



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

**Redakcijski odbor:**

MIRSAD ĆEMAN

ERMINA DUMANJIĆ

AZEM KRAJINIĆ

AMELA HARBA-BAŠOVIĆ

ELVIS LJAJIĆ

**Lektura i korektura:**

JEZIČNI ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

**DTP:**

IT ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

# SADRŽAJ

Uvodna riječ .....	5
<b>Nadležnost iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine</b>	
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
<b>Nadležnost iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine</b>	
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
<b>Nadležnost iz članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine</b>	
AP-2264/22 .....	373
AP-4204/22 .....	395
AP-4558/22 .....	405
AP-3228/22 .....	419
AP-3852/21 .....	435
<b>Registri odluka</b>	
Registar odluka po nadležnosti .....	447
Registar odluka po kriterijima dopustivosti .....	451
Registar odluka po katalogu prava .....	453
Registar odluka po ostalim člancima 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 načela javnosti rada Ustavnog suda BiH i približavanja domaćoj i međunarodnoj javnosti ustavnosudske prakse, posebno kada je riječ o promoviranju i zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Ustavni sud je u 2023. godini donio 464 odluke kojima je riješio 1.510 predmeta. U usporedbi s prethodnim godinama, u ovoj godini Ustavni sud BiH donio je znatno manji broj odluka te riješio manji broj predmeta. Naime, zbog odlaska dvoje sudaca u mirovinu u 2022. godini i propusta Zastupničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske da imenuju nove domaće suce, Ustavni sud nije mogao funkcionirati u punom kapacitetu i biti u potpunosti efikasan. Zbog nepopunjenog sastava Ustavnog suda Veliko vijeće nije bilo u mogućnosti raditi, tako da je Ustavni sud bio prisiljen predmete rješavati isključivo na plenarnim sjednicama. Međutim, na taj način se može riješiti samo ograničen broj predmeta. Unatoč veoma teškim uvjetima u kojima je radio u 2023. godini, Ustavni sud je poduzeo niz organizacijsko-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 apelacijske 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](http://www.ustavisud.ba) koja omogućava pretragu odluka prema različitim kriterijima, a u posljednje vrijeme daje uvid i u praksu Europskog suda za ljudska prava kroz sažetke određenog broja značajnijih presuda/odluka tog suda.

Ovaj Bilten, kao i svi dosadašnji, predstavlja još jednu mogućnost za sve zainteresirane osobe, 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. Ovo je posebno važno kada se govori o ustavnopravnim instrumentima zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda, s obzirom na to da je to nezaobilazna komponenta demokracije i vladavine prava. Imajući to u

vidu, nadamo se da će pravna stajališta Ustavnog suda BiH prezentirana 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 članka 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 Povjerenstvu za koncesije Bosne i Hercegovine naloženo da u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije, u smislu članka 4. stavak 3. i članka 6. stavak 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koja su nastala u svezi s dodjelom koncesija i aktima koji su navedeni u odluci

Rješenje od 19. siječnja 2023. godine



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

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 19. siječnja 2023. godine donio je

## **RJEŠENJE**

**Utvrđuje se da Povjerenstvo za koncesije Bosne i Hercegovine u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije, u smislu članka 4. stavak 3. i članka 6. stavak 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, nije izvršilo Djelomičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj **U-16/20** od 16. srpnja 2021. godine.**

**U skladu sa člankom 72. stavak (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine.**

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

donijela Republika Srpska. Tom odlukom je, između ostalog, Povjerenstvu za koncesije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo za koncesije) naloženo da u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije, u smislu članka 4. stavak 3. i članka 6. stavak 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, koja su nastala u svezi s dodjelom koncesija i aktima koji su navedeni u odluci.

2. Djelomična odluka je dostavljena Povjerenstvu za koncesije 28. srpnja 2021. godine, a rok za njezino izvršenje je isticao 28. listopada 2021. godine.

3. Povjerenstvo za koncesije je 11. listopada 2021. godine obavijestilo Ustavni sud o nemogućnosti da poduzme odgovarajuće mjere s ciljem izvršenja navedene odluke i ujedno je zatražilo produljenje roka za izvršenje odluke.

4. Ustavni sud je Rješenjem broj [U-16/20](#) od 2. i 3. prosinca 2021. godine utvrdio da Povjerenstvo za koncesije u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije nije izvršilo navedenu odluku Ustavnog suda i odredio je način izvršenja odluke tako što je naložio Povjerenstvu za koncesije u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije da najkasnije u narednom roku od šest mjeseci od dana dostave rješenja izvrši Djelomičnu odluku i obavijesti Ustavni sud o poduzetim mjerama. Istodobno, Sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) naloženo je da poduzme mjere radi žurnog 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 Zajedničkog povjerenstva za rješavanje spornih pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u svezi s dodijeljenim koncesijama za izgradnju hidroelektrana na rijeci Drini od 31. kolovoza 2021. godine. Ovo rješenje nije dostavljeno Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužiteljstvo BiH).

5. Navedeno rješenje je dostavljeno Povjerenstvu za koncesije 27. prosinca 2021. godine, a rok za njegovo izvršenje je istekao 27. lipnja 2022. godine.

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

7. Povjerenstvo za koncesije Bosne i Hercegovine je 24. lipnja 2022. godine Ustavnom sudu dostavilo informaciju o postupanju. U informaciji je, između ostalog, navelo da je član Zajedničkog povjerenstva Mensur Šehagić ponovo pred Sudom BiH pokrenuo upravni spor protiv rješenja o imenovanju Zajedničkog povjerenstva, te da do okončanja navedenog spora ne prisustvuje radu Zajedničkog povjerenstva. Povjerenstvo za koncesije je dalje navelo da trenutno ima četiri člana, da je postupak izbora novog saziva po-

ništen i da predsjedatelj Zajedničkog povjerenstva nije u mogućnosti imenovati drugog člana umjesto člana koji ne sudjeluje u radu. Također je navedeno da je iz navedenih razloga „do daljnjeg onemogućeno održavanje sjednica i donošenje odluka“, odnosno da iz objektivnih razloga Povjerenstvo za koncesije nije bilo u mogućnosti u ostavljenom roku donijeti odluku u ovom predmetu. U informaciji je također navelo da su preostali članovi Zajedničkog povjerenstva obavili sve potrebne radnje, razmotrili materijal i druge dokaze, te je predložilo da Ustavni sud „razmotri mogućnost ponovnog produljenja roka za donošenje odluke Zajedničkog povjerenstva“.

8. Ustavni sud je na sjednici održanoj 14. srpnja 2022. godine donio zaključak da se rješenje od 2. i 3. prosinca 2021. godine dostavi Tužiteljstvu BiH. Tužiteljstvo BiH je 27. rujna 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. prosinca 2021. godine Ustavni sud odredio dodatni rok za izvršenje odluke, koji je istekao 27. lipnja 2022. godine, Povjerenstvo za koncesije nije izvršilo Djelomičnu odluku Ustavnog suda broj U-16/20 od 16. srpnja 2021. ni nakon produljenja roka. U smislu članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće. Članak 72. Pravila Ustavnog suda propisuje da je svaka fizička i pravna osoba dužna poštovati konačne i obvezujuće odluke Ustavnog suda (stavak 1.), kao i da su svi organi vlasti dužni u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom provoditi odluke Ustavnog suda (stavak 2.). Navedenim člankom je propisano i da Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može odrediti način izvršenja odluke (stavak 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 14. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16)

Odluka od 19. siječnja 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 19. siječnja 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odlučujući o zahtjevu Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 14. u svezi sa člankom 9. stavak (1) toč. 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 članak 14. u svezi sa člankom 9. stavak 1. toč. c), f) i l) Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine – službeni prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 22/16) u suglasnosti 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 5. srpnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 12. srpnja 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Zastupnički dom i Dom naroda dostavili su odgovor 22., odnosno 27. srpnja 2022. godine.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. Podnositelj zahtjeva smatra da odredbe članka 14. Zakona o državljanstvu u svezi sa člankom 9. stavak 1., naročito toč. c), f) i l), kao i člankom 13. Zakona o državljanstvu nisu u suglasnosti sa člankom I/7.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije, člankom II/5. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 13. Europske konvencije, te čl. 9., 10., 14., 15. i 16. Europske konvencije o državljanstvu (u daljnjem tekstu: Konvencija o državljanstvu).

5. Zahtjevom za ocjenu ustavnosti ukazuje se na skupinu bivših državljana BiH koji su državljanstvo imali na temelju rođenja u BiH. U svezi s tim, naglašava se da je za vrijeme rata u BiH veliki broj državljana bio prisiljen napustiti 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 dopuštala postojanje više državljanstava. Zato su državljani BiH bili prisiljeni odreći se državljanstva BiH i prihvatiti državljanstvo druge države.

6. Osporeni članak 14. Zakona o državljanstvu propisuje uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi bivši državljani BiH mogli ponovno 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. rujna 2011. godine, točka 36.). Za podnositelja zahtjeva sporan je ustvari dio članka 14. Zakona o državljanstvu koji za povrat državljanstva upućuje na ispunjenje uvjeta iz članka 9. istog zakona, među kojim uvjetima su posebno sporni oni iz toč. c), f) i l).

7. Člankom 9. stavak 1. točka c) Zakona o državljanstvu kao uvjet za stjecanje državljanstva propisano je da osoba „dovoljno poznaje pismo i jezik jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine“. Prema navodima podnositelja 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 članka 9. stavak 1. točka f) Zakona o državljanstvu kao uvjet za stjecanje državljanstva BiH propisana je obveza odricanja od važećeg, stečenog državljanstva, osim ako bilateralni sporazum ne predviđa drugačije. U svezi s tim, podnositelj prvo ukazuje na diskriminaciju i navodi da „postoje dvije usporedne skupine“. 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 skupina 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 članak 14. Zakona o državljanstvu uopće ne uzima u obzir da u iseljeništvu BiH postoje dvije navedene skupine i da između njih postoji razlika. Naime, podnositelj ističe da za razliku od druge skupine, koja se nije morala odricati državljanstva BiH, prva skupina bivših državljana BiH mora snositi nerazmjern teret povrata državljanstva BiH – mora se odreći važećeg državljanstva zemlje u kojoj živi. Podnositelj smatra da je to „krajnje besmisleno“.

9. U svezi 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, podnositelj ističe da je nerazumno i nerazmjerno od te skupine bivših državljana BiH sada zahtijevati odricanje od svog sadašnjeg državljanstva radi ponovnog stjecanja državljanstva BiH. Osim toga, ta skupina bivših državljana BiH ne želi se odreći svog sadašnjeg državljanstva zbog obiteljskih, ekonomskih ili drugih razloga koji su veoma često povezani s posjedovanjem stečenog državljanstva. Međutim, podnositelj zahtjeva procjenjuje da nije mali broj bivših državljana BiH iz te skupine koji bi se želio vratiti i ponovno steći državljanstvo BiH. Pod uvjetom odricanja od sadašnjeg državljanstva, za te bivše državljane BiH povratak je nemoguć.

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

11. Posljednji uvjet koji ta skupina bivših državljana BiH treba ispuniti propisan je člankom 9. stavak 1. tačka l) Zakona o državljanstvu. Navedenom odredbom propisano je da bivši državljani BiH iz te skupine 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 razdoblje od godinu dana, u kojem se mora pružiti dokaz o odricanju od važećeg državljanstva. Kako ističe podnositelj, 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 podnositelj zahtjeva navodi da od 2013. do 2022. godine nijedan zahtjev za povrat državljanstva nije riješen pozitivno.

12. Kršenje odredaba Konvencije o državljanstvu podnositelj zahtjeva obrazlaže na str. 9–11. zahtjeva. Naglašava da je zakonodavac osporenim člankom 14. Zakona o državljanstvu propisao odbijajuće i otežavajuće uvjete koji nisu u suglasnosti s navedenom konvencijom, umjesto da nacionalnim zakonodavstvom olakša pravo na povrat državljanstva BiH. Podnositelj zahtjeva navodi da su države u susjedstvu svojim bivšim državljanima „maksimalno olakšale povrat u državljanstvo“ koje su izgubili zbog stjecanja stranog državljanstva. U svezi 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. Zastupnički dom je naveo da je Ustavnopravno povjerenstvo razmotrilo zahtjev i da je nakon rasprave jednoglasno zaključilo da je Zastupnički dom na 26. sjednici Zastupničkog 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 Ustavnopravno povjerenstvo odlučilo odluku o zahtjevu prepuštiti Ustavnom sudu.

**IV. Relevantni propisi**

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

*Preambula*

*(...)*

*Nadahnuti Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima...*

*Članak I/7.*

*Državljanstvo*

*Postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje uređuje Parlamentarna skupština, i državljanstvo svakog entiteta, koje uređuje svaki entitet, pod uvjetom da:*

*a) Svi državljani nekog entiteta su, samim tim, državljani Bosne i Hercegovine.*

*b) Ni jedna osoba ne može samovoljno biti lišena državljanstva Bosne i Hercegovine, ili državljanstva entiteta, ili na drugi način ostavljena bez državljanstva. Nitko ne može biti lišen državljanstva Bosne i Hercegovine, ili entiteta, iz bilo kojeg razloga kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

*c) Sve osobe koje su bile državljani Republike Bosne i Hercegovine neposredno prije stupanja na snagu ovoga Ustava, državljani su Bosne i Hercegovine. Državljanstvo osoba koje su naturalizirane poslije 6. travnja 1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog Ustava, uredit će Parlamentarna skupština.*

*d) Državljanji Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo neke druge države, pod uvjetom da postoji bilateralni sporazum između Bosne i Hercegovine i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština sukladno članku IV, stavak 4, točka (d). Osobe s dvojnim državljanstvom mogu glasovati u Bosni i Hercegovini i u entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina zemlja njihova prebivanja.*

*e) Državljanin Bosne i Hercegovine u inozemstvu uživa zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati putovnice Bosne i Hercegovine svojim državljanima, na način*

*kako to uredi Parlamentarna skupština. Bosna i Hercegovina može izdavati putovnice i onim državljanima kojima neki entitet nije izdao putovnicu. Postojat će središnji registar svih putovnica izdanih od strane entiteta i Bosne i Hercegovine.*

*Članak II/5.*

*Izbjeglice i raseljene osobe*

*Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo slobodno se vratiti u svoje domove. One imaju pravo, sukladno Aneksu 7 Općeg okvirnog sporazuma, da im se vrati imovina koje su bile lišene tijekom neprijateljstava od 1991. godine i da im se dadne naknada za svu takvu imovinu koja im se ne može vratiti. Sve obveze ili izjave vezane za takvu imovinu, a koje su date pod prisilom, ništavne su.*

*Članak 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. prosinca 1948. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 15.*

*Svatko ima pravo na državljanstvo.*

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

**17. Odluka o ratifikaciji Europske konvencije o državljanstvu**, Strasbourg, 6. studenog 1997. godine („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“ broj 2/08):

*Članak 3. - Nadležnost države*

*1. Svaka država treba odrediti po svom vlastitom pravu tko su njezini državljani.*

*2. Ovo pravo trebaju prihvatiti druge države u mjeri u kojoj se ono slaže s primjenjivim međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i načelima prava koje je općepriznato glede državljanstva.*

*Članak 4. - Načela*

*Pravila o državljanstvu svake države ugovornice trebaju se temeljiti na sljedećim načelima:*

- a. svaka osoba ima pravo na državljanstvo;*
- b. apatridiju treba izbjegavati;*
- c. nitko ne smije biti proizvoljno lišen svojega državljanstva;*



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

#### *Članak 5. - Nediskriminacija*

*1. Pravila države ugovornice o državljanstvu ne smiju sadržavati razlike ili uključivati bilo kakvu praksu koja se svodi na diskriminaciju temeljem spola, vjere, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog podrijetla.*

*2. Svaka država ugovornica se treba rukovoditi načelom nediskriminacije među svojim državljanima, bez obzira jesu li oni državljani od rođenja ili su njezino državljanstvo stekli kasnije.*

#### *Članak 9. - Vraćanje državljanstva*

*Svaka država ugovornica treba olakšati, u slučajevima i pod uvjetima predviđenim njezinim unutarnjim pravom, vraćanje njezinog državljanstva bivšim državljanima koji imaju zakonito prebivalište na njezinom teritoriju.*

#### *Članak 14. - Slučajevi višestrukog državljanstva ex lege*

*1. Država ugovornica treba dopustiti:*

- a. da djeca koja imaju različita državljanstva automatski stečena pri rođenju zadrže ta državljanstva;*
- b. da njezini državljani imaju neko drugo državljanstvo u slučaju kada se to drugo državljanstvo automatski stječe sklapanjem braka.*

*2. Zadržavanje državljanstva iz stavka 1. podliježe relevantnim odredbama članka 7. ove Konvencije.*

#### *Članak 15. - Drugi mogući slučajevi višestrukog državljanstva*

*Odredbe ove Konvencije ne trebaju ograničiti pravo države ugovornice pri određivanju u svojem unutarnjem pravu:*

- a. zadržavaju li ili gube njezino državljanstvo njezini državljani koji stječu ili imaju državljanstvo neke druge države;*
- b. podliježe li odricanju od ili gubitku nekog drugog državljanstva stjecanjem ili zadržavanjem njezinog državljanstva.*

#### *Članak 16. - Čuvanje prethodnog državljanstva*

*Država ugovornica ne treba utvrđivati da je odricanje od ili gubitak drugog državljanstva uvjet za stjecanje ili zadržavanje njezinog 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:

*Članak 12a.*

*Osoba kojoj je državljanstvo BiH radi stjecanja ili zadržavanja državljanstva druge države prestalo odricanjem ili otpustom može podnijeti zahtjev za ponovno stjecanje državljanstva BiH ako ispunjava uvjete iz članka 9., osim uvjeta iz stavka 1. toč. 1. i 2., samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriju BiH najmanje godinu dana neposredno prije podnošenja zahtjeva ili ima odobren stalni boravak.*

Napomene:

Rješenjem USBiH, koje je objavljeno u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 85/12 od 29. listopada 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. rujna 2011. godine u ostavljenom roku od šest mjeseci od dana njezine dostave PSBiH. Stoga je utvrđeno da odredbe članka 17. i članka 39. stavak 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 važiti narednog dana od dana objave 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*

*Članak 1.*

*(1) Ovim zakonom se uređuju uvjeti za stjecanje i prestanak državljanstva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: državljanstvo BiH) sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine.*

*(2) Zakoni o državljanstvu koje donose entiteti moraju biti sukladni Ustavu Bosne i Hercegovine i ovom zakonu.*

*Stjecanje državljanstva BiH*

*Opći principi*

*Članak 5.*

*Državljanstvo BiH sukladno odredbama ovoga zakona stječe se:*

*a) podrijetlom;*

*b) rođenjem na teritoriju Bosne i Hercegovine;*

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

*Stjecanje državljanstva BiH naturalizacijom*

*Članak 9. stavak (1)*

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

- a) *da je napunio 18 godina starosti;*
- b) *da ima odobren stalni boravak na teritoriju 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 udaljavanja stranaca sa teritorija Bosne i Hercegovine od strane tijela čiji je legalitet uspostavljen Ustavom i da je ova odluka još uvijek na snazi;*
- e) *da nije osuđivan na izdržavanje kazne za kaznena djela sa predumišljajem na duže od tri godine u razdoblju od 8 godina od podnošenja zahtjeva;*
- f) *da se odreknu ili na neki drugi način izgube svoje ranije državljanstvo prije stjecanja državljanstva BiH, osim ako bilateralni sporazum iz članka 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 kazneni postupak, osim ako se dokaz o ispunjavanju ovog uvjeta 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 osigurati pouzdan dokaz o financijskim izvorima za sopstveno uzdržavanje;*
- j) *da je izmirio sve porezne ili druge financijske obveze;*
- k) *da potpiše izjavu o prihvaćanju pravnog sustava i ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, i*
- l) *da ima važeće jemstvo o stjecanju državljanstva BiH.*

*Članak 13.*

*(1) Slijedeće osobe imaju pravo da dobiju državljanstvo BiH na temelju zahtjeva bez ispunjavanja uvjeta iz članka 9. stavka (1), toč. b) i f).*

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

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

(2) Bračni drug osobe navedene u stavki (1) ovog članka, ima pravo na stjecanje državljanstva BiH na temelju molbe bez ispunjavanja uvjeta iz članka 9. stavka (1) točka b) ukoliko ispuni uvjete članka 10. toč. a) i b).

#### Članak 14.

Osoba kojoj je državljanstvo BiH, radi stjecanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno stjecanje državljanstva BiH, ako ispunjava uvjete iz članka 9., osim uvjeta iz stavke (1) toč. a) i b), samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriju Bosne i Hercegovine najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak.

#### Članak 16.

U svim slučajevima gdje ovaj zakon propisuje gubitak ranijeg državljanstva osobama koje stječu 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 sukladno članku IV. 4. d) Ustava.

## V. Dopustivost

20. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba članka VI/3.

(a) Ustava Bosne i Hercegovine i Pravila Ustavnog suda.

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

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

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

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

21. U smislu navedenih odredaba članka 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 Zastupničkog doma PSBiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnositelj u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni podnositelj, te da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz članka 19. Pravila Ustavnog suda.

