka proizvoljno primijenili relevantne propise, i to Zakon o bankama, Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga i Odluku o jedinstvenom načinu obračuna i iskazivanja EKS na kredite i depozite. Apelant ističe da tim propisima nije zabranjena naplata naknade za obradu kredita. Navodi da redovni sudovi pogrešno tumače pojmove kamatnih stopa i naknade za obradu kredita jer to nije isto. Apelant ističe da su redovni sudovi iz Brčko distrikta na takav način postupili u potpunosti suprotno praksi koja je zauzeta u predmetima Vrhovnog suda RS i Vrhovnog suda FBiH. Apelant se, između ostalih, poziva na Presudu Vrhovnog suda FBiH broj 58 0 P 101911 18 Rev od 17. septembra 2019. godine i Presudu Vrhovnog suda RS broj 80 0 Mal 111035 20 Spp od 1. juna 2020. godine. Naime, apelant navodi da je u tim presudama jasno afirmiran stav da ugovaranje i plaćanje naknade za obradu kredita nije zabranjeno niti jednim propisom, te da okolnost da u samom ugovoru nije navedeno na šta se ta naknada odnosi ne može biti dovoljna za utvrđenje da je takva odredba ugovora ništava.

b) Odgovori na apelaciju

10. Apelacioni sud je naveo da je u svojoj presudi dao jasne razloge za zauzeti pravni stav i da nema potrebe da ih ponavlja.

11. Osnovni sud je naveo da nije bilo kršenja prava na koja se apelant poziva jer je utvrđeno da sporne odredbe ugovora ne sadrže jasno određene i pobrojane troškove

obrade kredita za koje je naknada naplaćena. Taj sud je naveo da je takva praksa u potpunosti usaglašena na području Brčko distrikta i da odluka u konkretnom predmetu ne odstupa od te prakse.

12. Tužilac je naveo da nije bilo kršenja apelantovog prava jer je takav pravni stav dio prakse sudova u Brčko distriktu i istaknut je i u Presudi Suda Evropske unije broj C-224/19 od 16. jula 2020. godine.

V. Relevantni propisi

13. **Zakon o obligacionim odnosima** („Službeni list SFRJ“ br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

UGOVOR O KREDITU

Pojam

Član 1065.

Ugovorom o kreditu banka se obavezuje da korisniku kredita stavi na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vreme, za neku namenu ili bez utvrđene namene, a korisnik se obavezuje da banci plaća ugovorenu kamatu i dobijeni iznos novca vrati u vreme i na način kako je utvrđeno ugovorom.

14. U **Zakonu o zaštiti potrošača u BiH** („Službeni glasnik BiH“ br. 25/06 i 88/15) relevantne odredbe glase:

Član 54. stav (1) i stav (2) tačka 2)

(1) Potrošač mora prije zaključenja ugovora o kreditu biti upoznat u pisanoj formi sa svim ugovornim odredbama.

(2) Informacija iz stava (1) ovog člana treba sadržavati:

2) ukupne troškove kredita;

Član 55.

(1) Ukupni troškovi kredita su svi troškovi, uključujući kamate i sva druga davanja koja je potrošač dužan platiti za odobreni kredit.

(2) Ukupni troškovi kredita koje snosi potrošač ne uključuju:

a) troškove koje potrošač plaća ako ne ispunjava uredno obaveze iz ugovora o kreditu;

- b) *troškove doznaka i troškove za vođenje računa za plaćanje otplate, kamate i ostale izdatke u vezi s ugovorenim kreditom;*
- c) *troškove osiguranja otplate kredita čiji iznos može biti najviše ukupan iznos kredita, uključujući kamate i ostale troškove;*
- d) *troškove članarina u određenim udruženjima ili grupama koji proizilaze iz posebnih ugovora, a utiču na uvjete potrošačkog kredita;*
- e) *druge troškove, kao što su troškovi koje treba platiti potrošač pri kupovini određenog proizvoda, a ne smatraju se prodajnom cijenom proizvoda.*