## VI. Meritum

22. Osporeni članak 14. Zakona o državljanstvu glasi:

*Osoba kojoj je državljanstvo BiH, radi stjecanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno stjecanje državljanstva BiH, ako ispunjava uvjete iz članka 9., osim uvjeta iz stavke (1) toč. a) i b), samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriju Bosne i Hercegovine najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak.*

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

*(1) Stranac koji je podnio zahtjev za stjecanje državljanstva BiH može stjeći 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 članka 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 važeće jemstvo o stjecanju državljanstva BiH.*

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

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

lišavanje državljanstva moglo pokrenuti pitanje prema članku 8. Europske konvencije zbog njegovog utjecaja na privatni život osobe (vidi Europski sud, *Menesson protiv Francuske*, predstavka broj 65192/11, točka 97., ECHR 2014. godina). Međutim, ljudska prava, kako su garantirana Europskom konvencijom i člankom 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 Europske konvencije. Ustavni sud ne spori da je moguće da neodgovarajuća primjena osporene odredbe u svezi sa spornim uvjetima može rezultirati kršenjem ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima. Međutim, takvo eventualno kršenje ne može se ispitati u okviru apstraktne nadležnosti iz članka 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](#) (toč. 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 svezi 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: svatko ima pravo na državljanstvo, te da nitko ne smije samovoljno biti lišen svog državljanstva, niti prava da promijeni državljanstvo.*

*28. Prema međunarodnim načelima, smatra se da se pitanja državljanstva ubrajaju u unutarnju (isključivu) nadležnost države. Državljanstvo je pravni odnos javnopravnog karaktera između fizičke osobe i suverene države na temelju kojeg ta osoba ima status državljanina, odnosno pravna veza koja neku osobu vezuje za neku državu. Svaka država ima pravo svojim ustavom i zakonima odrediti tko ima pravo na njezino državljanstvo. Država je slobodna dodijeliti svoje državljanstvo kome god hoće i međunarodno pravo je u tome ograničava. Dakle, svaka država, kada određuje je li jedna osoba njezin državljanin, to vrši na temelju svojih propisa o državljanstvu i obratno, na temelju svojih pravnih pravila o državljanstvu ona ne može određivati vezu s državljanstvom između jedne fizičke osobe i strane države. Iako u međunarodnom pravu nije prihvaćena doktrina o tzv. neraskidivoj privrženosti, koja bi državu sprečavala da neku osobu otpusti iz svoga državljanstva suprotno njezinoj volji, u pravilu, iznimno 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 unutarnjem pravu ne postoji državna jednoobrazna praksa. Ipak se mogu*

*razabrati, između ostalog, neka temeljna načela: 1) da je diskrecijsko pravo svake države da odredi tko 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 neku osobu suprotno njezinoj volji. Neke države koje imaju brojno iseljeništvo ili svoje etničke pripadnike u susjednim državama svojim zakonima namjerno dopuštaju stjecanje vlastitog državljanstva bez obveze otpusta iz prijašnjeg državljanstva. Dalje, u sklopu uređenja odnosa država sljednica nastalih raspadom države prethodnice, ponegdje se dvojno državljanstvo nekih osoba dopušta kao političko rješenje drugih problema.*

*30. Ustavni sud, također, ima u vidu da su Europskom konvencijom o državljanstvu (odluka o ratifikaciji navedene konvencije u BiH stupila je na snagu 10. ožujka 2008. godine) ustanovljena načela i pravila koji se odnose na državljanstvo fizičkih osoba i pravila koja reguliraju vojnu obvezu u slučajevima višestrukog državljanstva s kojima će unutarnje pravo država ugovornica morati biti usklađeno. [...] S druge strane, člankom 16. navedene konvencije propisano je da država ugovornica ne treba utvrđivati da je odricanje ili gubitak drugog državljanstva uvjet za stjecanje ili zadržavanje njezinog 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 istaknuo: „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 (točka 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“ (točka 36.).

29. Vraćajući se na konkretni predmet, Ustavni sud zapaža da se članak 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 temeljni uzrok odlaska u izbjeglištvo velikog broja državljanina BiH u druge zemlje (prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, broj izbjeglica koje trenutno žive izvan Bosne i Hercegovine jednak je trećini njezinog predratnog stanovništva“; točka 36.). U konkretnom slučaju, odricanje od državljanstva BiH bilo je uvjetovano propisima država čije su državljanstvo tražili. Podnositelju je sporno što je zakonodavac za vraćanje državljanstva osobama iz članka 14. propisao gotovo iste uvjete kao za sve druge strance, osim uvjeta iz članka 9. stavak (1) toč. a) i b) Zakona o državljanstvu. Dakle, osoba iz članka 14. Zakona o državljanstvu, za razliku od stranaca, može biti mlađa od 18 godina i imati odobren privremeni boravak najmanje godinu dana ili stalni boravak, ali mora ispuniti sve ostale uvjete iz članka 9. stavak 1. toč. od c) do l) kao i stranci. Ustavni sud zapaža da je članak 14. Zakona o državljanstvu za podnositelja zahtjeva sporan u dijelu koji upućuje na ispunjenost uvjeta iz članka 9. stavak (1), posebno toč. c), f) i l) Zakona o državljanstvu, koji su za podnositelja zahtjeva posebno „besmisleni, otežavajući, odvrćajući i diskriminirajući“.

30. Kao što je već naglašeno u Odluci broj [U-9/11](#), pitanje državljanstva spada u unutarnju i isključivu nadležnost države. Svaka država ima pravo svojim ustavom i zakonima odrediti tko ima pravo na njezino državljanstvo. Država ima široko polje slobodne procjene prilikom propisivanja uvjeta za dobivanje 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 izvan polja slobodne procjene ili da je ograničio neko drugo pravo zainteresiranih osoba ili da osporene odredbe propisuju kriterije koji su kao takvi proizvoljni. Pozivanje podnositelja 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 izvan opsega diskrecijske ocjene koju ima u svezi s reguliranjem pitanja državljanstva.

31. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da su odredbe članka 14. Zakona o državljanstvu u svezi sa člankom 9. stavak 1., naročito toč. c), f) i l) Zakona, u skladu s odredbama članka I/7.(b) u svezi sa člankom II/5. Ustava BiH.

### **Ostali navodi iz zahtjeva**

32. U zahtjevu se ukazivalo i na članak 13. Zakona o državljanstvu. Međutim, podnositelj nije osporio ustavnost te odredbe, nego je izrazio „sumnju u primjenu tog članka“ kada se ima u vidu ono što je propisano člankom 14. istog zakona. Ustavni sud smatra da članak 14. Zakona o državljanstvu ni na koji način ne dovodi u pitanje primjenu članka 13. istog zakona. Naime, članak 13. Zakona o državljanstvu propisuje uvjete za vraćanje državljanstva BiH određenim osobama „koje su se vratile 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. Podnositelj 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 obveze preuzete ratifikacijom te konvencije.

## **VII. Zaključak**

34. Ustavni sud zaključuje da je članak 14. u svezi sa člankom 9. stavak (1) toč. c), f) i l) Zakona o državljanstvu u skladu sa čl. I/7.(b) i II/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

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

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

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

## Izdvojeno mišljenje suca Ledija Biankua u skladu s odlukom

Uz veliko oklijevanje pridružio sam se zaključku većine da je članak 14. Zakona o državljanstvu u svezi sa člankom 9. stavak 1. toč. c), f) i l) Zakona o državljanstvu u suglasnosti sa člankom I/7.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 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 stavku 25. presude, da ni Ustavni sud Bosne i Hercegovine ni Europska konvencija, a ni druge konvencije nabrojane u Aneksu I. uz Ustav Bosne i Hercegovine, ne priznaju pravo na određeno državljanstvo (vidi Europski sud, *Genovese protiv Malte* broj 53124/09, točka 30., presuda od 11. listopada 2011.).

Međutim, kao što je Europski sud istaknuo, „državljanstvo je element identiteta osobe“ (vidi, *inter alia*, *Usmanov protiv Rusije* broj 43936/18, točka 53., presuda od 22. prosinca 2020. godine i *Ghoumid i ostali protiv Francuske*, broj 52273/16 i četvero ostalih, toč. 43–44., presuda od 25. lipnja 2020.). Prema tome, ne može se isključiti da bi proizvoljno uskraćivanje državljanstva u određenim okolnostima moglo pokrenuti pitanje prema članku 8. Konvencije zbog utjecaja takvog uskraćivanja na privatni život pojedinca (vidi Europski sud, *Slivenko i ostali protiv Letonije* (odl.), [VV], predstavka broj 48321/99, točka 77., Europski sud 2002–II. i *Karashev protiv Finske* (odl.), broj 31414/96, Europski 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 stavku 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 Europski sud je uspostavio načela na temelju kojih ocjenjuje kvalitetu zakonodavnih mjera. U predmetu *M. A. protiv Danske* Europski sud je istaknuo 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 je li uspostavljena pravična ravnoteža između interesa države ili javnosti općenito i onih na koje zakonodavna rješenja utječu izravno“ (vidi Europski sud, *M. A. protiv Danske*, [VV], presuda od 9. srpnja, predstavka broj 6697/18, stavak 148.). U predmetu *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Europski sud je istaknuo: „Kako bi utvrdio proporcionalnost opće mjere, sud mora, prije svega, ocijeniti zakonodavne odabire na kojoj se ona temelji. [...] Kvaliteta parlamentarnog i sudskog preispitivanja

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

U navedenim predmetima Europski sud je pozorno ispitao pravna rješenja nadležnih vlasti, ocjenjujući jesu li načela koja su relevantna za ocjenu kvalitete konkretnog pravnog rješenja, koje ima implikacije na pojedinačna prava podnositelja predstavki, bila ispoštovana tijekom usvajanja. Veoma važan segment u tome je kvaliteta zakonodavne procedure prilikom usvajanja pravnih mjera, tj. ispitivanje pitanja je li zakonodavac razmotrio sve relevantne okolnosti prije usvajanja pravnih ograničenja, uključujući i moguće posljedice usvojenih mjera. Cilj svega toga je da se ustanovi postiže li se usvojenim pravnim rješenjima pravična ravnoteža između interesa države ili javnosti općenito i onih na koje se odnose pravna rješenja u kontekstu pojedinačnih prava podnositelja 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 pravovremeno obaviješten o *ratio legis*.



**Predmet broj U-23/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

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

Odluka od 19. siječnja 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 19. siječnja 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odlučujući o zahtjevu Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 5. stavak 1. točka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04),**

**utvrđuje se da članak 5. stavak 1. točka 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 člankom I/2. u svezi sa člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.**

**U skladu sa člankom 61. stavak (2) Ustava Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, članak 5. stavak 1. točka a) Zakona o zastavi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 19/01 i 23/04) ukida se u**

---

<sup>1</sup> Umjesto „Ustava Bosne i Hercegovine“ treba da piše „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“.

**dijelu koji glasi: „zajedničkih Institucija ili institucija kojom upravljaju zajedničke institucije ili koja je odgovorna zajedničkim institucijama“.**

Na temelju članka 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, članak 5. stavak 1. točka 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 objave 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 predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 1. rujna 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela članka 5. stavak 1. točka 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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 5. rujna 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

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

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. Podnositelj zahtjeva smatra da relevantne odredbe članka 5. stavak (1) točka a) Zakona o zastavi nisu u suglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno čl. I/1., I/3. i III.



5. Podnositelj zahtjeva 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 razina vlasti. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, 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 svezi s navodima o neusklađenosti sporne odredbe sa čl. I/1., I/3. i III. Ustava Bosne i Hercegovine podnositelj zahtjeva se pozvao na odluke Ustavnog suda u kojima je protumačen članak I/1. Ustava Bosne i Hercegovine (Odluka broj *U-1/II*, točka 72., te odluke br. *U-4/21*, *U-9/19* i *U-8/19* u kojima je Ustavni sud slijedio stajalište iz Odluke broj *U-1/II*). Iz tumačenja Ustavnog suda, kako dalje navodi, sa sigurnošću se može zaključiti da ne postoje „zajedničke institucije“, već samo „institucije Bosne i Hercegovine“. Podnositelj zahtjeva 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 netočno koristiti sintagmu „zajedničke institucije“. Podnositelj 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“. Podnositelj zahtjeva je također podsjetio da Zakon o grbu Bosne i Hercegovine, koji je usvojen 2001. godine na istoj sjednici Zastupničkog doma i Doma naroda PS kada je usvojen i Zakon o zastavi, u tekstu zakona koristi sintagmu „institucije Bosne i Hercegovine“. Stoga, podnositelj zahtjeva ne isključuje mogućnost greške prilikom donošenja Zakona o zastavi, pa predlaže da Ustavni sud „ispravi očitu grešku“.

7. Podnositelj zahtjeva je predložio da se zahtjev usvoji, te da se utvrdi nesuglasnost sporne odredbe članka 5. stavak 1. točka a) Zakona o zastavi sa čl. I/1., I/3. i III. Ustava Bosne i Hercegovine.

#### IV. Relevantni propisi

8. U **Ustavu Bosne i Hercegovine**<sup>2</sup> relevantne odredbe glase:

---

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

## 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, 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 Hercegovine<sup>3</sup>

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

#### 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](http://www.ustavnisud.ba) u prijevodu na hrvatski jezik dostupan na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba).

## 10. Ustav Bosne i Hercegovine<sup>4</sup>

### 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:

### Članak 5. stavak (1) točka a)

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

---

4 [Ustav Bosne i Hercegovine](#) u prijevodu na srpski jezik dostupan na [www.ustavnisud.ba](http://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, Tužiteljstva Bosne i Hercegovine, Stalnog komiteta za vojna pitanja, Komisije za ljudska prava, Centralne banke i Izbornog povjerenstva 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:

#### Članak 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, Tužiteljstva Bosne i Hercegovine, Stalnog povjerenstva za vojna pitanja, Komisije za ljudska prava, Centralne banke i Izbornog povjerenstva 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 veleposlanstava i konzulata Bosne i Hercegovine;

c) kao dio žiga Bosne i Hercegovine i sukladno Zakonu o žigu 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 stavku 1. a);

e) na zvaničnim prevoznim sredstvima koja koriste državni dužnosnici;

f) na graničnim prijelazima Bosne i Hercegovine;

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

2. U svim slučajevima navedenim u predhodnom stavku, neće moći biti izložen ni jedan drugojačiji 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 članka VI/3. (a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. Pravila Ustavnog suda.

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

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba

entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

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

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

15. U smislu navedenih odredbi članka 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 predsjedatelja Zastupničkog doma PSBiH u vrijeme podnošenja zahtjeva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnositelj u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni podnositelj, te da ne postoji nijedan razlog za nedopustivost zahtjeva iz članka 19. Pravila Ustavnog suda.

## VI. Meritum

16. Podnositelj zahtjeva smatra da članak 5. stavak 1. točka 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 što 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 članka 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. srpnja 2019. godine, točka 17., dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)), zahtjev ispitati u odnosu na čl. I/2. i III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

19. Ustavni sud podsjeća da odredbe članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine sadrže načelo vladavine prava kao demokratsko načelo na kojem se temelji država Bosna i Hercegovina. To načelo predviđa sustav političke vlasti utemeljen na tome da kako građani tako i sami nositelji 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 sustav 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. lipnja 2017. godine, točka 19., i [U-6/06](#) od 29. ožujka 2008. godine, točka 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 sustava. U svezi s tim, Ustavni sud je u svojoj praksi naglasio da ovo načelo traži da zakoni ispunjavaju određene standarde kvalitete 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 obveze do stupnja koji je razuman u danim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj [U-15/18](#) od 29. studenog 2018. godine, točka 26.).

21. U konkretnom slučaju Ustavni sud zapaža da je u jezičnom smislu razlika između sintagme „zajedničke institucije“ iz osporenih odredbi članka 5. Zakona o zastavi i izraza „institucije Bosne i Hercegovine“ koji se navodi u članku III. Ustava Bosne i Hercegovine očigledna. Naime, izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ (u različitim padežima) isključivo se navodi na više mjesta u članku 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 članku III., niti u nekoj drugoj odredbi Ustava Bosne i Hercegovine. Dakle, nema nikakve sumnje da se radi o jezičnoj neusklađenosti sporne odredbe članka 5. Zakona o zastavi s relevantnim tekstom članka 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 članku III. Ustava Bosne i Hercegovine. Osim ovoga, može se uzeti u obzir čitav niz zakona na državnoj razini, čija imena dovoljno govore, i to: Zakon o službi u državnim institucijama BiH, Zakon o financiranju institucija BiH, Zakon o proračunu 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 članku III. Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga, Ustavni sud smatra da i u sistemskom smislu postoji neusklađenost sporne odredbe članka 5. Zakona o zastavi s relevantnim tekstom članka III. Ustava Bosne i Hercegovine.

23. Osim toga, Ustavni sud ukazuje da članak 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 članka III. Ustava Bosne i Hercegovine navedeno je: „Nadležnost i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta“, što je dalje razrađeno po svim stavcima tog članka. Izraz „institucije Bosne i Hercegovine“ isključivo se spominje u svakom od tih stavaka. U svezi s tim člankom 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 članka 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 prepoznati 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 razini države osim „institucija Bosne i Hercegovine“. Takvo nešto nije predviđeno Ustavom Bosne i Hercegovine, naročito ne člankom 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, Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine, Visoko sudbeno i tužiteljsko 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 člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine te može imati negativan utjecaj na smisao tog članka koji predviđa samo postojanje „institucija Bosne i Hercegovine“. Na ovaj način zakonodavac je postupio suprotno načelu vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zato što je izmijenio suštinu jasne ustavne odredbe iz članka III. Ustava Bosne i Hercegovine.

26. Stoga, Ustavni sud smatra da članak 5. stavak (1) točka a) Zakona o zastavi u spornom dijelu nije u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 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 članak 5. stavak 1. točka 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine.

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

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

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 usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. ožujka 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 predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 42. stavak (5), članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 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 predsjedatelja 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) sukladni čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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: podnositelj Komšić), podnio je 11. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-27/22.

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

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

4. Također, podnositelj Džaferović je, na temelju članka 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. prosinca 2022. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) odbio zahtjeve za donošenje privremenih mjera.

6. Ustavni sud je, sukladno članku 32. stavak (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 temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Ureda visokog predstavnika zatraženo je 13. listopada 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 sudionik 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. listopada i 9. studenog 2022. godine pozvao Ured visokog predstavnika da, ukoliko smatra da je potrebno, kao donositelj osporenih akata dostavi svoja zapažanja o zahtjevima.
10. Ured visokog predstavnika je 8. i 23. studenog 2022. godine dostavio svoja zapažanja.
11. Zapažanja su 9. prosinca 2022. godine dostavljena podnositeljima zahtjeva kao informacije.

### Uvodne napomene

12. Ustav Federacije BiH donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH na sjednici održanoj 30. ožujka 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 dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine navedene su u relevantnim propisima.
13. Ustavni sud je u trećoj djelomičnoj odluci u predmetu broj [U-5/98](#) od 30. lipnja i 1. srpnja 2000. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 23/00 od 14. rujna 2000. godine, Odluka o konstitutivnosti naroda), između ostalog, proglasio neustavnim odredbu članka 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 dopredsjednika FBiH.
14. Uz posredovanje visokog predstavnika, političke stranke (osim Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice) postigle su 27. ožujka 2002. godine Sporazum o različitim ključnim elementima koji su neophodni za implementaciju Treće djelomične odluke Ustavnog suda. Tadašnji visoki predstavnik je ostavio rok do 18. travnja 2002.

godine za provedbu Treće djelomične odluke Ustavnog suda sukladno navedenom Sporazumu. Međutim, u tom roku nisu izvršene neophodne izmjene.

15. Visoki predstavnik je 19. travnja 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. listopada 2002. godine. Izbor predsjednika i dopredsjednika 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. kolovoza 2002. godine), te Ispravak zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“ broj 25/02 od 10. rujna 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. listopada 2010. godine kantonalne skupštine Posavskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona i Kantona 10 dulje od pet mjeseci nisu izabrale izaslanike za Dom naroda FBiH. Do tada izabrani izaslanici su konstituirali Dom naroda FBiH, te su izabrali predsjednika i dopredsjednika FBiH. Odlukama Središnjeg izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: SIP) od 24. ožujka 2011. godine utvrđeno je da izbori za Dom naroda FBiH nisu u svih deset kantona provedeni sukladno odredbama Izbornog zakona, te da nisu bili ispunjeni uvjeti za njegovo konstituiranje. Također, utvrđeno je da izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, koji je izvršen odlukom oba doma Parlamenta FBiH, nije bio proveden sukladno Izbornom zakonu, te je poništen izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH. Visoki predstavnik je donio nalog kojim se privremeno suspendiraju navedene odluke SIP-a od 24. ožujka 2011. godine, kao i svi postupci u svezi s prethodno navedenim odlukama.

18. Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti i meritumu broj [U-14/12](#) od 26. ožujka 2015. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 38/15; dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) djelomično usvojio zahtjev podnositelja Komšića kojim je osporavao odredbe o izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH i Republike Srpske. U toj odluci, između ostalog, utvrđeno je da odredbe članka IV.B.1., članak 1. stavak 2. (dopunjene Amandmanom XLI.), članak IV.B.1., članak 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 sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Ustavni sud je u obrazloženju te odluke konstatirao da iz odluke Europskog suda za



ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* (presuda od 22. prosinca 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06) nedvojbeno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Također, ukazano je da je Europski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 15. srpnja 2014. godine, predstavka broj 3681/06, točka 40.) naveo da je nalaz o povredi u tom predmetu izravna posljedica propusta vlasti Bosne i Hercegovine da uvedu mjere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Sejdić i Finci (idem, točka 73.)*. Međutim, Ustavni sud je također naglasio da je trenutno nemoguće predvidjeti opseg 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 usuglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Europskom konvencijom, koju je utvrdio Europski sud u navedenim predmetima (*idem, točka 74.*).