VI. Dopustivost i meritum

15. Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, kao i da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda, te da nije očigledno (*prima facie*) neosnovana u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

16. Apelant pobija navedene odluke tvrdeći da su mu tim odlukama prekršena prava iz člana II/3.e) i k) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 6. stav 1. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Pravo na pravično suđenje

17. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

18. Član 6. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]

19. U odnosu na navode o proizvoljnoj primjeni prava, Ustavni sud podsjeća da je, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud), prvenstveno na domaćim organima, naročito sudovima, da rješavaju probleme tumačenja domaćih zakona. Evropski sud ističe da ne treba postupati kao sud „četvrte instance“ te da stoga neće, prema članu 6. stav 1. Evropske konvencije (kojem korespondira član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine), dovoditi u pitanje ocjenu domaćih sudova, osim

ako se njihova utvrđenja mogu smatrati proizvoljnim ili „očigledno nerazumnim“ (vidi Evropski sud, *Aščerić protiv Bosne i Hercegovine*, odluka od 17. decembra 2019. godine, predstavka broj 52871/13, tačka 23. s daljnjim referencama). Takvu praksu dosljedno slijedi i Ustavni sud u odnosu na odluke redovnih sudova (vidi, između ostalih, Odluku o dopustivosti i meritumu broj [AP-4033/20](#) od 22. juna 2022. godine, tač. 42–45. s daljnjim referencama, objavljenu na www.ustavnisud.ba).

20. U vezi s navodima da su redovni sudovi proizvoljno primijenili pravo, Ustavni sud ukazuje da su ti sudovi u obrazloženjima osporenih odluka dali detaljne, jasne i relevantne razloge kako o činjeničnim tako i o pravnim utvrđenjima, zbog čega se ne može zaključiti da su takva utvrđenja proizvoljna ili „očigledno nerazumna“. Naročito, Ustavni sud ukazuje da su redovni sudovi zaključili da je apelant odredio naknadu za obradu kredita u iznosu od 537,00 KM, koliko iznosi određeni procent od ukupnog iznosa kredita. Međutim, redovni sudovi su utvrdili da apelant nije na transparentan način obrazložio šta sve spada u te troškove niti je bilo čime doveo u pitanje zaključak vještaka finansijske struke da te troškove naplaćuje dvostruko, i to unutar nominalne kamatne stope i posebno kao naknadu (vidi tač. 7. i 8. ove odluke), čime je, suprotno odredbama ZOO-a, doveo tužioca u neravnopravan položaj. Ustavni sud smatra da, shodno zakonskim odredbama na koje su se redovni sudovi pozvali, ne proizlazi da su ti sudovi proizvoljno primijenili pravo kada su usvojili tužiočev tužbeni zahtjev i obavezali apelanta da mu vrati naplaćenu naknadu.

21. Dalje, apelant navodi da mu je pravo na pravično suđenje prekršeno i zbog toga što u vezi s naplatom ove naknade praksa sudova u Brčko distriktu nije usklađena s praksom sudova u Federaciji BiH i RS, dakle praksa je suprotna. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je u svojoj praksi u više predmeta već rješavao činjenično i pravno pitanje naplate troškova obrade kredita. Tako je npr. u predmetu broj [AP-1338/20](#) (vidi Odluku Ustavnog suda broj [AP-1338/20](#) od 20. oktobra 2021. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba), u kojem je bila osporena presuda Vrhovnog suda Federacije BiH, Ustavni sud odbacio kao očigledno (*prima facie*) neosnovanu apelaciju u dijelu koji se odnosi na naplatu naknade troškova kredita. Međutim, u tom predmetu redovni sudovi su utvrdili da su takvi troškovi u ugovoru pismeno precizirani, pa se apelant (tužilac u tom predmetu) ne može naknadno pozivati na eventualni nesrazmjer troškova i zaista obavljenih radnji. Tačnije, u tom predmetu, za razliku od konkretnog, vještak finansijske struke je utvrdio da banka nije apelantu ispostavila račun za naplatu naknade za obradu kredita, ali da je iz kreditne dokumentacije vidljivo na koje se radnje ta naknada odnosila (angažiranje resursa banke za kompletiranje dokumentacije, procjena rizika i ulaganja, sačinjavanje ugovora). Kako u konkretnom slučaju vještak nije mogao utvrditi na šta su se odnosili troškovi obrade kredita, to se stav Ustavnog suda iz Odluke broj [AP-1338/20](#) u vezi s tim pitanjem ne može primijeniti na konkretan slučaj.