19. Odlukom o dopustivosti i meritumu broj [U-23/14](#) od 1. prosinca 2016. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 1/17, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) Ustavni sud je djelomično usvojio zahtjev Bože Ljubića, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vrijeme podnošenja zahtjeva. Tom odlukom je, između ostalog, utvrđeno da članak 10.12 Izbornog zakona (u dijelu u kojem je bilo propisano „svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“), te odredbe članka 20.16A stavak 2. toč. 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 sukladni članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je obrazložio da navedene odredbe „...ne samo da se ne temelje 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 utemeljeno 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 članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine...“ (*idem, točka 52.*).

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

21. U Bosni i Hercegovini su nakon toga, 7. listopada 2018. godine, održani Opći izbori. Nakon održanih izbora, SIP je u prosincu 2018. godine donio Napatuk o izmjeni

i dopunama Naputka 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. prosinca 2018. godine; u daljnjem tekstu: Naputak iz 2018. godine). Naputkom 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, SIP je odlučio da se iz svakog kantona bira minimalno jedan pripadnik konstitutivnog naroda. Iako u Naputku iz 2018. godine nije bilo navedeno na temelju kojeg popisa stanovništva je utvrđen raspored mandata u kantonima za popunjavanje Doma naroda, proizlazi da se SIP rukovodio popisom stanovništva iz 2013. godine.

22. Odlukom o obustavi postupka broj [U-4/18](#) od 5. srpnja 2019. godine (dostupna na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)) obustavljen je postupak pokrenut zahtjevom Borjane Krišto, predsjedateljice Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, za ocjenu ustavnosti odredbe članka IV.A.2.8. stavak 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. siječnja 2019. godine i [U-3/19](#) od 28. ožujka 2019. godine (dostupne na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)) odbačeni su kao nedopušteni zahtjevi za ocjenu ustavnosti Naputka iz 2018. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda.

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

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

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

27. Nakon održavanja Općih izbora 2. listopada 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. SIP je 2. studenog 2022. godine donio Odluku o potvrđivanju i objavi rezultata Općih izbora 2022. godine. Nakon toga je, na sjednici od 4. studenog 2022. godine, donio Naputak 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: Naputak iz 2022. godine) i Kriterije i postupak popune 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. Podnositelj 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. listopada 2022. godine nisu sukladni odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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. Podnositelj 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. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu sukladne čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

31. Podnositelj zahtjeva tvrdi da osporene odredbe u praksu uvode garancije da su „konstitutivni“ narodi izabrani s teritorija gdje su većina. Na taj način su, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, demokratski procesi s borbe političkih stranaka za mjesta u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Zastupnički 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 Zastupničkom 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

državnoj razini. Podnositelj 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, podnositelj zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sustav 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 temelju toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Konačna posljedica takvog izračuna, kako to tvrdi podnositelj zahtjeva, jest nejednaka vrijednost građana na individualnoj razini, 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. Podnositelj 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. Podnositelj zahtjeva naglašava i da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u zastupničkim 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 skupina) već ima većinu, čime se „cementiraju etničke podjele“.

33. Također, podnositelj 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 shvaćanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnositelj 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. Podnositelj 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, podnositelj zahtjeva je ukazao na praksu Europskog suda u predmetima *Paschalidis*, *Koutmeridis* i *Zaharakis protiv Grčke* (presuda od 10. travnja 2008. godine, predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05), *Ekoglasnost protiv*

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

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

34. Podnositelj zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX. i CXXI. i članak 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 dopredsjednika FBiH, suprotni odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

35. Te navode podnositelj zahtjeva prvenstveno temelji na tvrdnji da je taj proces u cijelosti utemeljen 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 točku 18. ove odluke) već utvrdio da nisu sukladne Ustavu BiH i Europskoj konvenciji (IV.B.1. članak 2. st. 1. i 2.) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i dopredsjednike 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 usuglašavanja s Ustavom Bosne i Hercegovine sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona s Europskom konvencijom i presudama Europskog suda.

36. Podnositelj zahtjeva dalje ukazuje da je visoki predstavnik samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U tom dijelu podnositelj zahtjeva navodi opća razmatranja o demokraciji i pluralizmu (str. 20–22.), a zatim (na str. 22–24.) podnositelj opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnositelj 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 dopredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnositelj zahtjeva se poziva na odluke Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić* (naprijed citirane), *Pilav* (presuda od 9. lipnja 2016. godine, predstavka broj 41939/07), *Šlaku* (presuda od 26. svibnja 2016. godine, predstavka broj 56666/12) i *Pudarić* (presuda od 8. prosinca 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 sudjeluju u vršenju funkcija predsjednika i dopredsjednika FBiH.

### c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII.

37. Podnositelj zahtjeva dalje smatra da je Amandman CXXVIII., kojim se utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnova 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 podnositelj ukazuje da se osporenim Amandmanom primjenjuje „posljednji popis“ za formiranje Doma naroda FBiH, uz zadržavanje popisa stanovništva iz 1991. godine kao „osnove za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke“. Drugim riječima, popis iz 1991. godine predstavlja osnovu 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 uspostava 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 podnositeljevoj tvrdnji, tim odredbama se narušava načelo demokracije 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 biti, 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 temelja za formiranje izvršne vlasti, zadrži kontrolu nad još jednim ministarstvom u Vladi FBiH. Također se ističe da je temeljni motiv visokog predstavnika bio da udovolji zahtjevima koji su dolazili iz Vlade Republike Hrvatske (RH), kojom vlada HDZRH, te je time pružio ključnu diplomatsku potporu jačanju političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

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

40. Podnositelj zahtjeva Džaferović smatra da amandmani i Izmjene Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu sukladni odredbama čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

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

41. Podnositelj zahtjeva navodi da je procedura stupanja na pravnu snagu odluka visokog predstavnika od 2. listopada 2022. godine suprotna demokratskim načelima iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, i to načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i legitimnog očekivanja. U tom pogledu, podnositelj zahtjeva tvrdi da je visoki predstavnik nametanjem odluka tijekom „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, opsegu i značaju koji nametnuti akti imaju na pravni i politički život u Bosni i Hercegovini.

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

43. Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da je osporenim odredbama narušeno načelo „legitimnog očekivanja“ jer su osporeni akti nametnuti u izbornoj noći, bez roka i razdoblja 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, podnositelj zahtjeva se pozvao na praksu Suda pravde Europske unije (EU), te je istaknuo da se može zaključiti da bi na razini 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, podnositelj ističe da je SIP, na sjednici 4. svibnja 2022. godine, usvojio akt „Naputak o rokovima i redoslijedu izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. listopada 2022. godine“ (u daljnjem tekstu: Naputak). U članku 2. stavak (2) tog Naputka određeno je razdoblje od 22. lipnja 2022. godine do 4. srpnja 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. Sukladno tome, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja temeljili na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH koji su bili na pravnoj snazi 4. srpnja 2022. godine i na temelju tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda FBiH. U tom pogledu, podnositelj 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, podnositelj smatra da bi bio nerazmjerno velik i neutemeljen teret stavljati odgovornost na SIP, jer ni oni „ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti, niti načelo vladavine prava“.

**b) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju**

45. U svezi s navodima o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, podnositelj Džaferović se pozvao na Kodeks Venecijanske komisije, te odluke Europskog suda u predmetu *Ekoglasnost* i *Hirst* (naprijed citirane). Zatim je istaknuo da je jasno da je Bosna i Hercegovina „izvršila svoju dužnost i pozitivnu obvezu aktivnog učešća u zaštiti prava u izbornom procesu“. Međutim, odlukama visokog predstavnika „promijenjena su pravila provođenja izbora“, čime je došlo do povrede članka II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 dulje 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 zastoј 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 Europsku uniju. Naime, donošenje rješenja o neizvršenju odluke Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#) od 6. srpnja 2017. godine (vidi točku 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 temelju Naputka 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 svezi 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 obnaša funkciju u tehničkom mandatu. To je također utjecalo i na pravovremeno imenovanje nedostajućih sudaca u Ustavnom sudu Federacije BiH.

47. Zatim je ukazano da je visoki predstavnik 27. srpnja 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 poduzmu ostale potrebne reforme. Međutim, visoki predstavnik je naveo da su, iako su pojedine političke stranke i skupine građana konstruktivno sudjelovale u tom dijalogu, podnositelj Komšić i njegova politička stranka odlučili ne pridonijeti tom procesu. S obzirom na neuspjeh procesa dijaloga i imajući u vidu visok stupanj rizika da će formiranje institucija nakon izbora ponovno biti blokirano, visoki predstavnik je naveo da je odlučio iskoristiti svoj mandat za rješavanje situacije koja je nastala u svezi s civilnom implementacijom i koja ugrožava sudjelovanje građana u političkim procesima, te predstavlja ozbiljnu prijetnju provedbi 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 omogućuje brza uspostava 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. postizbornu uspostavu 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 skupina 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 sustavu Federacije BiH, koji iziskuje uspostavu 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 podnositelja Komšića da je došlo do povećanja uloge Doma naroda FBiH, visoki predstavnik je naveo da, unatoč tome što je broj delegata u Domu naroda FBiH povećan, netočna 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 skupina stranaka da budu predstavljene. To je učinjeno a da se pri tome nije utjecalo na zaštitne mehanizme dane svim konstitutivnim narodima i skupini Ostalih u svim kantonima. Također, visoki predstavnik smatra neutemeljenom i kritiku upotrebe formule Sainte-Laguë (također poznate kao Websterova formula) za dodjelu mandata. Primijenjena u tom kontekstu, navedena formula obično se promatra 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 istaknuo u odluci u predmetu broj [U-23/14](#), otklanja neizvjesnost koja je postojala u pogledu provedbe te odluke.

50. U odnosu na odabir popisa stanovništva, visoki predstavnik je naveo da je Ustavni sud Rješenjem broj [U-23/14](#) od 6. srpnja 2017. godine stavio izvan snage prijelazne odredbe članka 20.16A (2), toč. a–j. Izbornog zakona. Na taj način je okončan tranzicijski režim i pokrenuta primjena članka 10.12 Izbornog zakona. Međutim, Ustav FBiH doveden je u proturječje s Izbornim zakonom BiH i nastupila je obveza za SIP da donese Naputak iz 2018. godine. Amandmanom CXXVIII. otklanja se ta neusklađenost između odredbe Izbornog zakona (članak 10.12 stavak [1]) i odredbe članka 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 prejudicira niti preemptira okončanje aktivnosti na povratku izbjeglica i raseljenih osoba prema Aneksu 7 Općeg okvirnog sporazuma. Sve to je, kako ističe, jasno naglašeno i u samoj preambuli Odluke broj 6/22, koju podnositelj zahtjeva osporava. Zbog toga, visoki predstavnik navodi da ne smatra utemeljenom kritiku podnositelja zahtjeva o korištenju podataka iz dva različita popisa tijekom tranzicijskog razdoblja. 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 Europske unije.

51. U odnosu na navode o diskriminaciji pri izboru predsjednika i dopredsjednika FBiH, visoki predstavnik je naveo da je njegova intervencija težila ostvarivanju cilja prilično ograničenog opsega. U preambuli Odluke kojom se donose amandmani na Ustav FBiH od 2. listopada 2022. godine navedeno je da odluka Ustavnog suda u predmetu broj [U-14/12](#) od 26. ožujka 2015. godine još nije provedena. Međutim, navedeno je i da je provedba te odluke povezana s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u provedbi presuda Europskog 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 članak IV.B.1. stavak (2) (izmijenjen i dopunjen amandmanom XLI. na Ustav Federacije) kojim se utvrđuje sastav predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH. Visoki predstavnik naglašava da ne bi trebao u potpunosti preuzimati ulogu izabраниh 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 Europski i Ustavni sud. Stoga smatra da bi bilo neprimjereno da visoki predstavnik svojim odlukama rješava sva neriješena pitanja odgovarajuće zastupljenosti umjesto da uvažava odgovornost izabраниh organa vlasti i političkih stranaka u BiH. Uloga visokog predstavnika, prema Općem okvirnom sporazumu, kako tvrdi, ne obuhvaća odgovornost niti ovlast 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 objave 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 temeljne elemente izbornog prava, poput sastava izbornih povjerenstava, izbornog sustava 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 vjerojatnim. U svezi s tim, napominje da se sve sudske odluke na koje se pozvao podnositelj zahtjeva odnose na izmjene propisa koji se primjenjuju na neposredne izbore.

53. U odnosu na navode podnositelja Komšića da su odluke dovele birače u zabludu, visoki predstavnik je naveo da se novim pravilima ne mijenja način provedbe 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 skupine 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 tiskanim 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 temelju 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 dopredsjednika 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 dopredsjednika 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 sustava. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali mrtvo slovo na papiru i ne bi bili pretočeni u formiranje posredno izabranih tijela izravno bi narušila povjerenje u izborni proces zajedno s načelom legitimnih očekivanja i/ili pravne sigurnosti. Odlukama od 2. listopada 2022. godine na korektivan 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](#) (odluka od 3. studenoga 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01). Naime, visoki predstavnik smatra da bi prihvaćanje argumenata koji se odnose na izbor trenutka za donošenje odluka moglo ozbiljno ugroziti diskrecijsko pravo visokog predstavnika da koristi te ovlasti. Cilj ovlasti poput onih koje su korištene 2. listopada 2022. godine u biti je rješavanje ozbiljnih problema koji nastanu prilikom provedbe civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Navedeno je također da se takve ovlasti koriste kao krajnja mjera, te je diskrecijsko 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 Europskog suda u predmetu *Dušan Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odluka od 18. srpnja 2013. godine, predstavke br. 36357/04 i dr.), ističe da se Ustavni sud ne može upuštati u preispitivanje je li visoki predstavnik ispravno ili pravovremeno vršio svoje diskrecijsko pravo kada je 2. listopada 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 svoje ovlasti 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 uspostavu novih posredno izabranih vlasti, uključujući i izbor delegata u Dom naroda FBiH. Sve to je učinjeno s ciljem promocije demokracije i unapređenja reformske agende koja je potrebna za integraciju u Europsku uniju, uzimajući u obzir rasprave o kandidatskom statusu.

57. U odnosu na navode podnositelja 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 dopredsjednika 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. siječnja 2017. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://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 sustavu posrednih izbora i odražavaju praksu koja se poštuje u procesu provedbe izbora još od 1996. godine.

59. U svezi s tvrdnjama podnositelja zahtjeva o nepredvidljivosti osporenih akata, te navodima da su pravila bila „nejasna i neprecizna“, visoki predstavnik je naveo da je SIP donio Naputak 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 sustav na kojem se temelji posredni izbor delegata u Dom naroda FBiH i predsjednika i dopredsjednika FBiH.

60. Također, visoki predstavnik je ukazao da su različita tijela, domaća i međunarodna, u prošlosti vršila druge prilagodbe u pogledu pravila o neizravnim izborima, koja su čak značajnija i dalekosežnija. Takve prilagodbe su vršene neposredno prije ili nakon objave rezultata, ali uvijek nakon što SIP 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 SIP u prosincu 2018. godine, nakon Općih izbora u listopadu 2018. godine, donio Naputak 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. kolovoza 2002. godine, odnosno nakon što je SIP ovjerio kandidatske liste. Također, visoki predstavnik je ukazao i na praksu Privremenog izbornog povjerenstva koje je organiziralo izbore pod okriljem OSCEBiH, koje je u 2000. godini, mjesec dana prije održavanja Općih izbora u studenom, donijelo 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. veljače 2001. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.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 sustava. Umjesto toga, situacija u kojoj bi izbori ostali „mrtvo slovo na papiru“ i ne bi se pretočili u formiranje posredno izabranih tijela izravno 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 podnositelja 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:

##### *Članak I. stavak 2.*

##### *2. Demokratska načela*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.*

##### *Članak II. st. 2. i 4.*

##### *2. Međunarodni standardi*

*U Bosni i Hercegovini izravno se primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i njezinim protokolima. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima.*

##### *4. Nediskriminacija*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

##### *Članak III. stavak 3. točka b)*

##### *3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija*

*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.

**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:**

*Članak II. stavak (1) toč. (a) i (d)*

*Visoki će povjerenik:*

*(a) nadzirati provedbu mirovnog rješenja;*

*(d) olakšati rješenje bilo kojih poteškoća koje nastanu provedbom civilnoga rješenja, ako visoki povjerenik prosudi da je to potrebno;*

*Članak V.*

*Visoki povjerenik ima ovlaštenje za konačnu interpretaciju ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnoga 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. USTROJ FEDERALNE VLASTI*

*A. ZAKONODAVNA VLAST FEDERACIJE*

*PARLAMENT FEDERACIJE*

*2. Dom naroda*

*Članak 6*

*Dom se naroda sastoji od trideset izaslanika Bošnjaka i trideset izaslanika Hrvata kao i izaslanika drugih naroda čiji je broj u istom omjeru prema šezdeset kao što je i broj zastupnika kantonalnih zakonodavnih tijela koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati u odnosu na broj bošnjačkih odnosno hrvatskih zastupnika u kantonalnim zakonodavnim tijelima.*

*Članak 8*

*Broj izaslanika koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu razmjeran je nacionalnom sastavu pučanstva kantona. U okviru tog broja, postotak bošnjačkih, hrvatskih i drugih izaslanika kantona odgovara, što je više moguće, postotku bošnjačkih, hrvatskih i drugih zastupnika u zakonodavnom tijelu dotičnog kantona. U Domu naroda bit će*



*najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan izaslanik drugog naroda iz svakog kantona koji imaju barem jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu, a ukupni broj izaslanika Bošnjaka, Hrvata i drugih bit će u skladu s člankom IV. A. 6.*

*Bošnjačke, hrvatske i druge izaslanike iz svakog kantona biraju odgovarajući zastupnici u zakonodavnom tijelu dotičnog kantona.*

## **B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE**

### **1. Predsjednik i Dopredsjednik Federacije**

#### **Članak 1**

*Predsjednik Federacije je državni poglavar.*

#### **Članak 2**

*Pri izboru Predsjednika i Dopredsjednika Federacije Klub bošnjačkih izaslanika i Klub hrvatskih izaslanika u Domu naroda kandidiraju zasebno po jednu osobu. Izbor Predsjednika i Dopredsjednika Federacije moraju zajedno odobriti većinom glasova Zastupnički dom a onda Dom naroda, uključujući većinu glasova bošnjačkih izaslanika i većinu glasova hrvatskih izaslanika. Ukoliko jedan od domova odbije zajedničku kandidacijsku listu, klubovi moraju ponovo razmotriti kandidaturu Predsjednika i Dopredsjednika Federacije. Izabrane osobe će naizmjenice, po godinu dana, biti Predsjednik Federacije, a potom Dopredsjednik Federacije, tijekom četvorogodišnjeg razdoblja. Susedni predsjednici Federacije ne mogu pripadati istom konstitutivnom narodu.*

## **IX. PRIHVATANJE I STUPANJE NA SNAGU USTAVA TE PRIJELAZNE MJERE**

#### **Članak 7**

*Objavljeni će se rezultati popisa pučanstva iz 1991. godine na odgovarajući način koristiti za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke.*

**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 biti će paritetan tako da svaki konstitutivni narod 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 ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasovanja.*

Ovim amandmanom mijenja se članak 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 pučanstva.

(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 sukladno 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 nijedan zastupnik u Zastupničkom domu, niti vijećnik općinskog vijeća.

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

#### AMANDMAN XLI

Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju sukladno ovim ustavom.

Ovim amandmanom dopunjuje se članak 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 kandidirati 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 nijedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba Doma, postupak kandidiranja se ponavlja.

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

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

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

#### AMANDMAN LI

Objavljeni rezultati popisa pučanstva 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 članak 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. listopada 2022. godine** („Službene novine FBiH“ broj 79/22) u relevantnom dijelu glasi:

*Ističući da je Upravni odbor Vijeća za provedbu mira u nekoliko navrata osudio „stagnaciju i nefunkcionalnost u FBiH, uključujući i neimenovanje vlada na razini Federacije [...] tri i pol godine nakon Općih izbora 2018. godine, što je ustavna obveza, dakle samim tim i obveza iz Općeg okvirnog sporazuma za mir“, te činjenicu da „predsjednik Federacije nije izvršio svoju ustavnu dužnost da imenuje suce 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. prosinca 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 i Izborni zakon BiH ne koriste na štetu odgovornog upravljanja i funkcionalnosti institucija;*

*[...].*

*Podsjećajući također da Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu br. U 14/12 od 26. ožujka 2015. godine još uvijek nije provedena, ali da je provedba te odluke povezana s prethodnim donošenjem ustavnih i zakonodavnih mjera u svezi s provedbom presuda Europskog suda za ljudska prava donesenih u predmetu Sejdić i Finci, predmetu Zornić i u drugim relevantnim predmetima, te da uvjet iz članka IV.B.1. stavak (2) Ustava*

*Federacije ostaje problematičan i da će ga biti potrebno uskladiti zajedno s odredbama članka IV.B.2. predviđenim u nastavku;*

*Podsjećajući također 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 također da se Bosna i Hercegovina, kao i šira regija, 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 Europsku 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 privitku 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 obvezi 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 članku IV.A.6. stavak (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 članku IV.A.8. stavak (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.“

Stavak (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

Članak 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 skupini Ostalih iz kantona, ukoliko kantonalna skupština u tom kantonu ne izabere delegate iz reda jednog ili više relevantnih konstitutivnih naroda ili iz skupine Ostalih u Dom naroda u roku predviđenom ovim člankom.“

#### Amandman CXX

Članak IV.B.2. mijenja se i glasi:

„(1) Bilo koja skupina 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 člankom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto dopredsjednika 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavom (1) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavcima (1) i (2) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

(4) Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika 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 Zastupničkom domu, a zatim u Domu naroda.

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

(6) Ukoliko broj kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka omogući formiranje dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Zastupničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

(7) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka omogući formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasovanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasuju, u roku od jednog tjedna organizira se drugi krug glasovanja u kojem će poslanici Zastupničkog doma glasovati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasovanja. Lista koja dobije najveći broj glasova u Zastupničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

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

(9) Izuzetno od odredbe stavka (4) ovog članka, ukoliko Zastupnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz stavka (5) ovog članka, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu sa stavcima (1) do (3) ovog članka 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 stavka (4) ovog članka, ukoliko u roku iz stavka (8) ovog članka Dom naroda ne obavi glasovanje za listu kandidata koju je dostavio Zastupnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Zastupničkom domu.

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

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

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

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

#### *Amandman CXXI*

*U članku IV.B.3. stavak (2) mijenja se i glasi:*

*„(2) Ukoliko predsjednik ili jedan od dopredsjednika Federacije umre, bude smijenjen ili prema mišljenju Vlade, usvojenom konsenzusom, trajno nije u mogućnosti izvršavati svoje službene dužnosti koje proizlaze iz njegovog položaja, bit će proveden postupak predviđen u članku 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. Upraznjeno mjesto se popunjava do kraja započetog mandata.“*

#### *Amandman CXXVIII*

*U članku IX.7. postojeća odredba postaje stavak (1) nakon kojeg se dodaje novi stavak (2) koji glasi:*

*„(2) Izuzetno od odredbe stavka (1) ovog članka, 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 pročišćeni 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 DOPREDSJEDNIK FEDERACIJE  
BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 9.13

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

Članak 9.14

*Iz reda kandidata iz članka 9.13 ovog zakona formiraju se zajedničke liste kandidata za mjesta predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH.*

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

Članak 9.15

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

Članak 9.16

*Izaslanici u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda ostalih mogu sudjelovati u izboru kandidata za predsjednika i dopredsjednika. 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.*

Članak 9.17

*Mandat predsjednika i dopredsjednika traje četiri (4) godine, pod uvjetom da taj mandat ne ističe ranije.*

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I  
HERCEGOVINE

Članak 10.10

*Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) izaslanika 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“.*



### Članak 10.11

*Predstavници iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i reda ostalih u svakoj skupštini kantona biraju izaslanike 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 izaslanika tog određenog kluba iz tog kantona.*

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

### Članak 10.12

*Broj izaslanika 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. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika 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 redaju 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.*

### Članak 10.13

*Izbor izaslanika 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 sukladno članku 5.32 ovog zakona.*

### Članak 10.14

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

*Izbor se vrši tajnim glasovanjem.*

### Članak 10.15

*Rezultat glasovanja se dostavlja Središnjem izbornom povjerenstvu 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 članku 9.6 ovog zakona. Kada lista dobije mandat, mandat se raspoređuje s vrha liste.*

#### *Članak 10.16*

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

*Središnje izborno povjerenstvo BiH vrši ponovnu raspodjelu mjesta koja se ne mogu popuniti iz jednog kantona odmah po završetku prvog kruga izbora izaslanika u Dom naroda u svim kantonima. Izborno povjerenstvo 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.*

#### *Članak 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 sukladno ovom članku.*

*Do organiziranja novog popisa, kao osnov koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira slijedeći broj izaslanika:*

*1) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 1, Unsko-sanski kanton, bira se pet (5) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, uključujući tri (3) iz reda bošnjačkog, dva (2) iz reda hrvatskog, dva (2) iz reda srpskog naroda i jedan (1) iz reda ostalih;*

*5) iz zakonodavnog tijela Kantona br. 5, Bosansko-podrinjski kanton - Goražde, biraju se tri (3) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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) izaslanika, 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 članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe članka 20.16A stavak 2. točke 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 narednoga dana od dana objave 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. listopada 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 članku 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

#### Članak 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 dopredsjednici Federacije BiH

Članak 9.13

(1) *Bilo koja skupina 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 člancima 9.15 do 9.19 ovog Zakona ili na mjesto predsjednika ili na mjesto dopredsjednika 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavkom (1) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina 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 dopredsjednika Federacije u skladu sa stavcima (1) i (2) ovog članka, onda će to učiniti bilo koja skupina od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.*

Članak 9.14

*Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika 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 Zastupničkom domu, a zatim u Domu naroda. Izbor za predsjednika i dva dopredsjednika Federacije vrši se javnim glasovanjem, osim ako dom drukčije ne odluči.*

Članak 9.15

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

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

(3) U slučaju da broj kandidata predloženih u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona omogućí formiranje više od dvije liste, organizirat će se jedno glasovanje u Zastupničkom domu i svaki poslanik će moći glasovati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasovanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasuju, u roku od jednog tjedna organizira se drugi krug glasovanja u kojem će poslanici Zastupničkog doma glasovati za jednu od dvije liste s najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasovanja. 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 člankom 9.13. ovog zakona. Ukoliko su dvije liste prilikom predlaganja dobile istu podršku u klubovima Doma naroda u skladu s člankom 9.13, lista koja se dostavlja Domu naroda utvrđuje se žrijebanjem.

#### Članak 9.16

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

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

#### Članak 9.17

(1) Izuzetno od odredbe članka 9.14 ovog Zakona, ukoliko Zastupnički dom ne odobri listu kandidata u roku iz članka 9.15, stavak (1) ovog Zakona, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda u skladu s člankom 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 člankom 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 člankom 9.16. ovog zakona.

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

#### Članak 9.18

(1) Ukoliko se lista kandidata ne odobri u skladu s člancima 9.15 do 9.17 ovog Zakona, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku, Zastupnički dom će glasovati za novu listu u roku od 15 dana od dana glasovanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Zastupnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata predloženih u skladu s člankom 9.13 ovog Zakona, postupak predviđen u člancima 9.13 do 9.15 ovog Zakona se ponavlja, pod uvjetom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate predviđeni u članku 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 glasuju u Zastupničkom domu u skladu s člankom 9.15 ovog Zakona.

#### Članak 9.19

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

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

#### Članak 2.

Članak 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.“

#### Članak 3.

U članku 10.12 Zakona, stavak (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 članak 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.“

#### Članak 4.

U članku 10.13 Zakona dodaje se novi stavak (2), koji glasi:

„(2) Ukoliko u roku predviđenom u stavku (1) ovog članka 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 člankom 10.16 ovog zakona.“

### Članak 5.

U članku 10.16 Zakona, iza postojećeg stavka (2) dodaje se novi stavak (3) koji glasi:

*„(2) Izuzetno, Centralno izborno povjerenstvo 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 stavcima (1) i (2) ovog članka i popunit će nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih.“*

### Članak 6.

Članak 20.16A briše se.

### Članak 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 članka VI/3.

(a) Ustava BiH, koji glasi:

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

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

*- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

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

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

72. Glede nadležnosti visokog predstavnika da donosi zakone, te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti tih zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlasti visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, te da te ovlasti nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti. Međutim, kada visoki predstavnik intervenira u pravni sustav 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 suglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U-9/00* od 3. studenoga 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01, Odluka broj *U-16/00* od 2. veljače 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 13/01 i Odluka broj *U-25/00* od 23. ožujka 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/01).

73. Naime, Ustavni sud podsjeća da, sukladno teoriji 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, ovlasti koje visoki predstavnik vrši isključivo prema Aneksu 10 (u daljnjem tekstu: međunarodni mandat visokog predstavnika) ne mogu biti podložne takvoj kontroli. U tom pogledu Ustavni sud je naveo:

*5. [...] Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sustava intervenira u drugom pravnom sustavu, čime njezine funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – intervenirao je u pravni sustav 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 ovlasti 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. siječnja 2000. godine („Službeni glasnik“ br. 2/2000), kao ni u njegovoj biti, koja se, bio on suglasan Ustavu ili ne, tiče sfere koja potpada pod zakonodavnu ovlast Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članku 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 sustav 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 suglasnost 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 članka VI/3.(a) Ustava BiH i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg bi se zahtjevi mogli proglasiti nedopustivim.

## **VI. Meritum**

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

77. Budući da je opseg 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 obvezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-6/06](#) od 29. ožujka 2006. godine, točka 21., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/08), kao i da je konačni autoritet glede tumačenja i primjene Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-9/09](#) od 26. studenog 2010. godine, stavak 70., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 48/11).

78. Sukladno navedenom, Ustavni sud smatra da se zahtjevima pokreću pitanja u odnosu na: a) stabilnost izbornog sustava, b) izbor i ulogu Doma naroda Parlamenta FBiH, c) izbor predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH i d) poštovanje načela pravne sigurnosti.

### **a) U odnosu na stabilnost izbornog sustava**

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 podnositelja Komšića i Džaferovića, kojima osporavaju vrijeme donošenja i stupanja na snagu osporenih amandmana i Izmjena Izbornog zakona, ne mogu promatrati izvan ovlasti visokog predstavnika koje proizlaze iz članka V. Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma. U tom pogledu, polazeći od stava Ustavnog suda da ovlasti 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 ovlasti visokog predstavnika. Naime, pitanje donošenja i stupanja na snagu odluka visokog predstavnika kojima intervenira u pravni sustav, djelujući kao vlast Bosne i Hercegovine, ovisi, prije svega, o njegovoj procjeni nužnosti korištenja ovlasti koje proizlaze iz zaključaka Bonske konferencije za provedbu mira (u daljnjem tekstu: bonske ovlasti). Prema bonskim ovlastima, visoki predstavnik može donositi obvezujuće odluke koje smatra nužnima s ciljem lakšeg rješavanja spornih situacija. Eventualno odlučivanje o tom pitanju značilo bi da Ustavni sud ima nadležnost za uspostavu ograničenja u procjeni vremena za donošenje obvezujućih odluka visokog predstavnika, što je u neposrednoj vezi s pitanjem načina vršenja njegovih ovlasti 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 izvan okvira navedene teorije funkcionalne dualnosti, odnosno nadležnosti Ustavnog suda (vidi točku 73. ove odluke), zbog čega se Ustavni sud neće baviti tim pitanjem.

80. Međutim, Ustavni sud uočava da u konkretnom slučaju podnositelji 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 podnositelji zahtjeva se pozivaju na niz odluka Europskog suda. Imajući to u vidu, Ustavni sud smatra da se navodima iz zahtjeva, u biti, problematizira poštovanje načela stabilnosti izbornog sustava, čime se pokreće pitanje poštovanja prava na slobodne izbore iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

81. Članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju glasi:

*Visoke strane ugovornice se obvezuju održavati slobodne izbore tajnim glasovanjem u razumnim vremenskim razmacima, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*

### **Primjenjivost članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju na konkretan slučaj**

82. Europski sud naglašava da demokracija predstavlja temeljni element „europskog javnog poretka“, a prava zajamčena člankom 3. Protokola broj 1 Europske konvencije

ključna su za uspostavu i održavanje temelja učinkovite i svrsishodne demokracije koja se rukovodi vladavinom prava (vidi Europski sud, između ostalih, *op. cit.* presuda *Ždanoka protiv Latvije*, toč. 98. i 103. i *Yumak i Sadak protiv Turske*, presuda od 8. srpnja 2008. godine, predstavka broj 10226/03, točka 105.). Za razliku od drugih materijalnih odredaba Europske konvencije i njezinih protokola, članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju je formuliran kao pozitivna obveza visokih strana ugovornica da održavaju izbore koji osiguravaju slobodno izražavanje volje naroda, a ne kao određeno pravo ili sloboda. Međutim, Europski 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 Europski sud, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. ožujka 1987. godine, predstavka broj 9267/81, toč. 48–51. i *op. cit.*, presuda *Ždanoka protiv Latvije*, točka 102.). Pri tome, pojam prava pojedinca da se kandidira na izborima odnosi se kako na fizičke osobe tako i na političke stranke (vidi Europski sud, *Ruska konzervativna stranka poduzetnika i drugi protiv Rusije*, presuda od 11. siječnja 2007. godine, predstavke br. 55066/00 i 55638/00, toč. 53–67.).

83. Ustavni sud zapaža da se odredba članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 Europski sud, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], presuda od 18. veljače 1999. godine, predstavka broj 24833/94, točka 40.) i, posebno, ustavne tradicije države i opsega 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 članak 3. Protokola broj 1 pažljivo koncipiran kako bi se izbjegli izrazi koji bi se mogli tumačiti kao kreiranje apsolutne obveze održavanja izbora za oba doma u svakom dvodomnom sustavu (*ibid.*, *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, točka 53.). Međutim, kako je to naveo i Europski sud, jasno je da se članak 3. Protokola broj 1 odnosi na svaki od domova u parlamentu koji se popunjava neposrednim izborima (*op. cit.*, *Sejdić i Finci*, točka 40.).

84. Naime, u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (*op. cit.*, toč. 40. i 41.) Europski sud je, razmatrajući pitanje primjene članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, naveo da je sastav „Doma [naroda] rezultat posrednih izbora, tako što njegove članove imenuju entitetski zakonodavni organi. Pored toga, sud zapaža da je opseg zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u tom slučaju odlučujući čimbenik. Dom naroda zaista uživa široke ovlasti u proceduri usvajanja zakona: članak IV. stavak 3.(c) Ustava izričito navodi da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Dalje, Dom naroda, zajedno sa Zastupničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija države i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine i odobrava proračun za institucije Bosne i Hercegovine (vidi članak IV. stavak 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, on daje potrebnu suglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi članak IV.

stavak 4. (d) i članak V. stav 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1.“

85. Dovodeći u svezu 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. siječnja 2005. godine, točka 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. Usporedbom 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 biti ostali nepromijenjeni.

86. S obzirom na zaključak Europskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*, u kojem je u odnosu na izbore za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Europski sud utvrdio da potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je navedeni članak 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. Europski sud naglašava da prava sadržana u navedenom članku nisu apsolutna. Ostavljen je prostor za „implicitirana ograničenja“ u kojima se državama ugovornicama daje široko polje slobodne procjene u toj oblasti (*op. cit.*, *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, točka 63. i *Labita protiv Italije* [GC], presuda od 6. travnja 2000. godine, predstavka broj 26772/95, točka 201.). Koncept „implicitiranih ograničenja“, između ostalog, znači da primjena članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju nije ograničena konkretnom listom „legitimnih ciljeva“, te da Europski sud ne primjenjuje tradicionalne testove „neophodnosti“ i „hitne društvene potrebe“, koji se koriste u kontekstu čl. 8–11. Europske konvencije. Prilikom ispitivanja usklađenosti sa člankom 3. Protokola broj 1, Europski sud se, uglavnom, fokusira na dva kriterija: je li bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti i je li ograničenje utjecalo na slobodno izražavanje mišljenja naroda.

88. Europski sud naglašava da je na njemu da u krajnjem slučaju utvrdi jesu li poštovani uvjeti članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U tom pogledu, mora se uvjeriti da uvjeti ne ograničavaju ta prava u tolikoj mjeri da ugrožavaju njihovu bit 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*, točka 52.). Europski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sustav ocjenjuje u svjetlu političke evolucije dane zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sustavu mogu biti opravdane u drugom (*op. cit.*, *Ždanoka protiv Latvije*, toč. 103., 104. i 115.), barem dok odabrani sustav jamči uvjete koji će osigurati „slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela“ (*idem*, točka 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], točka 62.).

89. Kada su u pitanju izmjene izbornih pravila neposredno prije ili nakon izbora, Ustavni sud zapaža da iz prakse Europskog suda proizlazi da nije, samo po sebi, protivno članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 sustava ne mogu taj izbor dovesti u pitanje, osim ako ne postoje uvjerljivi razlozi bitni za demokratski poredak (vidi Europski sud, *Lykourazos protiv Grčke*, presuda od 15. lipnja 2006. godine broj 33554/03, točka 52.). U navedenom predmetu Europski sud je utvrdio povredu prava na slobodne izbore iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zato što je, nakon što je podnositelj zahtjeva već bio izabran, došlo do promjene ustava zbog kojeg mu je odlukama sudova prestao mandat. Pri tome, Europski sud je također naveo da Vlada nije iznijela nikakav razlog od hitnog značaja za demokratski poredak koji bi mogao opravdati primjenu apsolutne diskvalifikacije. Europski sud je zaključio da je takva situacija u suprotnosti sa samom suštinom prava zagwarantiranih člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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*, točka 57.).

90. S druge strane, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud razmatrao i argument političke stranke da je iznenadna promjena u sustavu registracije, koja je izvršena mjesec dana prije održavanja ponovljenih izbora, bila neočekivana za birače (vidi *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*, presuda od 8. srpnja 2008. godine, predstavka broj 9103/04, toč. 88–89.). U tom pogledu, Europski sud je, pozivajući se na Kodeks Venecijanske komisije, naveo da bi u smislu politike „doista bilo bolje održati stabilnost izbornog zakona“, te da se temeljna 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, Europski sud je naveo da se, u svrhu primjene članka 3. Protokola broj 1 Europske konvencije, svako izborni zakonodavstvo mora ocijeniti u svjetlu političkog razvoja dotične zemlje, tako da značajke koje bi bile neprihvatljive u kontekstu

jednog sustava 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, Europski 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 članku 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Prema tome, Europski sud je u tom predmetu pridao veću važnost činjenici da su vlasti postupale s ciljem da novi izborni listići budu pošteniji. Na sličan način Europski sud je postupio i u odlukama u predmetu *Cernea protiv Rumunjske* (vidi Europski sud, presuda od 27. veljače 2018. godine, predstavka broj 43609/10, točka 40.) i u predmetu *Dupre protiv Francuske* (presuda od 3. svibnja 2016. godine, predstavka broj 77032/12).

### **Primjena standarda iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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. ožujka 2012. godine, točka 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 Europske 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 jeste pitanje krši li osporena odredba eksplicitno neko od načela koja su sadržana u odredbama Europske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/18* od 28. ožujka 2019. godine, stavak 65., dostupna na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)).

92. Prema tome, polazeći od standarda iz članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 obnašaju 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 članka 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 članka 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 (članak 10.14 Izbornog zakona). Nakon što SIP 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 temelju članka 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. listopada 2022. godine, te da je SIP potvrdio rezultate neposrednih izbora odlukom od 2. studenog 2022. godine (dostupna na [izbori.ba](http://izbori.ba)). Dalje, SIP je na temelju 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. prosinca 2022. godine u odnosu na Bosansko-podrinjski kanton (dostupna na [izbori.ba](http://izbori.ba)). Također, SIP je, na temelju članka 10.16 Izbornog zakona, donio odluke o ponovnoj raspodjeli mandata za nedostajući broj delegata iz reda konstitutivnih naroda/Ostalih, a posljednja odluka po toj osnovi je donesena 20. prosinca 2022. godine (dostupna na [izbori.ba](http://izbori.ba)).

95. Podnositelj 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 što u stvarnosti glasaju. Da su znali, kako navodi, vrlo „vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima, slale svojim glasačima“. Tim navodima se, u biti, ukazuje da je osporenim aktima kompromitirano „slobodno izražavanje mišljenja naroda“.

96. Ustavni sud zapaža da Europski 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 Europska komisija, *X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj 7140/75, 8. listopada 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 predstavu svoje kandidate na izborima (*idem*, vidi također *X. protiv Islanda*, broj 8941/80, odluka Komisije od 8. prosinca 1981., DR 27, str. 156.).

97. Kada se navedeni stavovi dovedu u svezu s tvrdnjama podnositelja Komšića da birači „nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju“ i da je došlo do utjecaja na volju birača, Ustavni sud najprije zapaža da podnositelj zahtjeva neposredne izbore pogrešno poistovjećuje s posrednim izborima. Pri tome, podnositelj Komšić zanemaruje da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno 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 temelju rezultata posrednih izbora, koji su održani u kantonalnim skupštinama, nakon prethodno održanih općih i neposrednih izbora. Ustavni sud je u svezi s tim naveo sljedeće:

49. [...] Ustavni sud ne vidi nijedan razlog na temelju 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 temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno 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. Sukladno tome, ne može se razumno tvrditi da je na temelju amandmana i Izmjena Izbornog zakona moglo doći do utjecaja na već izraženu volju birača. Razmatrajući u tom kontekstu navode podnositelja Komšića da bi „vjerojatno [...] njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, sudionici na izborima,



slale svojim glasačima“, Ustavni sud smatra da podnositelj Komšić, izvan apstraktne razine, 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 temelju 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 izravno 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 skupine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-17/16](#) od 19. siječnja 2017. godine, točka 48., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Prema tome, Ustavni sud smatra neuvjerljivim argumente podnositelja Komšića i Džaferovića da je bilo tko 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 podnositelja zahtjeva u kontekst navedene prakse Europskog 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 izravno 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

102. Kada su u pitanju tvrdnje podnositelja zahtjeva da je političkim strankama „uskraćena razumna prilika da predstave svoje kandidate na izborima“, Ustavni sud podsjeća na praksu Europskog 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 bit 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*, točka 52.). Što se tiče pitanja tko se ima pravo pozvati na navodno kršenje „pasivnog“ aspekta prava na slobodne izbore, Europski 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 neovisno o njezinim kandidatima (*op. cit., Gruzijaska laburistička partija protiv Gruzije*, toč. 72–74.).