22. Također, apelant se poziva i na Presudu Vrhovnog suda broj 58 0 P 101911 18 Rev od 17. septembra 2019. godine. Ta presuda je bila osporena apelacijom broj AP-4232/19 koju je Ustavni sud odbacio kao nedopuštenu jer ju je podnijelo neovlašteno lice (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *AP-4232/19* od 26. marta 2020. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba). Iako nije ispitivao meritum tog predmeta, Ustavni sud zapaža da je u toj presudi Vrhovni sud zaista istakao da činjenica da nisu taksativno navedeni troškovi za koje se plaća naknada obrade kredita ne znači da je njegova naplata nezakonita. Međutim, u tom predmetu je, za razliku od konkretnog predmeta, utvrđeno da su troškovi u potpunosti određivi te da tužilac nije tražio utvrđivanje ništavosti odredbe ugovora kao što je to tražio u konkretnom predmetu. Zbog toga se u ova dva predmeta ne radi o istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji te je pozivanje na tu presudu u smislu različitosti prakse neosnovano.

23. Ustavni sud, također, ukazuje na Presudu Suda Evropske unije (Evropskog suda pravde) br. C-259/19 i C-224/19 od 16. jula 2020. godine, paragraf 79. i tačka 4. zaključka (spojeni predmeti, dostupna na <https://curia.europa.eu>). Iz navedene presude jasno proizlazi da je taj sud zauzeo stav da se troškovi obrade kredita smatraju zakonito naplaćenim samo ukoliko finansijska institucija dokaže da naknada odgovara stvarno pruženim uslugama i troškovima koji su kod odobravanja kredita nastali „a u suprotnom se može stvoriti znatna neravnoteža u pravima između ugovorenih strana, što je u suprotnosti sa zahtjevom dobre vjere“. U konkretnom slučaju, međutim, osporenim odlukama je utvrđeno da apelant nije dokazao da naplaćeni troškovi obrade kredita odgovaraju stvarno pruženim uslugama i troškovima koji su nastali, o čemu su sudovi dali jasna i relevantna obrazloženja (vidi tačku 20. ove odluke).

24. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema kršenja apelantovog prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

Pravo na imovinu

25. U odnosu na pravo na imovinu, Ustavni sud zapaža da apelant tvrdnje o kršenju tog prava, u suštini, zasniva na istim navodima koje je istakao u vezi s pravom na pravično suđenje, koje je Ustavni elaborirao u prethodnim tačkama ove odluke i zaključio da su neosnovani. Osim toga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema ništa iz čega bi se moglo zaključiti da je apelantovo pravo na imovinu došlo u pitanje na način koji bi vodio potrebi da Ustavni sud to pravo posebno ispita prema standardima iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, niti su u apelaciji pruženi dokazi iz kojih bi se moglo zaključiti suprotno. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da su navodi o kršenju prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju također neosnovani.

VII. Zaključak

26. Ustavni sud zaključuje da nema kršenja prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije kada nema ništa što bi ukazivalo da su redovni sudovi proizvoljno primijenili pravo kada su utvrdili da tužiocu pripada pravo na povrat novčanog iznosa naplaćenog na ime obrade kredita te kada apelant nije tužiocu jasno prezentirao na šta se ti troškovi odnose.