103. Dalje, Ustavni sud zapaža da ni iz navoda podnositelja 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.*, točka 98. ove odluke) da se rezultati izbora za Dom naroda FBiH jedino mogu računati na temelju rezultata posrednih izbora koji se održavaju sukladno relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama. U vrijeme kada su amandmani, odnosno Izmjene Izbornog zakona stupili na snagu niti jedan od kandidata koji su sudjelovali 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 podnositelja Džaferovića o kršenju načela „legitimnog očekivanja“, Ustavni sud zapaža da iz njegovih navoda, izuzev iznošenja teoretskog shvaćanja tog načela, ne proizlaze detaljniji argumenti o načinu na koji je to načelo eventualno povrijeđeno u kontekstu održavanja izbora. Naime, podnositelj 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 temelju 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 osoba 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 temelju članka 10.16 Izbornog zakona, dok se ne izabere potreban broj izaslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

105. Podnositelji Komšić i Džaferović tvrde da su političke stranke mogle kandidirati veći broj osoba pripadnika jednog naroda da su ranije znale za osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud zapaža da predmet izmjena nisu bile odredbe Izbornog zakona koje omogućuju političkim strankama i listama neovisnih 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 SIP-a u svezi 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 temeljiti „legitimno očekivanje“ o tome tko 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 podnositelji 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 izravno 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., točka 33. ove odluke) utvrđena povreda prava na slobodne izbore iz članka 3. stavak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zbog toga što je na temelju naknadno donesene odluke Vrhovnog suda poništen mandat koji su podnositelji predstavki dobili na izborima. U presudi Europskog suda u predmetu *Ekoglasnost protiv Bugarske* (idem) utvrđena je povreda prava na slobodne izbore iz članka 3. stavak 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 sustav izbornih depozita i zahtjeva od 5.000 potpisa za potporu sudjelovanju stranke na izborima. Zbog toga ta politička stranka nije mogla sudjelovati 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.*, točka 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 prihvaća tvrdnje podnositelja 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. listopada 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 provedbu 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 sudjeluju 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 podnositelji zahtjeva nastoje prikazati.

108. Ustavni sud smatra da se naročito ne mogu prihvatiti tvrdnje podnositelja 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 ovisi o tome postoje li uvjerljivi razlozi relevantni za zaštitu demokratskog poretka koji opravdavaju osporene akte ili ne. Međutim, odgovor na to pitanje ovisi o postojanju uvjerljivih razloga za demokratski poredak. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća da je i u Kodeksu Venecijanske komisije, u obrazloženju točke 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 manipulisanje 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 Europski sud naglašava potrebu da se svaki izborni sustav ocjenjuje u svjetlu političke evolucije dane zemlje, što znači da neprihvatljive karakteristike u jednom sustavu 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*, toč. 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 svezi s civilnom provedbom 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 toč. 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 SIP nakon proteka više od dva mjeseca donio Napatuk iz 2018. godine. Tim Napatkom je uslijed 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 točku 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](#), točka 36.). Zbog toga bi, da nisu donesene osporene odredbe, bilo nužno da SIP nakon održavanja Općih izbora 2022. godine ponovno 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 dovelo u pitanje primjenu načela prava na slobodne izbore, a naročito standard prema kojem propisi o izborima moraju imati razinu zakona. U takvim okolnostima, Ustavni sud smatra da bi bilo nerazumno očekivati da se članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i odredbe Kodeksa Venecijanske komisije koje se odnose na stabilnost izbornog sustava 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 dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, iskorištavale za produbljivanje stanja neustavnosti izbornih zakona i općih okolnosti pravne nesigurnosti. Na to najviše ukazuje činjenica da u razdoblju 2018–2022. godine nije bila uspostavljena izvršna vlast i da je prethodna izvršna vlast djelovala u tehničkom mandatu (vidi toč. 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 konzultacije sa zainteresiranim političkim strankama, ali ti sudionici i pored ostavljenog roka (vidi točku 26. ove odluke) nisu postigli konačno rješenje koje bi omogućilo donošenje jasnih izbornih pravila. Na taj način su sudionici 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 zastoji koji su narušavali demokratske procedure uspostave 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 podnositelja zahtjeva kojima ukazuju na Kodeks Venecijanske komisije. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kodeks formuliran u vidu smjernica i obrazloženja, te da iz prakse Europskog suda proizlazi da postupanje suprotno navedenom Kodeksu samo po sebi ne predstavlja povredu prava na slobodne izbore (*op. cit., Gruzijaska laburistička partija protiv Gruzije*, točka 90. ove odluke). Naime, u Smjernicama je u odjeljku I. „Načela europskog nasljeđa u oblasti izbora“, između ostalog, navedeno da pet temeljnih načela europskog izbornog nasljeđa predstavlja opće, jednako, tajno i neposredno pravo glasa, te da se izbori moraju održavati redovno. U Kodeksu je, u točki 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 Europe u kojima su parlamenti dvodomni ne postoji jedinstven način organiziranja posrednih izbora za drugi dom parlamenata. Karakteristika takvog sustava jeste da se „donji dom“ konstituira na temelju 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 promatrati u specifičnom ustavnom kontekstu svake države (vidi

*Kompilaciju mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona broj CDL-PI(2020)020 od 14. prosinca 2020. godine, str. 3., toč. 4. i 6., dostupnu [ovdje](#).*

113. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da je u točki 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 temeljni elementi izbornog sustava 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 temeljnih elemenata Izbornog zakona i na posredne izbore, Ustavni sud zapaža da članak II.2.b) Kodeksa sadrži alternativu iz koje se može zaključiti da ukoliko se izmjene izvrše u razdoblju kraćem od godinu dana, one „moraju biti utvrđene ustavom ili zakonom više razine 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 Rumunjske*, presuda od 27. veljače 2018. godine, predstavka broj 43609/10, točka 40.), što je temeljna 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju do te mjere da bi se moglo smatrati da je došlo do ograničenja koje je utjecalo na samu bit 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 člankom 3. Protokola broj 1 Europske konvencije.

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

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

117. Ustavni sud naglašava da je zadatak Ustavnog suda, prema članku VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prvenstveno da podržava ovaj Ustav, a da je člankom VI/3.(a) alineja 2. konkretizirano da Ustavni sud ima nadležnost ispitivati je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu. Odredbom članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine Bosna i Hercegovina je određena kao „demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“. Ustavni sud je nadležan i obvezan djelovati kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (članak VI/3.), što uključuje jedno od njegovih temeljnih 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 sukladan 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 podnositelj zahtjeva. Ustavni sud podsjeća na tekst članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem 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. Podnositelj 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. Podnositelj 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 čimbenikom u formiranju vlasti. Na taj način se, kako navodi, uništava demokracija u FBiH, koja je, do sada, bila izražena putem izbora zastupničkih tijela na demokratskim načelima.

119. Ustavni sud podsjeća da više od 17 zemalja Europe, uključujući i BiH, ima dvodomna zakonodavna tijela. Metoda biranja drugog doma ovisi o kontekstu, 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 Međunarod-



nog 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. listopada 2016. godine, toč. 50–51., dostupan [ovdje](#)).

120. Ustavni sud podsjeća da postojanje Doma naroda na razini države Bosne i Hercegovine proizlazi iz Ustava BiH. Naime, u članku IV. Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da „Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Zastupnički dom“. Također, Ustavni sud zapaža da je i na razini 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 brojili 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 podnositelj nastoji prikazati.

121. Podnositelj Komšić navodi da su domovi naroda „glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana, koja se ostvaruje većinskim odlučivanjem u predstavničkim domovima zakonodavne vlasti“. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da pitanje treba li u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji BiH uopće postojati dvodomni sustav 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je Bosna i Hercegovina određena kao „demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora“. Naročito, Ustavni sud smatra da te tvrdnje podnositelja 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. Podnositelj 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 članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku 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 članka 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 protuustavno 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 njegova 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 članka 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, utemeljenu na broju stanovnika svakog konstitutivnog naroda u svim kantonima. Ustavni sud podsjeća da je proporcionalni sustav jedan od standardnih modela izbornog sustava. Naime, upravo najveći broj država Europske unije prihvaća proporcionalni sustav raspodjele mandata, opredjeljujući se za različite matematičke metode preračunavanja osvojenih glasova u poslaničke mandate. U svezi 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 utemeljeno 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 članku 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 sustav i način njegovog izračuna predstavlja jedan od standardnih modela izbornog sustava, koji, sam po sebi, nije suprotan članku 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 članku 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 članka II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine ili iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

#### **Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII. – korištenje popisa stanovništva**

125. Podnositelj 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 stavak 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. Podnositelj Komšić se poziva i na članak 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, sukladno Zakonu 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 tijekom rata u BiH (1992–1995.), dok se ne implementira Aneks 7 Općeg okvirnog sporazuma, kojim se zahtijeva povratak svih prognanih i izbjeglih osoba 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 članka 20.16A stavak 2. toč. a–j. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojim je bilo propisano da „do organiziranja novog popisa kao osnova koristi se popis iz 1991. godine tako da svaki kanton bira sljedeći broj izaslanika“, nisu sukladne članku 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 razmjeran (proporcionalan) udjelu tog konstitutivnog naroda u broju stanovnika relevantnog kantona. Izbor zakonodavnog tijela u kontekstu izbora delegata Doma naroda morao bi podrazumijevati da broj delegata pojedinog konstitutivnog naroda odgovara postotku udjela tog konstitutivnog naroda u određenom kantonu Federacije. Posljedica načela proporcionalnosti je da neki kantoni daju više, a neki manje delegata u Dom naroda, sve sukladno nacionalnoj strukturi stanovništva pojedinog kantona. Proizlazi da je utvrđeno načelo proporcionalnosti u funkciji što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji [...].

51. Dovodeći naprijed navedeni značaj Doma naroda u ustavnom sustavu Federacije Bosne i Hercegovine u svezu s načelom konstitutivnosti naroda, neosporno proizlazi da načelo konstitutivnosti naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine, u kontekstu Doma naroda, može biti ostvareno samo ako se popunjavanje Doma naroda temelji na jasno preciziranim kriterijima koji trebaju dovesti do što potpunijeg predstavljanja svakog od tri konstitutivna naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Suprotno od navedenog, neadekvatno političko predstavljanje onih koje predstavlja i čije interese zastupa dovodi do povrede načela konstitutivnosti, odnosno nejednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine [...].

127. Dalje, SIP je nakon održavanja Općih izbora 2018. godine donio Naputak iz kojeg proizlazi da je preliminarni broj delegata koji se bira iz skupština kantona utvrđen na temelju posljednjeg popisa stanovništva, odnosno na temelju popisa stanovništva iz 2013. godine. Ustavni sud je odlukama o dopustivosti br. U-24/18 od 31. siječnja 2019. godine i U-3/19 od 28. ožujka 2019. godine (dostupne na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)) odbacio kao nedopuštene zahtjeve za ocjenu ustavnosti Naputka zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje. U Odluci broj U-24/18 Ustavni sud je naveo:

36. [...] da pobijani Naputak o izmjeni i dopunama predstavlja provedbeni akt koji je SIP donio s ciljem provedbe Izbornog zakona u postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, kojim je utvrđen preliminarni broj delegata za Dom naroda koji se biraju iz skupština kantona. Shodno tome, ali i činjenici da se radi o odredbi privremenog karaktera, Ustavni sud zaključuje da se u konkretnom slučaju ne radi o općem aktu za čiju je ocjenu ustavnosti nadležan sukladno članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, u ovom slučaju, imajući u vidu sadržaj podnesenog zahtjeva, u svjetlu članka 31. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud ne uočava nijedan razlog zbog kojeg bi pobijani provedbeni akt SIP-a pokretao pitanje kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda [...].

128. Prema tome, Ustavni sud zapaža da je kao rezultat navedenih odluka Dom naroda FBiH u mandatu 2018–2022. godine već bio formiran prema rezultatima popisa sta-

novništva iz 2013. godine, čiju upotrebu podnositelj zahtjeva sada osporava. Također, Ustavni sud zapaža da iz sadržaja Amandmana CXXVIII. proizlazi da se njime željelo postići „što potpunije predstavljanje svakog od konstitutivnih naroda i Ostalih u tom domu“ sukladno odluci Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#). Osim toga, u konkretnom slučaju je očigledno da je članak 20.16A stavak 2. toč. a–j. Izbornog zakona na temelju kojeg se primjenjivao popis iz 1991. godine stavljen izvan pravne snage rješenjem o neizvršenju Ustavnog suda u predmetu broj [U-23/14](#) (vidjeti točku 20. ove odluke).

129. Glede navoda podnositelja zahtjeva da se ne može odvojiti uspostava 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 članka 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 dano klubovima delegata u Domu naroda. Zbog toga, Ustavni sud smatra da korištenje dva različita popisa stanovništva za različite grane vlasti ne izlazi izvan okvira slobodne procjene države, zbog čega se ne mogu prihvatiti kao utemeljene tvrdnje da se na navedeni način narušava načelo demokracije iz članka I/2. Ustava BiH. Pri tome, kada su u pitanju navodi podnositelja 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 člankom 1. stavak 3. Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma Bosna i Hercegovina i entiteti preuzeli obvezu da poduzmu sve potrebne korake za sprečavanje aktivnosti unutar svojih teritorija kojim bi se ugrozio ili spriječio siguran i dobrovoljan povratak izbjeglica i prognanih, a člankom 2. da će stvoriti na svojim teritorijima političke, ekonomske i socijalne uvjete za dobrovoljan povratak i skladnu integraciju bez davanja prednosti nekoj određenoj skupini. Ustavni sud, također, ukazuje na to da je imao u vidu i članak II/5. Ustava BiH, kojim je propisano da sve izbjeglice i raseljene osobe 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 provedba Aneksa 7 Općeg okvirnog sporazuma ili pokreće pitanje zaštite prava izbjeglica ili raseljenih osoba iz članka II/5. Ustava BiH. Zbog toga su neutemeljene i tvrdnje podnositelja 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 članku 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 članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, na koje se podnositelj 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 dopredsjednika Federacije BiH**

132. Podnositelj zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX. i CXXI. i članak 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 dopredsjednika FBiH, suprotne odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime, podnositelj zahtjeva smatra da navedenim odredbama nije otklonjena diskriminacija u izboru predsjednika i dopredsjednika 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 članka IV.B.1., članak 1. stavak 2. (dopunjene Amandmanom XLI.) i članak IV.B.1., članak 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 sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. Međutim, Ustavni sud je u obrazloženju (vidi točku 18. ove odluke) konstatirao da iz odluka Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci* te *Zornić* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Ustavni sud je naglasio da je nemoguće predvidjeti opseg 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 usglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Europskom konvencijom, koju je utvrdio Europski 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 provedba povezanih odluka Europskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i drugih sličnih odluka na koje je podnositelj Komšić ukazivao. Čak i podnositelj Komšić u zahtjevu navodi da je visoki predstavnik „samo izmijenio broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike 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 skupine Ostalih imaju mogućnost kandidiranja za izbor predsjednika i dopredsjednika 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 provedba 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. srpnja 2017. godine, toč. 35. i 36. i [U-14/22](#) od 26. svibnja 2022. godine, toč. 37. i 38., dostupne na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). To znači da je provedba navedenih presuda i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje nužna i za provedbu odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12. Prema tome, kod nesporne činjenice da se osporene odredbe ne odnose na provedbu navedenih presuda Europskog suda, niti odluke ovog suda u predmetu broj U-14/12, Ustavni sud smatra da i dalje ostaje obveza javnih vlasti na njihovu provedbu. 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 dopredsjednika Federacije BiH iz klubova delegata konstitutivnih naroda, već je naveo da se (i) pripadnicima skupine 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 provedba odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-23/14 i sprječavanje 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 dopredsjednike Federacije BiH, kako se to nastoji prikazati u zahtjevu podnositelja Komšića. Prema tome, polazeći od činjenice da je neustavnost ranije važećih odredaba utvrđena iz razloga koji se ne odnose na postupak izbora predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH, Ustavni sud ne može zaključiti da su osporene pravne odredbe, kojima je, u biti, samo promijenjen broj delegata koji moraju podržati kandidate za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, same po sebi neustavne.

137. Naposljetku, podnositelj Komšić problematizira neizravni način izbora za predsjednika i dopredsjednike Federacije BiH, te smatra da im nedostaje demokratski legitimitet jer ih ne biraju izravno glasači. Također, ukazuje da se članovi Predsjedništva BiH odnosno predsjednik i dopredsjednik RS biraju izravno. Smatra da je to suprotno načelima „vladavine prava“ i „demokracije“ iz članka I/2. Ustava BiH.

138. Ustavni sud podsjeća da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o političkom ili administrativnom ustrojstvu entiteta. Dakle, prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji ustavna obveza da entiteti imaju istu političko-administrativnu strukturu, niti da

način izbora predsjednika i dopredsjednika FBiH mora biti isti kao u drugom entitetu ili na razini države. U svezi 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 dopredsjednik Federacije BiH ne biraju izravno 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 dopredsjednik Federacije BiH. Štoviše, Ustavni sud zapaža da se ne može tvrditi da predsjednik i dopredsjednik Federacije BiH nemaju demokratski legitimitet zato što nisu izabrani na izravnim izborima, s obzirom na to da i način njihovog izbora predstavlja pitanje u kojem nadležne javne vlasti imaju široko polje slobodne procjene. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje i na točku 56. Kodeksa Venecijanske komisije, u kojoj je navedeno „mada se predsjednik republike često bira izravno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države“. Ustavni sud podsjeća da je od donošenja Ustava FBiH iz 1994. godine posredan način izbora predsjednika i dopredsjednika 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 članak 1. Izmjena Izbornog zakona – Poglavlje 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 suprotne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članku 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 podnositelj 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine**

140. Podnositelj Džaferović smatra da osporene odredbe nisu sukladne načelima „jasnoće“, „preciznosti“ i „predvidljivosti“ iz članka I/2. Ustava BiH. Podnositelj te navode obrazlaže pozivanjem na izjave dužnosnika SIP-a da se još ne zna kako provesti osporene odredbe, da se problem tiče delegiranja u Dom naroda FBiH, te da je SIP svjestan da će morati donijeti akt prema kojem će se delegati delegirati iz kantonalnih skupština u Dom naroda FBiH. U svezi s načelima „jasnoće“ i „predvidljivosti“, podnositelj 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 kvalitetu primjerenu demokratskom sustavu, tako da služe zaštitu ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sustava. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da standard kvalitete zakona traži da pravna norma bude dostupna osobama na koje se primjenjuje i da bude za njih predvidljiva, to jest dovoljno precizna da one mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-15/18](#) od 29. studenog 2018. godine, točka 26.). Ranijom praksom Ustavnog suda preuzeta je praksa Europskog suda prema kojoj se izraz „zakon“ ne odnosi samo na puko postojanje zakona, već i na kvalitetu zakona, zahtijevajući da on bude suglasan vladavini prava, a njegove pravne norme u dovoljnoj mjeri precizne, jasne i predvidljive. Zakon mora dati dovoljno jasan opseg bilo kakvog diskrecijskog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način kako se ono izvršava (*ibid.*, [U-15/18](#), točka 26.).

142. Razmatrajući navode podnositelja 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 podnositelj 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 potrebnu kvalitetu zakona. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je relevantnim sudionicima ostavljeno dovoljno vremena za prilagodbu navedenim propisima koji su se odnosili na provedbu 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 članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 podnositelji zahtjeva ukazivali. Prema tome, imajući u vidu zaključke Ustavnog suda u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 članka 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 sukladne članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

## **VII. Zaključak**

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

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

146. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja dopredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i suca Ledija Biankua.

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

## **Izdvojeno mišljenje dopredsjednika Mirsada Ćemana, sutkinje Angelike Nußberger i suca 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. listopada 2022. godine je nečuveno. To je jedinstven slučaj.

U praksi Europskog suda i Venecijanske komisije postoje predmeti vezani za promjene izbornih zakona koje su usvojene prije izbora<sup>1</sup> ili poslije izbora.<sup>2</sup> 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 njihove objave u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. listopada 2022. godine.<sup>3</sup>

Većina je zaključila da su odluke visokog predstavnika sukladne Ustavu Bosne i Hercegovine i Europskoj konvenciji. Duplim glasom predsjednice Ustavnog suda postignut je nužni kvorum za donošenje odluke u predmetu. Iako poštujemo argumente naših kolega, ne možemo ih slijediti.