27. Nema kršenja prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju kada nije očigledno da je to apelantovo pravo došlo u pitanje na način koji bi vodio potrebi da Ustavni sud to pravo posebno ispita prema standardima iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, niti su u apelaciji pruženi dokazi iz kojih bi se moglo zaključiti suprotno.

28. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

REGISTRI ODLUKA

Registar odluka po nadležnosti

1. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine

1.1. Predmet broj U-16/20

RJEŠENJE O NEIZVRŠENJU *od 19. januara 2023. godine*

Rješenje o neizvršenju Odluke broj U-16/20 kojom je Komisiji za koncesije Bosne i Hercegovine naloženo da u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije, u smislu člana 4. stav 3. i člana 6. stav 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koja su nastala u vezi s dodjelom koncesija i aktima koji su navedeni u odluci

strana 11

1.2. Predmet broj U-19/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 19. januara 2023. godine*

Zahtjev Denisa Zvezdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16)

strana 17

1.3. Predmet broj U-23/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 19. januara 2023. godine*

Zahtjev Denisa Zvezdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04)

strana 37

1.4. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 23. marta 2023. godine*

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

1.5. Predmet broj U-29/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 23. marta 2023. godine*

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), člana 140. Zakona o osnovnom odgoju

i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20)

strana 121

1.6. Predmet broj U-15/20

ODLUKA O OBUSTAVI POSTUPKA od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Borjane Krišto, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajuće Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 9. stav (1), člana 10. stav (4) i člana 11. stav (1) tačka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine

strana 143

1.7. Predmet broj U-2/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13)

strana 147

1.8. Predmet broj U-3/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

strana 169

2. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine

2.1. Predmet broj U-33/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Bihaću (sutkinja Vlatka Ivaniš) za ocjenu ustavnosti Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-20/22 od 27. juna 2022. godine

strana 235

2.2. Predmet broj U-25/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

2.3. Predmet broj U-22/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14,

48/15 i 77/20) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima
strana 253

2.4. Predmet broj U-32/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI *od 23. marta 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudija Igor Marić) za ocjenu ustavnosti člana 10. stav 1. tačka b) Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

strana 265

2.5. Predmet broj U-34/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 23. marta 2023. godine*

Zahtjev Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin) za ocjenu ustavnosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 20/10) sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

strana 271

2.6. Predmet broj U-26/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

2.7. Predmet broj U-2/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu ustavnosti čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22)

strana 307

2.8. Predmet broj U-13/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

strana 329

2.9. Predmet broj U-12/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

3. Član VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

3.1. Predmet broj AP-2264/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. i 20. januara 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

strana 373

3.2. Predmet broj AP-4204/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija „Energoinvesta TPO“ d.d. Jajce, koji zastupa Denisa Gačanin, advokatica iz Sarajeva, podnesena protiv Zaključka Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. oktobra 2022. godine

strana 395

3.3. Predmet broj AP-4558/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija Lejle Fazlagić-Pašić, koju zastupa Senad Bilić, advokat iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. septembra 2022. godine

strana 405

3.4. Predmet broj AP-3228/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija Kenana Čustovića, kojeg zastupa Nina Kisić, advokatica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. jula 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. jula 2022. godine

strana 419

3.5. Predmet broj AP-3852/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 30. novembra 2023. godine

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine

strana 435

Registar odluka po kriterijima dopustivosti

1. Član 18. stav (3) tačka h) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