Prema našem mišljenju, odluke visokog predstavnika krše članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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.<sup>4</sup>

---

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

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

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

4 Podsjećamo da je u predmetu *Međunarodni zaštitnici životinja protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Europski sud istaknuo sljedeće: „Kako bi se odredila proporcionalnost opće mjere, Sud mora prije svega ocijeniti zakonodavne izbore koji su u njezinoj osnovi (...) Kvaliteta parlamentarnog

Ipak, visoki predstavnik može djelovati u takvom trenutku na temelju tzv. bonskih ovlasti. 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 sukladne Ustavu i međunarodnim standardima u onoj mjeri u kojoj se primjenjuju.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> Kako su politički pregovori o usvajanju izborne reforme propali, te nije bilo moguće navrijeme postići kompromis prije izbora<sup>7</sup>, 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 (djelomičnog) rješenja prolazne krize, tim više jer uspjeh nametnutog rješenja nije uopće zagarantiran.

## II) Premise odluke većine

Odluka većine je utemeljena na pet premisa koje mi ne možemo prihvatiti.

Kao prvo, odluka većine je utemeljena na ideji da promjena izbornih pravila neposredno prije ili poslije izbora ne bi bila suprotna *per se* članku 3. Protokola broj 1.<sup>8</sup> U svezi s tim, većina se poziva na sudsku prasku Europskog suda u predmetima *Lykourazos protiv Grčke*<sup>9</sup> i *Gruzijska laburistička partija protiv Gruzije*.<sup>10</sup> 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 temelju sudske presude tri godine nakon izbora, a predmet *Gruzijska laburistička partija* odnosi se na dilemu oko obveze 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 tijeku, tj. između neposrednih i posrednih izbora. Kao što je već

---

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

5 Vidi točku 74. Odluke.

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

7 Vidi toč. 25. i 111. Odluke.

8 Vidi točku 89. Odluke.

9 Vidi fusnotu 1.

10 Vidi fusnotu 2.

spomenuto, takvo miješanje je nečuveno i ne bi se moglo desiti u pravnom sustavu 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.<sup>11</sup> 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 izravan utjecaj na ishod izbora u Dom naroda, te na izbor predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH.<sup>12</sup> Prema toj viziji, pravo na glasanje nužno ne uključuje pravo da se zna kako će glasovi biti korišteni u popratnom procesu, a posebno koliko će predstavnika konstitutivnih naroda i Ostalih, te koliko će predstavnika iz kojeg kluba biti poslano u Dom naroda na temelju 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 strankama<sup>13</sup>, iako one nužno moraju razvijati strategije za neposredne izbore nakon kojih slijede posredni izbori i moraju uzeti 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 dopredsjedniku Federacije BiH daje se na temelju lanca izbora – jedni ovise o drugima, 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 prihvaća, na temelju presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*<sup>14</sup>, da je članak 3. Protokola broj 1 u potpunosti primjenjiv na izbore

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

12 Većina očekuje od podnositelja zahtjeva da dokaže takav utjecaj (vidi točku 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 točke 102. *et seq.* Odluke.

14 Br. 27996/06, 34836/06 (VV), 22. prosinca 2009. Vidi točku 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 opseg zakonodavnih nadležnosti koje Dom uživa u ovom slučaju odlučujući čimbenik. Dom naroda zaista uživa široke ovlasti u proceduri usvajanja zakona: članak IV. stavak 3. (c) Ustava izričito predviđa da nijedan zakon ne može biti usvojen bez odobrenja oba doma. Nadalje, Dom naroda, zajedno sa Zastupničkim domom, odlučuje o izvorima i iznosu sredstava

u Dom naroda<sup>15</sup>, tim člankom se pravi razlika između načela primjenjivih na neposredne i posredne izbore.

Mi ne prihvaćamo to tumačenje prakse Suda. Prema našem mišljenju, sva načela koja je razvio Europski 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 članku 3. Protokola broj 1, a naročito u odnosu na trenutak izmjena izbornih zakona, Europski sud je dosljedno upućivao na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je razvila Venecijanska komisija.<sup>16</sup> Ne postoji ništa u sudskoj praksi Europskog 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“.<sup>17</sup> To je tim više točno u mjeri u kojoj se Kodeks odnosi na temeljna načela vladavine prava.

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

Međutim, mišljenja smo da su promjene značajne. Izmjenama i dopunama izbornih pravila, kako na ustavnoj tako i na zakonodavnoj razini, 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 nositelja izvršne vlasti. Takve promjene nisu tehničke prirode nego se tiču „temeljnih elemenata izbornog sustava“. U tom kontekstu potrebno je poštovanje načela stabilnosti izbornog sustava. Dakle, načelo stabilnosti izbornog zakona iz Kodeksa Venecijanske komisije<sup>19</sup>, prema našem mišljenju, u potpunosti se odnosi na konkretni predmet.

Kao peto, većina smatra da Ustavni sud nema nadležnost utvrditi rokove visokom predstavniku za donošenje obvezujućih odluka jer bi to izašlo izvan okvira teorije funkcionalne dualnosti.<sup>20</sup> Istodobno, Ustavni sud prihvaća da analizira tvrdnju podnositelja zahtjeva da trenutak donošenja određaba nije u suglasnosti sa stabilnošću izbornog su-

---

za rad institucija države i za međunarodne obveze Bosne i Hercegovine, te odobrava proračun za institucije Bosne i Hercegovine (vidi članak IV. stavak 4. (b)–(c) Ustava). I na kraju, daje potrebnu suglasnost za ratifikaciju ugovora (vidi članak IV. stavak 4. (d) i članak V. stavak 3. (d) Ustava). Stoga, izbori za Dom naroda potpadaju pod članak 3. Protokola broj 1. Prema tome, članak 14. u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 je primjenljiv.“

15 Vidi točku 86. Odluke.

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

17 Vidi točku 112. Odluke.

18 Vidi točku 113. Odluke.

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

20 Vidi točku 79. Odluke.

stava.<sup>21</sup> Prema našem mišljenju, to je nepomirljiva proturječnost. 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 tijeku.

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

Europski sud je precizirao i da miješanje u pravo na glasanje mora biti u suglasnosti s „načelom vladavine prava te općim ciljevima Konvencije“<sup>23</sup> i da je vladavina prava jedan od „temelja djelotvorne i smislene demokracije“.<sup>24</sup>

Glavni elementi načela vladavine prava uključuju predvidljivost i stabilnost zakona<sup>25</sup>. Ta načela su od naročite važnosti u izbornim pitanjima kao što je to naglasio Europski sud u svojoj praksi prema članku 3. Protokola broj 1.<sup>26</sup>

Podsjećamo da su osporeni ustavni amandmani stupili na snagu 2. listopada 2022. godine, tj. nakon objave na službenoj stranici Ureda visokog predstavnika, a Izmjene i dopune Izbornog zakona stupile su na snagu prvog dana nakon njihove objave u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, tj. 8. listopada 2022. godine.<sup>27</sup>

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 suglasnosti s kriterijima stabilnosti izbornog zakona.

21 Vidi točku 80. Odluke.

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

23 Vidi *Ždanoka protiv Latvije* (VV) broj 58278/00, točka 115., Europski sud 2006 I, i *Miniscalco protiv Italije*, broj 55093/13, toč. 94–95., 17. lipnja 2021.

24 Vidi *Uspakich protiv Litvanije*, broj 14737/08, 20. prosinca 2016, točka 87.

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

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

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

Smatramo bitnim napomenuti u ovom smislu, te kao odgovor na argument većine<sup>28</sup>, 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.<sup>29</sup> Ukoliko nije moguće postići „apsolutnu predvidljivost“, kao što tvrdi većina,<sup>30</sup> 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 opravdati miješanje u svjetlu konkretne situacije u Bosni i Hercegovini,<sup>31</sup> mi smo mišljenja da takvo značajno odstupanje od načela vladavine prava predviđenog Ustavom i Europskom 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 sustava, te time i načela demokracije i vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i povrede članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku 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 Europsku konvenciju, u ovom izdvojenom mišljenju se nismo osvrtni na neka druga konkretna sporna pitanja koja su podnositelji zahtjeva za ocjenu ustavnosti potencirali (npr. nedosljedna primjena rezultata popisa stanovništva iz 1991. odnosno 2013. godine itd.) jer to nije bilo nužno.

Dopredsjednik Ćeman 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 točku 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 Europski sud naglasio sljedeće: „70. U tom pogledu Sud ponavlja da se norma ne može smatrati ‘zakonom’ u smislu članka 10. stavak 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 danim 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, točka 124., Europski sud 2016 (izvodi) i *Delfi AS protiv Estonije* [VV] broj 64569/09, točka 121., Europski sud 2015).

30 Vidi točku 142. Odluke.

31 Vidi toč. 111. i 112. Odluke.



**Predmet broj U-29/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

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

Odluka od 23. ožujka 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 temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

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

utvrđuje se da su članak 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), članak 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i članak 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 92/20) u skladu s načelom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i s pravom na zabranu diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 1.1 i člankom 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: podnositelji zahtjeva) podnijelo je 12. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 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), članka 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22; u daljnjem tekstu: Zakon o osnovnom obrazovanju) i članka 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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 13. listopada 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev. Rok za dostavu odgovora produljen je 22. studenog i 14. prosinca 2022. godine za naredna tri mjeseca.

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

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. U svezi s ustavnopravnim legitimitetom za podnošenje zahtjeva, podnositelji 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 članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Podnositelji zahtjeva naglašavaju da isključivo osporavaju ime nagrade koje glasi „Svetosavska nagrada“, koja je propisana osporenim odredbama tri različita zakona iz oblasti obrazovanja. Podnositelji 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 njezinog 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 utvrđeno načelo konstitutivnosti naroda „[...] Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“. Načelo konstitutivnosti naroda je obvezno za raspodjelu vlasti, ali i za funkcioniranje društva u cjelini. U svezi s tim, podnositelji 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 podnositelji 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 obveze 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. ožujka 2006. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 47/06, točka 150., dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)).

5. Podnositelji zahtjeva navode da je „Svetosavska nagrada“ ime dobila po Svetom Savi. Sveti Sava je rođen u XII. stoljeću 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. Podrijetlo 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 kršćane. Prema navodima podnositelja zahtjeva, radi se o postupku koji obiluje „rasizmom, ksenofobijom i islamofobijom“. Kao potvrdu za navedene tvrdnje, podnositelji zahtjeva citiraju dio iz „Zakonopravila“, djela koje je pisano arhaičnim jezikom (1220. godina). Dalje navode da „Zakonopravilo“ sadrži obvezu izgovaranja prokletstva i odricanja od islama i njegovih vrijednosti prilikom konvertiranja muslimana u kršćane.

6. Podnositelji navode da su obrazovanje i odgoj od općeg interesa za entitet RS. Sustav 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. Podnositelji zahtjeva ne vide nikakav opći interes u imenu nagrade ako se ime nagrade veže za kulturu, povijest 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. Štoviše, ime nagrade „može biti uvredljivo za Bošnjake“ iz razloga koji su navedeni u prethodnoj točki ove odluke.

7. Podnositelji 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 svezi 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 povijest, 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. studenog 2006. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 24/07, točka 70., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). U konkretnom slučaju se, prema mišljenju podnositelja 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. Podnositelji zahtjeva ističu da osporene odredbe navedena tri zakona, koje se odnose na ime nagrade, nisu u suglasnosti sa člankom 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 članka 1. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, podnositelji 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“. Podnositelji zahtjeva zaključuju da ime nagrade nije usklađeno sa člankom 1.1 Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije iz Aneksa I. na Ustav BiH i da ga na temelju članka 2. a) i c) navedene Konvencije treba ukinuti.

## **b) Odgovor na zahtjev**

9. Narodna skupština je, prije svega, osporila aktivnu legitimaciju podnositelja zahtjeva. U svezi 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 članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Potom, Narodna skupština navodi da podnositelji zahtjeva iznose neargumentirane i neutemeljene tvrdnje o neustavnosti osporenih zakonskih normi. U svezi s tim, navedeno je da se, imajući u vidu ustavne odredbe na koje su se podnositelji zahtjeva pozvali i osporene pravne norme, ne može utvrditi u kojem dijelu

podnosiocima 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. rujna 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 nitko ne dovodi u neravnopravan položaj. Uvjeti i kriteriji na temelju 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 svezi 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 načelom konstitutivnosti. Predloženo je da se zahtjev odbije kao neutemeljen.

#### IV. Relevantni propisi

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

##### *Preambula*

[...]

*Predani miru, pravdi, toleranciji i pomirenju,*

[...]

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

##### *Članak II/4.*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

11. **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**, usvojena na plenarnoj sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 21. prosinca 1965. godine („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“ broj 6/67; 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 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. srpnja 2020. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 21.*

*Poslije članka 54. dodaje se novi članak 54a, koji glasi:*

*„Članak 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 prosincu 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 stavka 4. ovoga članka predlaže ministru da se Svetosavska nagrada dodijeli vaspitaču ili stručnom saradniku koji ispunjava uvjete i kriterije propisane st. 5. i 6. ovoga članka.*

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

*(9) Novčana nagrada iz stavka 8. ovoga članka 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. kolovoza 2022. godine) u relevantnom dijelu glasi:

#### *Članak 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 studenome 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) učešće 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 stavka 4. ovoga članka 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 stavka 8. ovoga članka 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. rujna 2020. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 17.*

*Poslije članka 119. dodaje se novi članak 119a, koji glasi:*

*„Članak 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 prosincu 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 stavka 6. točka 1) ovog članka ne odnosi se na nastavnike za čiji predmet nije organizirano republičko takmičenje u prethodnoj školskoj godini.*

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

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

(10) Novčana nagrada iz stavka 9. ovog članka 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 članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

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

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

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela 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 podnositelj, u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-7/10](#) od 26. studenog 2010. godine, točka 21., dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)).

## VI. Meritum

18. Iz navoda zahtjeva proizlazi da podnositelji osporavaju određene članke 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 iznimne rezultate i uspjehe u radu. Podnositelji zahtjeva ne tvrde da postoji različit tretman prilikom dodjele nagrade. U svezi s tim, podnositelji zahtjeva ukazuju da ne postoji odredba koja zabranjuje nastavnicima i odgajateljima iz drugih konstitutivnih naroda, koji ispunjavaju propisane uvjete, da dobiju „Svetosavsku nagradu“. Unatoč tome, podnositelji zahtjeva inzistiraju 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 povijest i kulturu isključivo srpskog naroda, zbog čega smatraju da su osporene zakonske odredbe neustavne. Osim toga, podnositelji zahtjeva navode da ime nagrade „može biti uvredljivo za Bošnjake“ iz razloga koji su navedeni u točki 5. ove odluke.

### **Načelo konstitutivnosti naroda i kolektivne ravnopravnosti**

19. Podnositelji zahtjeva su u obrazloženju najprije ukazali na kršenje načela 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 načela konstitutivnosti koje je sadržano 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. ožujka 2006. godine, na koju su se pozvali podnositelji zahtjeva, Ustavni sud se pozvao na načelo konstitutivnosti naroda kako slijedi:

*117. Ustavni sud u svojoj jurisprudenciji već je utvrdio da ustavno načelo kolektivne ravnopravnosti konstitutivnih naroda, koje 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. srpnja 2000. godine, točka 60.).*

*118. Ustavni sud je u Odluci broj U 5/98 o priznanju prava konstitutivnih naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine utvrdio ustavno načelo kolektivne jednakosti, koje nameće obvezu 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 obveza da se ne krše pojedinačna prava na diskriminacijski način već, također, i ustavna obveza nediskriminacije u smislu prava grupa. Usprkos teritorijalnoj razdiobi Bosne i Hercegovine uspostavljanjem dva entiteta, ova teritorijalna razdioba ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja (vidi Odluku Ustavnog suda broj U-5/98-III od 1. srpnja 2000. godine, točka 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 pita-

nje poštovanja ustavne obveze „nediskriminacije u smislu prava grupa“. Imajući u vidu uvjete koji su spornim zakonskim odredbama propisani kao kriteriji za sudjelovanje na konkursu za dodjelu „Svetosavske nagrade“, Ustavni sud smatra da se djelovanje spornih odredaba 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 odredaba je vrlo usko upravo zbog posebnih uvjeta koji su propisani, kao što su duljina staža u institucijama obrazovnog sustava, stupanj stručnosti, druge osvojene nagrade i drugi postignuti rezultati u službi. Da bi se moglo pokrenuti pitanje poštovanja načela 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 načelo „ravnopravnosti i jednakosti konstitutivnih naroda“ ili pitanje poštovanja ustavne obveze „nediskriminacije u smislu prava grupa“.

22. U svezi s tim, Ustavni sud ističe da je u odluci na koju su se podnositelji 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 obuhvaćaju praznike koji, u pretežnom dijelu, odražavaju i veličaju samo srpsku povijest, 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 odlučuju 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 se žele prijaviti 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 neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da je zbog imena „Svetosavska nagrada“ koje je propisano osporenim zakonima prekršeno načelo konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava BiH.

### **Zabrana diskriminacije**

25. Ustavni sud zapaža da se podnositelji zahtjeva nisu pozvali na kršenje prava na zabranu diskriminacije iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. U zahtjevu za ocjenu ustavnosti isključivo je navedeno da osporene odredbe nisu u suglasnosti s pravom na zabranu diskriminacije iz članka II/4. Ustava BiH u svezi sa

člankom 1.1 Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije iz Aneksa I. na Ustav BiH. Stoga su predložili da Ustavni sud, na temelju članka 2. a) i c) navedene Konvencije, osporene odredbe navedenih zakona ukine.

26. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u drugoj svojoj odluci, Odluci broj [U-44/01](#) od 27. veljače 2004. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://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 sustavu Bosne i Hercegovine šira od zaštite koju pruža članak 14. Europske konvencije.

27. Uzimajući to u obzir, kao i navode podnositelja zahtjeva, Ustavni sud će ispitati uvodi li se osporenim odredbama u obrazovni sustav RS „rasna diskriminacija“ zbog „razlikovanja, isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva“ po „nacionalnom ili etničkom podrijetlu“ iz članka 1.1 Konvencije o ukidanju rasne diskriminacije. Taj članak, 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 članka 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 dobivanje „Svetosavske nagrade“. Uvjeti koji su propisani za dodjelu nagrade su isti za svakoga kada je u pitanju „nacionalno ili etničko podrijetlo“. Na konkurs se može javiti svako tko ispunjava propisane uvjete. Osim toga, Ustavni sud zapaža da ni podnositelji 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 točku 6. ove odluke).

29. Dalje, Ustavni sud zapaža da podnositelji 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 povijesti, ali se povijesti mora dotaći onoliko koliko je nužno da se to pitanje analizira. Nesporno je da je „Svetosavska nagrada“ dobila ime po Svetom Savi, koji je živio i djelovao u 13. stoljeću i o kojem su i podnositelji zahtjeva iznijeli određene povijesne činjenice (vidi točku 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 svezi 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. stoljeću, 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. stoljeća, koji govore o određenim (vjerskim) pitanjima koja su tada bila aktualna, mogli uspoređivati s današnjim, modernim shvaćanjima o poštovanju temeljnih 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 svezu 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 aktualno vrijeme, dok ovdje to nije moguće. Ustavni sud smatra da je neutemeljeno i pozivanje podnositelja zahtjeva na Drugu djelomičnu odluku broj U-4/04 od 18. studenog 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. Podnositelji zahtjeva navode da je „za njih neprihvatljivo“ da se ime nagrade odnosi na osobu iz povijesti i kulture srpskog naroda. Međutim, Ustavni sud ukazuje da se na takvoj tvrdnji ne može temeljiti odluka o diskriminaciji. Ustavni sud ne prihvaća 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 prijave za tu nagradu zbog svog stava o neprihvatljivosti te nagrade zbog njezinog imena. Čak i kada bi do toga došlo, Ustavni sud smatra da osobni stavovi, bez dokazivanja različitog tretmana po osnovi nacionalne ili etničke pripadnosti i u smislu Konvencije, ne mogu biti argument u smislu načela prema kojima se ispituje postojanje diskriminacije. U svezi s tim, Ustavni sud smatra da podnositelji zahtjeva, u konkretnom slučaju, nisu učinili vjerojatnim 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 članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 1.1 i člankom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

## **VII. Zaključak**

34. Ustavni sud zaključuje da su osporene pravne odredbe iz članka 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju, članka 140. Zakona o osnovnom odgoju i članka 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju u dijelu u kojem se propisuje „Svetosavska nagrada“ u skladu s načelom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 1.1 i člankom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

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

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

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

## Izdvojeno mišljenje o neslaganju dopredsjednika Mirsada Ćemana

Na temelju članka 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. ožujka 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 članka 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju, članak 140. Zakona o osnovnom odgoju i članak 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju, u dijelu u kojem se propisuje „Svetosavska nagrada“, u skladu s načelom konstitutivnosti naroda iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 1.1 i člankom 2. a) i c) Konvencije o uklanjanju rasne diskriminacije.

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

### II. Osnova i ključni razlog

S odlukom većine ne slažem se u fundamentalnom pristupu. Ključna dilema, prema mom mišljenju, jest treba li ovo pitanje, kao što je stav većine, promatrati 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“)<sup>2</sup> 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, neovisno o tome tko ustanovljava nagradu i po kojim kriterijima se ona dodjeljuje), nego se mora uzeti u obzir, kao što to, između ostalog, podnositelji zahtjeva i navode, da se „u imenu nagrade, osim srpskog naroda, ne mogu prepoznati drugi konstitutivni narodi, Ostali i građani BiH“.<sup>3</sup>

---

1 Vidi navode podnositelja zahtjeva, toč. 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 dobivanja te nagrade, a ne na kolektivna prava konstitutivnih naroda na ravnopravnost i jednakost, kao ni na zabranu diskriminacije grupa; vidi toč. 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 njezinih 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 iznimne 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 proturječi Ustavu Bosne i Hercegovine, kao i Ustavu Republike Srpske<sup>4</sup>, jer entitet Republika Srpska, neovisno o tome 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 Srpske<sup>5</sup>, 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 temelji na želji da se osiguraju „mir, tolerancija i opće blagostanje“, dakle za sve<sup>6</sup>.