APELACIJA JE *RATIONE MATERIAE* INKOMPATIBILNA S USTAVOM

1.1. Predmet broj AP-2264/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 19. i 20. januara 2023. godine*

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

strana 373

2. Član 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

USTAVNI SUD NIJE NADLEŽAN ZA ODLUČIVANJE

2.1. Predmet broj U-33/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI *od 19. januara 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Bihaću (sutkinja Vlatka Ivaniš) za ocjenu ustavnosti Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-20/22 od 27. juna 2022. godine

strana 235

2.2. Predmet broj U-12/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 28. septembra 2023. godine*

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

3. Član 19. stav (1) tačka f) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

PODNOŠILAC ZAHTEVA JE PROPUSTIO DA U OSTAVLJENOM ROKU DOPUNI/PRECIZIRA ZAHTEJEV

3.1. Predmet broj U-32/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI *od 23. marta 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudija Igor Marić) za ocjenu ustavnosti člana 10. stav 1. tačka b) Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

strana 265

4. Član 19. stav (1) tačka g) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
OSPORENI OPĆI AKT NIJE NA SNAZI

4.1. Predmet broj U-26/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

Registar odluka po katalogu prava

1. Član II/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda PRAVO NA ŽIVOT

1.1. Predmet broj AP-2264/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. i 20. januara 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

strana 373

2. Član II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ZABRANA MUČENJA

2.1. Predmet broj AP-2264/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. i 20. januara 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

strana 373

3. Član II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda PRAVO NA LIČNU SLOBODU I SIGURNOST

3.1. Predmet broj AP-3228/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija Kenana Čustovića, kojeg zastupa Nina Kisić, advokatica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. jula 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. jula 2022. godine

strana 419

4. Član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

4.1. Predmet broj U-34/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin)

za ocjenu ustavnosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 20/10) sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

strana 271

4.2. Predmet broj U-13/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. jula 2023. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

strana 329

4.3. Predmet broj AP-3852/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 30. novembra 2023. godine

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine

strana 435

5. Član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ZAŠTITA IMOVINE

5.1. Predmet broj U-2/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. jula 2023. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu ustavnosti čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22)

strana 307

5.2. Predmet broj U-13/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. jula 2023. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

strana 329

5.3. Predmet broj AP-4204/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija „Energoinvesta TPO“ d.d. Jajce, koji zastupa Denisa Gačanin, advokatica iz Sarajeva, podnesena protiv Zaključka Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. oktobra 2022. godine

strana 395

5.4. Predmet broj AP-4558/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Apelacija Lejle Fazlagić-Pašić, koju zastupa Senad Bilić, advokat iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. septembra 2022. godine

strana 405

5.5. Predmet broj AP-3852/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 30. novembra 2023. godine

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. septembra 2021. godine

strana 435

6. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine

Član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ZABRANA DISKRIMINACIJE

6.1. Predmet broj U-25/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

6.2. Predmet broj U-22/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

6.3. Predmet broj U-29/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), člana 140. Zakona o osnovnom odgoju

i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i člana 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20)

strana 121

6.4. Predmet broj U-26/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

6.5. Predmet broj U-2/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu ustavnosti čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – odluka US, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 i 44/22)

strana 307

6.6. Predmet broj U-13/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 13. jula 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti člana 46. stav 5. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) s odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

strana 329

6.7. Predmet broj U-12/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU *od 28. septembra 2023. godine*

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

7. Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
PRAVO NA SLOBODNE IZBORE

7.1. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

8. Član 1. Protokola broj 6 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
UKIDANJE SMRTNE KAZNE

8.1. Predmet broj AP-2264/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. i 20. januara 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, advokati zaposleni u advokatskom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnesena protiv presuda Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. maja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. aprila 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. februara 2022. godine

strana 373

9. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE

9.1. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

9.2. Predmet broj U-25/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa čl. I/2. i čl. II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

9.3. Predmet broj U-22/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

9.4. Predmet broj U-26/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. jula 2023. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

9.5. Predmet broj U-12/23

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti člana 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 i 94/20) i Uredbe o naknadama koje nemaju karakter plaće („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 i 99/22) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