S obzirom na to da je Ustavom Bosne i Hercegovine zagarantirano pravo na slobodu misli, savjesti i vjere<sup>7</sup>, nije, dakle, pitanje može li se ustanoviti „Svetosavska nagrada“ ili ne, nego je ključno pitanje treba li etničke i/ili konfesionalne posebnosti (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 iznimke (?!), 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 članak II/3.(g) Ustava Bosne i Hercegovine.

Republici Srpskoj očigledno čini)<sup>8</sup> 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 odlukom<sup>9</sup>. 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 načelo ravnopravnosti i jednakosti konstitutivnih naroda, odnosno obveza poštovanja prava na nediskriminaciju ne samo pojedinaca nego i grupa. Stoga je sasvim utemeljeno pozivanje podnositelja zahtjeva, između ostalog, i na Odluku našeg suda broj U-4/04 od 18. studenog 2006. godine<sup>10</sup>.

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 Europskom konvencijom, protumačio na vrlo reduciran način, što je ugrozilo i samo ostvarivanje nekih od tih prava<sup>11</sup>.

Očito 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 Europskog suda su u tzv. slučaju raspela (predmet *Lautsi i ostali protiv Italije*, predstavka broj 30814/06) zauzimala suprotna stajališta. Tako je vijeće 3. studenog 2009. godine u ovom slučaju utvrdilo kršenje konvencijskih prava, dok je Veliko vijeće 18. ožujka 2011. godine presudilo suprotno. Međutim, u konačnoj presudi Velikog vijeća navedeno je da sud mora uzeti u obzir i činjenicu da u Europi postoje velike različitosti između država od kojih se sastoji, posebno u području kulturnog i povijesnog razvitka, te je naglašeno da pozivanje na tradiciju ne može osloboditi državu ugovornicu obveze poštovanja prava i obveza sadržanih u Konvenciji i njezinim protokolima. U kontekstu navedenog treba imati na umu da je Bosna i Hercegovina trajno obilježena dešavanjima početkom devedesetih godina prošlog stoljeća i da proces zacjeljivanja tih rana u Bosni i Hercegovini i dalje traje. Stoga su „različitosti između država“ (kako je to formulirao Europski sud imajući u vidu širi europski 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 točku 20. obrazloženja odluke, te Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-5/98-III od 1. srpnja 2000. godine, točka 61.

10 Vidi toč. 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. srpnja 2015. godine i naknadnu presudu Europskog suda donesenu 5. prosinca 2017. godine u predmetu *Hamidović protiv Bosne i Hercegovine*.

### III. Što nije problem

S druge strane, na civilizacijskom i kulturološkom planu, a polazeći od tradicionalnih vrijednosti (uz iznimke u turbulentnim vremenima i procesima šire nestabilnosti) koje su se stoljećima baštinile u Bosni i Hercegovini, određivale i definirale njezino 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 njezino iskustvo podrazumijevaju, zapravo morale bi se podrazumijevati.

Institucije javne vlasti na svim razinama (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 točaka koje ne moraju, niti su kroz povijest bile (barem ne uvijek, odnosno u prevladavajućem 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 službena obilježja i simbolika reducirana na tradiciju, kulturu i sl. samo jednog (bilo kojeg) naroda ili grupe, sasvim je prirodno i utemeljeno 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 Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 9. stavak (1), članka 10. stavak (4) i članka 11. stavak (1) točka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine

Odluka od 23. ožujka 2023. godine





Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu: predsjednica Valerija Galić, dopredsjednici Zlatko M. Knežević i Helen Keller i suci Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 13. srpnja 2023. godine, u predmetu broj **U-15/20**, rješavajući zahtjev **Borjane Krišto, predsjedavajuće Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka d) i članka 63. stavak (1) točka 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 Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu ustavnosti članka 9. stavak (1), članka 10. stavak (4) i članka 11. stavak (1) točka 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 Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva), podnijela je 17. prosinca 2020. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 9. stavak (1), članka 10. stavak (4) i članka 11. stavak (1) točka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine.
2. Podnositeljica zahtjeva je podneskom od 6. srpnja 2023. godine obavijestila Ustavni sud da odustaje od zahtjeva.
3. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi članka VI/3. (a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 63. stavak (1) točka d) Pravila Ustavnog suda.
4. Članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

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

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

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

5. Članak 63. stavak (1) točka d) Pravila Ustavnog suda glasi:

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

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

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

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

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. rujna 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 temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineje b) i c), članka 59. st. (1) i (2) i članka 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, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 28. rujna 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 suglasnosti sa člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.**

**U skladu sa člankom 61. stavak (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 člankom 61. stavak (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: podnositelj zahtjeva), podnio je 26. siječnja 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 temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) 28. siječnja 2021. godine zatraženo je da dostavi odgovor na zahtjev.

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

#### **III. Zahtjev**

##### **a) Navodi iz zahtjeva**

4. Podnositelj zahtjeva smatra da osporeni zakon nije u skladu s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4., II/3.(k) Ustava BiH u svezi sa člankom II/6. i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i čl. II/3.(m), II/4., III/1.(b), (c), (d), (e), (h) i (i) i III/3.(b) Ustava BiH.

5. Podnositelj zahtjeva je istaknuo 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, tržišnom gospodarstvu i jedinstvenom tržištu na području cijele Bosne i Hercegovine, što uključuje punu slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i osoba koje predstavljaju četiri temeljne slobode zajedničkog tržišta. Dalje je navedeno da je reguliranje vanjske trgovine i jedinstvenog ekonomskog prostora i unutarnjeg tržišta u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i da je kao takvo zaštićeno već u Preambuli (alineja 4.) i prvom članku Ustava BiH (članak I/4.), kao i daljnjim odredbama navedenim

u zahtjevu. Iz tih ustavnih odredaba proizlazi da je vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, financiranje međunarodnih obveza BiH, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava i regulacija međuentitetskog transporta u isključivoj nadležnosti institucija države BiH (članak III/1. (b), (c), (d), (e), (h) i (i) Ustava BiH). Osim navedenih odredaba, podnositelj zahtjeva je ukazao i na ustavne garancije prava vlasništva, obvezu provedbe tih garancija, slobodu kretanja i prebivanja, ustavnu zabranu diskriminacije i poštovanja odluka institucija BiH, koje su zaštićene odredbama čl. II/3.(k) u svezi sa člankom II/6. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 ustavno načelo jedinstvenog tržišta“. Podnositelj zahtjeva je istaknuo da je, prema odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine i njezinih institucija da regulira pitanje vanjskotrgovinske politike. U skladu s tim uspostavljeno je 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 razini 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 svezi s tim, podnositelj 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. lipnja 2015. godine, Privremeni sporazum o trgovini i pitanjima u svezi s trgovinom od 1. srpnja 2007. godine, Novo europsko partnerstvo sa BiH, dokument koji je usvojilo Vijeće Europske unije 18. veljače 2008. godine. Na temelju ovih dokumenata, kako je dalje navedeno, Bosna i Hercegovina je stupila u ugovorne odnose s Europskom unijom (EU) i preuzela obvezu postupnog usklađivanja svog zakonodavstva i politike s pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*), što uključuje reguliranje unutarnjeg tržišta. Aktivnosti na uspostavi suvremenog sustava infrastrukture kvalitete u BiH, prema navodima podnositelja 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 poduzeća pružanjem usluga u okviru standardizacije, mjeriteljstva, akreditacije i ocjenjivanja usklađenosti nad tržištem s ciljem zaštite zdravlja ljudi, životinja i okoliša.

7. Podnositelj zahtjeva je dalje ukazao da je na državnoj razini uspostavljen institucionalni i pravni okvir infrastrukture kvalitete. 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 usklađenosti („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 kvalitete u BiH i uspostavlja sustav i način transponiranja direktiva Novog pristupa EU u zakonodavstvo BiH. Na temelju Zakona o tehničkim zahtjevima usvojen je niz podzakonskih akata koji razrađuju njegove odredbe (između ostalih, Program preuzimanja tehničkih propisa, Uputa o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa, Odluka o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa itd.).

8. Osim toga, podnositelj zahtjeva ukazao je da je na temelju odredbe članka 6. Zakona o tehničkim zahtjevima uspostavljen Komitet za tehničke propise BiH čiji su predstavnici s različitih razina vlasti, ministri s državnog i entitetskih razina vlasti te Brčko distrikta BiH, a koji ima funkciju da razmatra najznačajnija pitanja i dogovara temeljna načela funkcioniranja jedinstvenog tržišta u BiH prilikom donošenja tehničkih propisa i imenovanja tijela za ocjenjivanje usklađenosti na razini 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. svibnja 2012. godine. Tim zaključkom je, kako je navedeno, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu suradnju RS zaduženo da napravi prijedlog akcionog plana za preuzimanje EU direktiva u pravni sustav 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 sustav BiH. Zbog toga podnositelj zahtjeva smatra da je osporeni zakon neustavan u cijelosti.

9. Podnositelj zahtjeva dalje ukazuje da je na temelju osporenog Zakona donesen niz podzakonskih akata, između ostalog i Uredba o provođenju ocjenjivanja usuglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usuglašenosti proizvoda („Službeni glasnik RS“ broj 117/13), kojima se uspostavlja „neustavni, paralelni ‘republički’ sustav infrastrukture kvalitete“. Na ovaj način, kako navodi, dodatno se proširuje jaz između entiteta (FBiH i RS) i Brčko distrikta BiH. Identičan slučaj je, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, i kod imenovanja tijela koja su zadužena za provedbu 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 državnoj razini“.

10. Podnositelj zahtjeva ističe da se „paralelnim, neustavnim propisima krši načelo jedinstvenog tržišta BiH“, da se gospodarski subjekti dovode u „neravnopravan 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 sustav koji bi bio usklađen s europskim standardima i koji bi zaštitio i osigurao jedinstvenu kontrolu kvalitete i provjeru proizvoda koji se uvoze.

11. Osim zadiranja u isključive nadležnosti BiH, podnositelj zahtjeva ističe da osporeni Zakon praktično uspostavlja odvojeno „tržište Republike Srpske“ jer su subjekti odgovorni za njegovu provedbu 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 načelo jedinstvenog tržišta u BiH, „apsurdno i neprihvatljivo“.

12. Donošenjem osporenog zakona na entitetskoj razini, 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 razini države BiH“. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva ukazao je na odredbu članka I/4. Ustava BiH prema kojoj je u nadležnosti institucija BiH uspostava jedinstvenog tržišta na cijelom državnom teritoriju uz istovremenu obvezu 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 osoba na teritoriju cijele države BiH. Ovo praktično znači da su entiteti obvezni poduzeti mjere kako bi se navedene slobode „realizirale, a ne ugrozile“, a to podrazumijeva „uklanjanje propisa koji sprečavaju gospodarsku razmjenu“.

13. Okvir za slobodno tržišno gospodarstvo je zagarantiran, kako je dalje navedeno, u alineji 4. Preambule Ustava BiH, uz obvezu BiH i entiteta da štite pravo na imovinu koja je zaštićena u članku II/3.(k) Ustava BiH u svezi sa člankom II/6. i II/3.(m) Ustava BiH te člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U tom kontekstu, podnositelj zahtjeva se poziva na stav Ustavnog suda iz Odluke broj [U-68/02](#), prema kojem postoji obveza države da uspostavi funkcionalan ekonomski poredak, podstakne opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišnog gospodarstva. Garancija slobode kretanja u kojoj vlada načelo jedinstvenog tržišta je, kako je dalje istaknuto, usko povezana sa zabranom diskriminacije iz članka II/4. Ustava BiH kojim je zabranjena svaka mjera koja bi sprečavala slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i osoba. Propisi doneseni na razini BiH, kako je dalje navedeno, ne primjenjuju se u entitetu Republika Srpska, iako je člankom III/3.(b) Ustava BiH propisana obveza entiteta da se u potpunosti pridržavaju odluka institucija BiH. Podnositelj 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, toč. 40., 41. i 43. i [U-16/11](#) od 13. jula 2012. godine, toč. 35. i 36.; [U-11/15](#) od 6. aprila 2016. godine toč. 50.–52.) iz kojih jasno proizlazi da je vanjskotrgovinska politika prerogativ institucija BiH iz članka 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 protuustavno regulirala pitanje iz isključive nadležnosti institucija BiH i time povrijedila spomenute odredbe Ustava BiH i ustavno načelo jedinstvenog tržišta u BiH“, a jedinstvena legislativa je jedini način da se ispoštuju te ustavnopravne obveze. U suprotnom bi se svaka razina vlasti mogla povesti istim putem, što bi pokrenulo „pitanje svrhe državnih zakona i vodilo destrukciji države“. Podnositelj zahtjeva je napomenuo da „državnim zakonom kojim je regulirano jedinstveno tržište nisu ni na koji način ugroženi interesi entiteta, konkretno Republike Srpske, jer su njezini predstavnici ravnopravno zastupljeni u svim organima i tijelima na razini države koji učestvuju u donošenju odluka o regulaciji tržišta“.

14. Na temelju svega izloženog, podnositelj zahtjeva je predložio da se usvoji zahtjev za ocjenu ustavnosti i da se utvrdi da osporeni zakon nije u suglasnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH i odredbama čl. I/4., II/3.(k) u svezi sa člankom II/6. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, čl. II/3.(m), II/4., III/1.(b), (c), (d), (e), (h) i (i) i člankom III/3.(b) Ustava BiH.

## **b) Odgovor na zahtjev**

15. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština je istaknula da je zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona neutemeljen, prije svega zato što prema članku III/1. Ustava BiH i članku 68. toč. 6. i 8. Ustava Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustav RS) postoji pravni temelj za njegovo donošenje. Osim toga, smatra da su navodi podnosioca zahtjeva neutemeljeni 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 članku III. Ustava BiH uređene nadležnosti institucija BiH, koje su taksativno pobrojane, i njihov odnos s entitetima i distriktom. U svezi s tim se ističe da nadležnosti institucija BiH obuhvataju četiri skupine poslova – vanjski poslovi, novčani tokovi i carine, reguliranje komunikacija i kretanje osoba, dok sve vladine funkcije i ovlasti koje nisu izričito date 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 neutemeljen 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 ustavne osnove iz članka III/1. Ustava BiH u kojem su taksativno pobrojane nadležnosti institucija BiH i članka III/3.(a) Ustava BiH, prema kojem sve vladine funkcije i ovlasti koje nisu izričito povjerene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, proizlazi da su „funkcije i ovlasti entiteta utvrđene općom nadležnošću“.

17. U odnosu na navode podnositelja zahtjeva da je osporeni Zakon donesen bez stvarnog pravnog temelja, Narodna skupština ističe da, osim prethodno istaknutih odredaba Ustava BiH o podjeli nadležnosti između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine (III/1. i III/3.(a)), iz odredaba Ustava RS (članak 68. toč. 6. i 8.) proizlazi da Republika Srpska, između ostalog, uređuje pitanje tržišta i gospodarskog razvoja koje se ne temelji samo na propisima iz tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvalitete nego i da su „brojne i različite gospodarske oblasti uređene putem posebnih materijalnih zakona i podzakonskih akata“. Sukladno tome, Narodna skupština smatra da je neprihvatljiva teza podnositelja zahtjeva da osporeni zakon narušava načelo jedinstvenog tržišta i ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini. U tom pravcu se navodi primjer u oblasti registracije gospodarskih društava u kojoj postoje zakoni na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. U svezi s tim, ističe da je na razini Bosne i Hercegovine donesen Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH kojim se uređuju načela postupka registracije gospodarskih društava, a potpuno uređenje postupka registracije gospodarskih društava i vođenje registra gospodarskih 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 temelju ustavnog okvira uređen sustav propisa koji se odnose na određenu gospodarsku oblast, što se analogno može primijeniti i na oblast tržišta“. Slijedom navedenog, kako se dalje konstatira, osporenim zakonom se ne narušava načelo jedinstvenog tržišta u BiH, „kako podnositelj zahtjeva pogrešno tvrdi, nego je u skladu s ustavnim okvirom u Bosni i Hercegovini uređena oblast tehničkog zakonodavstva kao dijela gospodarstva“, koja je, kako se ističe, „u isključivoj nadležnosti entiteta i Distrikta, a ne institucija na razini BiH“.

18. Narodna skupština dalje navodi da oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvalitete predstavlja jedan dio prerađivačke industrije, a samim tim i tržišta. Stoga se ne može temeljiti 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 svezi s tim ističe se da, u smislu članka 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 razini BiH ne mogu obavljati bilo koje nadležnosti, već samo one koje su im izričito dodijeljene Ustavom BiH. Stoga je neprihvatljiva tvrdnja podnositelja zahtjeva da samo Ministarstvo vanjske trgovine imenuje gospodarska društva koja će obavljati poslove pregleda i ocjenjivanja usuglašenosti proizvoda zato što su pitanja u svezi 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 kvalitete i da postoje brojni drugi zakoni za određene sektore u gospodarstvu, između ostalih, Zakon o metrologiji, Zakon o zaštiti

životne sredine i Zakon o kemikalijama, 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 kvalitete kao dijela gospodarstva u isključivoj nadležnosti entiteta. Stoga, kako navodi, osporeni zakon u biti predstavlja opći pravni temelj za donošenje tehničkih propisa u oblastima koje još nisu uređene posebnim zakonima. Imajući to u vidu, kako je dalje navedeno, „nije točan navod podnositelja zahtjeva da se osporenim zakonom uspostavlja paralelni sustav infrastrukture kvalitete kojim se narušava načelo jedinstvenog tržišta u BiH“. Osporenim zakonom se ne sprečava izvoz proizvoda jer on ima učinak samo na teritoriju entiteta Republika Srpska. Budući da je usuglašen s direktivama Europske unije, jasno je da se tim zakonom samo može poboljšati konkurentnost gospodarskih subjekata koji nastupaju na inozemnom tržištu.

20. Narodna skupština dalje ističe da, suprotno navodima podnositelja zahtjeva, ne samo da ima ustavni temelj 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 sustava akreditacije u kojima se ne dovodi u pitanje nadležnost institucija na razini BiH, ali se na razini entiteta detaljno normira i uređuje postupak. Stoga se i u konkretnom slučaju ne dovodi u pitanje nadležnost institucija BiH da državnim zakonom regulira temeljna načela, a da entitet Republika Srpska osporenim zakonom „normira i alternativu s ciljem nesmetanog funkcioniranja i poslovanja gospodarskih društava u oblasti infrastrukture kvalitete“. Narodna skupština smatra da je neutemeljena tvrdnja podnositelja zahtjeva da se osporenim zakonom krši ustavni okvir u Bosni i Hercegovini jer se bit osporenog zakona odnosi na sprečavanje zastoja u oblasti infrastrukture kvalitete.

21. U zaključnom dijelu odgovora na zahtjev navedeno je 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 gospodarskim subjektima iz BiH i da ne stvaraju prepreke u trgovini niti ograničenja na tržištu. Stoga Narodna skupština smatra da su neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da je osporeni zakon u suprotnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4., II/3. (k) u svezi sa člankom II/6. Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 promiču opće blagostanje i gospodarski razvitak kroz zaštitu privatne svojine i promicanje tržišnog gospodarstva,*

[...]

###### *Članak I Bosna i Hercegovina*

###### *4. Kretanje roba, usluga, kapitala i osoba*

*Sloboda kretanja postoji po cijeloj Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja osoba, roba, usluga i kapitala po cijeloj Bosni i Hercegovini. Ni jedan entitet neće postavljati bilo kakve kontrole na granici između entiteta.*

###### *Članak II Ljudska prava i temeljne slobode*

###### *3. Popis prava*

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

[...]

*k) Pravo na imovinu.*

[...]

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivanja.*

###### *4. Nediskriminacija*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

###### *6. Provedba*

*Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, uredi, državni organi, i tijela kojima posredno rukovode entiteti ili koja djeluju unutar entiteta, primjenjivat će i poštivati ljudska prava i temeljne slobode navedene u stavku 2.*

### Članak III

#### Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

##### 1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Slijedeći poslovi su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

[...]

b) Vanjskotrgovinska politika.

c) Carinska politika.

d) Monetarna politika kako je to predviđeno člankom 7.

e) Financiranje institucija i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine.

[...]

h) Postavljanje i rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja.

i) Donošenje propisa o transportu među entitetima.

[...]

##### 2. Nadležnosti entiteta

[...]

b) Svaki će entitet pružiti svu potrebitu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi ona mogla izvršavati međunarodne obveze 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.

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

#### Članak 1. stavak (1)

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

- tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u uporabu,
- prava i obveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u uporabu,
- postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda sa propisanim zahtjevima,
- prava i obveze 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 mjerodavnim organima/tijelima prije stavljanja proizvoda na tržište i/ili u uporabu,
- način označavanja proizvoda.