Registar odluka po ostalim članovima Ustava Bosne i Hercegovine

1. Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

1.1. Predmet broj U-23/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04)

strana 37

1.2. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

1.3. Predmet broj U-3/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

strana 169

1.4. Predmet broj broj U-25/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

1.5. Predmet broj U-22/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i

Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

1.6. Predmet broj U-26/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. jula 2023. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudija Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti člana 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

2. Član I/7.b) Ustava Bosne i Hercegovine

2.1. Predmet broj U-19/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16)

strana 17

3. Član II/2. Ustava Bosne i Hercegovine

3.1. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

4. Član II/5. Ustava Bosne i Hercegovine

4.1. Predmet broj U-19/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti člana 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16)

strana 17

5. Član III/1. Ustava Bosne i Hercegovine

5.1. Predmet broj U-23/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. januara 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04)

strana 37

6. Član III/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine

6.1. Predmet broj U-3/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

strana 169

7. Član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

7.1. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. marta 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) CXI, CXII, CXX, CXXI, CXXVIII i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. oktobra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usaglašenosti s Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine od CX do CXXX i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine

strana 51

7.2. Predmet broj U-2/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13)

strana 147

7.3. Predmet broj U-3/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. septembra 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 7, člana 8, člana 9. stav (3), člana 19, člana 22, člana 30. stav (1) tač. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), člana 33. stav (1) tač. 5), 6), 7) i 8) i stav (2), člana 37, člana 48. stav (1) tačka 3) i stav (2) istog člana, te člana 50. Zakona o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju Rpublike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

strana 169

**ABECEDNI INDEKS KLJUČNIH
POJMOVA**

A	
Azil	
AP-2264/22	373
B	
Brzina preispitivanja zakonitosti lišenja slobode	
AP-3228/22	419
D	
Diskriminacija	
U-27/22	51
U-29/22	121
U-25/22	241
U-22/22	253
U-26/22	285
U-13/23	329
U-12/23	349
Državljanstvo	
U-19/22	17
G	
Građanski postupak	
AP-3852/21	435
I	
Imovina, kontrola korištenja	
AP-4558/22	405
Izbori	
U-27/22	51
Izborni zakon	
U-27/22	51
Izvršenje	
AP-4204/22	395
Izvršni postupak	
AP-4204/22	395
J	
Javni interes	
AP-4204/22	395
K	
Kredit, troškovi obrade	
AP-3852/21	435
Krivični postupak	
AP-4558/22	405
AP-3228/22	419
Kvalitet zakona	
U-27/22	51
U-2/23	307
L	
Legitimno očekivanje	
U-27/22	51
U-13/23	329
M	
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	
U-27/22	51
U-25/22	241
U-22/22	253
U-26/22	285
U-12/23	349
Miješanje u imovinu	
U-13/23	329
Mjera osiguranja	
AP-4558/22	405
N	
Nadležnost suda	
U-34/22	271
Nepriistrasan sud	
U-34/22	271
O	
Obrazložena presuda	
AP-3852/21	435
Obrazovanje	
U-3/21	169
P	
Penzija	
U-13/23	329
Porez	
U-2/23	307

Primjena prava i utvrđivanje činjenica (proizvoljnost)	
AP-3852/21	435
Princip odgovornosti entiteta	
U-2/21	147
Princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine	
U-2/21	147
Pritvor	
AP-3228/22	419
Proceduralne garancije preispitivanja zakonitosti lišenja slobode	
AP-3228/22	419
Proporcionalnost	
U-2/23	307
U-13/23	329
AP-4204/22	395
AP-4558/22	405
R	
Radni odnos, prava	
U-25/22	241
U-22/22	253
U-26/22	285
U-12/23	349
S	
Strani državljanin	
AP-2264/22	373
U	
Ustav entiteta	
U-27/22	51
V	
Visoki predstavnik	
U-27/22	51
Z	
Zastava	
U-23/22	37