#### Članak 2.

*U svrhu usklađivanja tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Europske unije, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa donijet će tehničke propise.*

#### Članak 3.

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

#### Članak 5.

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

#### Članak 6.

*1. Tehničke propise koji se odnose na ovaj zakon donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, na temelju 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 gospodarstva, energetike i razvoj Republike Srpske, ministra energije, rudarstva i industrije Federacije BiH, šefa Odjela za urbanizam, imovinske odnose i gospodarski razvitak Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i direktora Direkcije za europske integracije. Komitet za tehničke propise BiH donijet će poslovnik o radu.*

*3. Mjerodavna entitetska ministarstva i Odjel za urbanizam, imovinske odnose i gospodarski razvitak Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine sudjelovat će u pripremi i implementiranju tehničkih propisa.*

4. Vijeće ministara BiH će na prijedlog ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, uz suglasnost Komiteta za tehničke propise BiH, donijeti Program preuzimanja tehničkih propisa iz članka 2. i uputu o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa.

5. Kod izrade i donošenja tehničkih propisa iz stavka 1. ovoga članka, a radi sprječavanja nepotrebnih zapreka u vanjskoj trgovini, uzimat će se u obzir međunarodna načela i obveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH.

[...]

#### Članak 9.

1. Prije stavljanja proizvoda na tržište ili u uporabu, proizvođač, njegov ovlaštenu predstavnik u Bosni i Hercegovini ili osoba koja proizvod stavlja na tržište Bosne i Hercegovine mora ocijeniti njegovu usklađenost s temeljnim zahtjevima važećih tehničkih propisa.

2. Postupci ocjenjivanja usklađenosti definirani su u tehničkim propisima.

#### Članak 12. stav (4)

4. Tijela za ocjenjivanje usklađenosti rješenjem imenuje ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, sukladno proceduri danoj u članku 6, stavak 1. [...]

#### Članak 14.

Nadzor nad provedbom ovoga zakona obavljat će Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i entitetska ministarstva i Brčko Distrikta BiH mjerodavna za pojedine proizvode ili skupine proizvoda.

#### Članak 18. stav (1)

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

[...]

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

#### Članak 1.

Ovim se zakonom uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske i donošenje tehničkih propisa, postupak ocjenjivanja usuglašenosti proizvoda sa propisanim tehničkim zahtjevima, obveze proizvođača i drugih gospodarskih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili uporabu, imenovanje tijela za ocjenjivanje usuglašenosti, vađenje inozemnih dokumenata o usuglašenosti i znakova usuglašenosti, vođenje registara, obavještanje o tehničkim propisima i postupcima



ocjenjivanja usuglašenosti i druga pitanja od značaja za propisivanje tehničkih zahtjeva i ocjenu usuglašenosti proizvoda.

### Članak 3.

Cilj ovoga zakona je stvaranje visoke razine 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 Europske unije, kao i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode.

### Članak 4. stavak (1) točka i)

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

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

### Članak 5.

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

- a) *ministarstva Vlade Republike Srpske mjerodavna za određenu vrstu ili skupinu proizvoda (u daljnjemu tekstu: mjerodavna ministarstva),*
- b) *Republički zavod za standardizaciju i metrologiju Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: Zavod),*
- v) *imenovana tijela za ocjenjivanje usuglašenosti u Republici Srpskoj,*
- g) *Republička uprava za inspekcijske poslove Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: Inspektorat) i*
- d) *ostali zainteresirani subjekti (proizvođači, odnosno ovlašteni zastupnici proizvođača, uvoznici, distributeri, potrošači [korisnici] i drugi).*

### Članak 6.

*Mjerodavna ministarstva obavljaju sljedeće poslove:*

- a) *propisuju tehničke zahtjeve za proizvode ili skupine proizvoda iz svoje mjerodavnosti,*
- b) *donose i objavljuju tehničke propise iz svoje mjerodavnosti, te vode registar važećih propisa objavljen na zvaničnoj internet stranici mjerodavnog ministarstva,*
- v) *definiraju i čine dostupnim javnosti tehničke specifikacije za proizvode ili skupine proizvoda iz oblasti svoje mjerodavnosti, kao i liste pratećih standarda,*
- g) *imenuju tijela za ocjenjivanje usuglašenosti proizvoda (certifikacijska tijela, laboratoriji, kontrolna tijela ili druga tijela koja su neovisna o proizvođaču, uvozniku ili distributeru) i*

d) daju dodatne informacije za gospodarske subjekte i druge zainteresirane osobe o važećim tehničkim propisima, postupcima ocjenjivanja usuglašenosti, imenovanim tijelima za ocjenjivanje usuglašenosti i vršenju nadzora nad provedbom ovoga zakona, kao i o drugim pitanjima koja su uređena ovim zakonom.

Članak 17. st. (1), (3) i (4)

(1) Obveza ocjenjivanja usuglašenosti utvrđuje se tehničkim propisom.

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

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

Članak 19. stavak (3)

(3) Proizvođač osigurava dokument o usuglašenosti i tehničku dokumentaciju, sukladno propisanim zahtjevima.

Članak 27.

Proizvod se stavlja na tržište, odnosno isporučuje na tržištu samo ako je usuglašen sa propisanim tehničkim zahtjevima, ako je njegova usuglašenost ocijenjena prema propisanom postupku, ako je označen sukladno propisima i ako ga prate propisane isprave o usuglašenosti i druga propisana dokumentacija.

Član 29.

(1) Gospodarski 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) Gospodarski subjekat iz stavka 1. ovoga članka odgovoran je za točnost i potpunost podataka koji se odnose na proizvod i obvezan je da osigura da podaci budu sukladno zahtjevima propisanim za taj proizvod.

Članak 34. st. (1) i (4)

(1) Proizvođač stavlja znak usuglašenosti na proizvod koji je usuglašen sa tehničkim propisom.

(4) Vlada uredbom iz članka 17. stavak 4. ovoga zakona propisuje oblik, izgled i sadržaj znaka usuglašenosti.

Članak 41.

(1) Upravni nadzor nad provedbom ovoga zakona i propisa donesenih na temelju njega vrše mjerodavni republički organi uprave.

(2) *Inspeksijski nadzor nad provedbom odredaba ovoga zakona i propisa donesenih na temelju njega vrši Inspektorat, posredstvom mjerodavnih republičkih inspektora, odnosno inspektora u jedinicama lokalne samouprave.*

*Članak 46.*

*Vlada će Republike Srpske u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga zakona donijeti Uredbu o provedbi ocjenjivanja usuglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usuglašenosti proizvoda (članak 17. stavak 4).*

*Članak 47.*

*Do donošenja tehničkih propisa iz članka 6. stavak 1. točka b) ovoga zakona primjenjuju se tehnički propisi i standardi bivše SFRJ i SRBiH preuzeti člankom 12. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92).*

*Članak 49.*

*Stupanjem na snagu ovoga 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 odredaba članka VI/3. (a) Ustava Bosne Hercegovine.

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

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

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

*- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela 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 članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

27. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

## **VI. Meritum**

28. Podnositelj zahtjeva smatra da je Republika Srpska „neovlašteno i protuustavno“ 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 svezi sa člankom II/6. Ustava BiH i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 osnovi pokreće pitanje je li Republika Srpska osporenim zakonom regulirala pitanja koja su već regulirana zakonom na državnoj razini te je li na taj način prekršeno ustavno načelo poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i načelo odgovornosti entiteta iz članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Analizirajući ovo pitanje, Ustavni sud podsjeća da je Parlamentarna skupština BiH, u smislu svojih ovlasti iz članka 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 članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. U odredbi članka 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 temelju ovog Zakona, za pojedine proizvode, odnosno skupinu proizvoda, detaljnije uređuju najmanje jedan od sljedećih elemenata: tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u uporabu, prava i obveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u uporabu, postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s propisanim zahtjevima, prava i obveze 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 uporabu, način označavanja proizvoda“.

31. Cilj ovog zakona, kako proizlazi iz odredbe članka 2., jest usklađivanje tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Europske unije, pri čemu je Ministarstvo vanjske trgovine nadležno za usklađivanje tehničkih propisa. Ministarstvo postupna na temelju prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH sačinjenog od predstavnika (ministara) s državnog i entitetskih razina 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 obveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište u BiH (članak 5.), subjekata koji donose tehničke propise (članak 6.), tijela koja učestvuju u ocjenjivanju usklađenosti proizvoda s tehničkim propisima (članak 12.) i nadzor nad provedbom Zakona o tehničkim zahtjevima (članak 14.).

32. Iz relevantnih odredaba 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, definirano je da tehničke propise za proizvode koji se stavljaju na tržište i/ili u uporabu u pogledu zahtjeva za sigurnost proizvoda, zaštitu zdravlja ljudi i domaćih životinja te zaštitu okoliša donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (članak 2.) na temelju prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH, uz učešće nadležnih entitetskih ministarstava u pripremi i provedbi tehničkih propisa (članak 6.), pri čemu je nadzor nad provedbom zakona povjeren Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, kao i nadležnim entitetskim i ministarstvima Brčko distrikta za pojedine proizvode ili skupinu proizvoda (članak 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 članka 1. uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, donošenje tehničkih propisa, postupak usuglašavanja proizvoda s propisanim tehničkim zahtjevima, obveze proizvođača i drugih gospodarskih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili uporabu. Cilj ovog zakona je, između ostalog, kako je navedeno u odredbi članka 3., „usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj s direktivama Europske unije i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode namijenjene za stavljanje na tržište i uporabu u Republici Srpskoj“. Navedeni zakon je podijeljen u osam poglavlja i obuhvata 50 zakonskih odredaba kojima se uređuju pitanja u svezi s tehničkim zahtjevima i ocjenom usuglašenosti proizvoda koji se stavljaju na tržište Republike Srpske. Također, reguliraju se subjekti koji učestvuju u ocjeni usuglašenosti proizvoda i propisivanja tehničkih zahtjeva (glava II.). Osim toga, reguliraju se i tehnički zahtjevi i propisi (glava III.), ocjenjivanje usuglašenosti proizvoda (glava IV.), obveza proizvođača, uvoznika, distributera i vlasnika proizvoda (glava V.) te nadzora nad provedbom tog zakona (glava VI.).

34. Iz ključnih odredaba 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 Europske unije i uspostavljanja pravnog okvira za stavljanje proizvoda na tržište i uporabu u Republici Srpskoj. Osim predmeta i cilja osporenog zakona definirani su i subjekti nadležni za njegovu provedbu 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 istaknula da je državnim zakonom „samo uspostavljen okvir i uređena temeljna načela u oblasti tržišta, a entitetima u isključivu nadležnost povjerena oblast tehničkog zakonodavstva“. S obzirom na to, Ustavni sud će ispitati je li osporenim zakonom samo „upotpunjen“ državni zakon, kako to tvrdi Narodna skupština, ili su njime regulirana pitanja koja su već u cjelini regulirana državnim zakonom, kako to tvrdi podnositelj 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, neutemeljeno je pozivanje Narodne skupštine na analogiju u oblasti registracije gospodarskih 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 uspostavljena temeljna načela tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište“, a da se zakonima na razini entiteta u različitim granama gospodarstva uređuje sustav 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 Europske unije“, te subjekte ovlaštene za provedbu i nadzor, proizlazi da se osporenim zakonom ne dopunjava niti razrađuje postojeći državni zakon, već se regulira materija koja je u potpunosti regulirana državnim zakonom u kojem su jasno određeni predmet i cilj zakona, kao i subjekti ovlaštene za njegovu provedbu i nadzor nad njim.

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 članka 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 ustavno načelo poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i načelo odgovornosti entiteta iz članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da funkcionalnost Bosne i Hercegovine kao države nije prosti zbroj funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih razina vlasti i

njihovih nadležnosti, već harmonija svih razina vlasti koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav BiH nedvosmisleno utvrđuje u svom članku III/3.(b), odnosno kroz harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sustavu prema njihovoj hijerarhiji, u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto. U konkretnom slučaju, državnim zakonom je načelo funkcionalnosti omogućeno kroz učešće entitetskih ministarstava u pripremi i provedbi tehničkih propisa, što sugerira da se u entitetima, u okviru procedure propisane državnim zakonom, usklađuju i provode međunarodna načela i obveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH (članak 6. st. 3. i 5. državnog zakona), čime se, kroz normativnu hijerarhiju, ostvaruje načelo harmonije svih razina vlasti. Osim toga, navedeno načelo je inkorporirano i u nadzor u provedbi državnog zakona koji je, kako proizlazi iz članka 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 skupine proizvoda. To dalje znači da se djelovanje nižih razina vlasti, konkretno entiteta i Brčko distrikta BiH, u ispunjavanju ustavne obveze poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine, ne može tumačiti na način da se derogira zakon koji je na snazi i za čiju su provedbu 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 [U-16/11](#) o tome da se eventualni problemi u provedbi 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 trebaju koristiti“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-16/11](#) od 13. srpnja 2012. godine, točka 47., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 105/12, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.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 provedbi 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 članka 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 načelo poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i načelo odgovornosti entiteta iz članka 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 podnositelj zahtjeva.

## **VII. Zaključak**

43. Ustavni sud zaključuje da Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) nije u suglasnosti sa člankom 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 načelo poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i načelo odgovornosti entiteta iz članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

44. Na temelju članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove Odluke.

45. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove Odluke.

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

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 članka 7., članka 8., članka 9. stavak (3), članka 19., članka 22., članka 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članka 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2), članka 37., članka 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka, te članka 50. Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23)

Odluka od 28. rujna 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 temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 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, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 28. rujna 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 kvalitete u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 67/20 i 16/23),**

**utvrđuje se da članak 7., članak 8. toč. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), članak 9. stavak (3), članak 19., članak 22., članak 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članak 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2) istog članka, članak 37., članak 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka, te članak 50. Zakona o osiguranju kvalitete 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 člankom 61. stavak (2) Ustava Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, ukidaju se članak 7., članak 8. toč. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), članak 9. stavak (3), članak 19., članak 22., članak 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članak 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2) istog članka, članak 37., članak 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka,**

---

<sup>1</sup> Umjesto „Ustava Bosne i Hercegovine“ treba da piše „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“.

**te članak 50. Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23).**

**Ukinuti članak 7., članak 8. toč. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), članak 9. stavak (3), članak 19., članak 22., članak 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članak 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2) istog članka, članak 37., članak 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka, te članak 50. Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 67/20 i 16/23), u skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda, prestaju važiti narednog dana od dana objave odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.**

**Utvrđuje se da su odredbe članka 8. toč. 10), 11) i 12) i stavak (2) istog članka Zakona o osiguranju kvalitete 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: podnositelji zahtjeva) podnijelo je 25. veljače 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 7., članka 8., članka 9. stavak (3), članka 19., članka 22., članka 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članka 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2), članka 37., članka 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka, te članka 50. Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju RS („Službeni glasnik RS“ br. 67/20 i 16/23; u daljnjem tekstu: Zakon). Podnositelji zahtjeva smatraju da navedene odredbe nisu u suglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b).

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 26. veljače 2021. godine da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština je odgovor na zahtjev dostavila 22. lipnja 2021. godine.

### III. Zahtjev

#### a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelji zahtjeva tvrde da prema izričitoj odredbi članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine entiteti u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH) imaju pozitivnu ustavnopravnu obvezu usuglašavati entitetske ustave i zakone s Ustavom Bosne i Hercegovine. Analizirajući praksu entitetskih zakonodavstava, podnositelji zahtjeva su došli do zaključka da tu obvezu entiteti ne doživljavaju kao pozitivnu obvezu, niti zauzimaju proaktivno stajalište glede zaštite ustavnosti, poštovanja normativno-pravne hijerarhije i pravne sigurnosti. U tom pravcu podnositelji zahtjeva naglašavaju da je pitanje načina osiguranja kvalitete 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 istaknuo „da federalne jedinice imaju pravo ovu oblast definirati preciznije, ali obvezno u skladu s državnim zakonom“. Usprkos tome, kako navode podnositelji zahtjeva, Narodna skupština je donijela Zakon, koji u potpunosti ignorira tu obvezu.

5. Podnositelji zahtjeva navode da osporene odredbe Zakona definiraju različite segmente ukupnog sustava osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u entitetu Republika Srpska (u daljnjem tekstu: RS), a posebno nadležnosti Agencije za visoko obrazovanje RS (u daljnjem tekstu: entitetska agencija), njezina ravnatelja i upravnog odbora. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, osporene odredbe Zakona potpuno ignoriraju postojanje državne Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (u daljnjem tekstu: državna agencija), koja je formirana Okvirnim zakonom kojim su njezina ovlaštenja i nadležnosti jasno propisani. Osporenim odredbama Zakona entitetskoj agenciji je dano ovlaštenje predstavljati RS na međunarodnim konferencijama, skupovima, u međunarodnim organizacijama i udrugama, te ostvarivati suradnju s međunarodnim organima i tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvalitete. Među osporenim odredbama je i odredba koja entitetskoj agenciji daje ovlaštenje davati 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 svezi s uspostavom i vođenjem entitetskog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova. Posebnu pozornost podnositelji 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. Podnositelji zahtjeva osporavaju i odredbe čl. 22. i 50. Zakona kojima se normira uspostava i nadležnost centra za informiranje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: entitetski centar) kao organizacijskog 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 sustavima visokog obrazovanja.

6. Prema mišljenju podnositeljâ zahtjeva, osporene odredbe Zakona su neustavne jer krše članak 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 temelju ovlaštenja iz članka IV/4. Ustava Bosne i Hercegovine, određuje pravni okvir djelovanja državnih organa. Podnositelji zahtjeva naglašavaju da je Parlamentarna skupština donijela Okvirni zakon kojim je regulirala osiguranje kvalitete, informiranje i priznavanje dokumenata u visokom obrazovanju u BiH. Prema stajalištu Ustavnog suda, koje je zauzeto u Odluci broj [U-22/18](#), entiteti imaju pravo precizirati ovu oblast, ali u skladu s Okvirnim zakonom. Narodna skupština je, kako navode, donošenjem Zakona ignorirala ovu svoju obvezu, što osporene odredbe Zakona čini neustavnim.

7. Kršenje članka III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine podnositelji zahtjeva dovode u vezu s prihvaćanjem Bolonjske deklaracije europskih ministara obrazovanja. Na temelju tog dokumenta BiH je pristupila bolonjskom procesu i obvezala se na uspostavu europskog 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 europskoj regiji (u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija), a zatim i niz drugih deklaracija i konvencija u svezi s ovom problematikom. Na taj način BiH je visoko obrazovanje i njegovu integraciju u europski prostor visokog obrazovanja postavila kao vanjskopolitički cilj i međunarodnu obvezu, za čije izvršenje su nadležne državne institucije koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. U svezi s tim, podnositelji zahtjeva naglašavaju da je BiH, izvršavajući ovu svoju obvezu, 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 članku III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine entiteti imaju obvezu pomoći institucijama BiH da ispune svoje međunarodne obveze, zakonodavac u entitetu RS je donio Zakon koji sadrži osporene odredbe, kojima se BiH i njezine institucije onemogućavaju u izvršavanju svojih zakonom dodijeljenih obveza.

8. U svezi s kršenjem članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine podnositelji zahtjeva navode da Ustav Bosne i Hercegovine (u ovom slučaju posebno članak III/1.), ali i neke druge odredbe daju nadležnost državi i njezinim institucijama regulirati pitanje osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju i poslove priznavanja dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja. Međutim, osporenim odredbama Zakona ova materija se regulira suprotno obvezama entiteta da „poštuju institucije BiH“, zbog čega su te odredbe suprotne odredbama članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

9. Podnositelji zahtjeva ukazuju (iscrpno na str. od 11. do 18. zahtjeva) na bitne činjenice u svezi s osiguranjem kvalitete u visokom obrazovanju u BiH, što predstavlja dio napora

kojim BiH participira u stvaranju i održavanju jedinstvenog europskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: EHEA). Stvaranje i održavanje EHEA odvija se kroz bolonjski proces, za čiju provedbu je odgovorna BiH. Podnositelji zahtjeva podsjećaju da članice bolonjskog procesa mogu biti samo potpisnice Europske konvencije o kulturi Vijeća Europe, kako je to sadržano u Berlinskom komunikeu (2003): „Države strane u Europskoj konvenciji o kulturi će se kvalificirati za članstvo u europskom prostoru visokog obrazovanja pod uvjetom da istodobno izjave svoju spremnost da slijede i primijene ciljeve bolonjskog procesa u vlastitim sustavima visokoškolskog obrazovanja.“

10. Podnositelji zahtjeva naglašavaju da se BiH pristupanjem bolonjskom procesu obvezala da će raditi na ispunjavanju niza uvjeta, između ostalog, na promoviranju europske suradnje u osiguranju kvalitete s ciljem unapređivanja kvalitete kvalifikacija i razvijanja usporedivih 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 (Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [u daljnjem tekstu: Europska konvencija] i njezini protokoli, Preporuka Komiteta ministara Vijeća Europe o priznavanju i ocjeni kvalitete privatnih visokoškolskih ustanova (R(97)1), Preporuka o pristupu visokom obrazovanju (R(98)3) i Preporuka o istraživačkoj zadaći sveučilišta (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 obveza nižim razinama vlasti da svoje zakone o visokom obrazovanju usklade s tim zakonom (članak 63. Okvirnog zakona). Što se tiče osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju, Okvirnim zakonom je uspostavljena državna agencija kao samostalna upravna organizacija (članak 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 Povjerenstvo za utvrđivanje liste stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvalitete i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova. U 2010. godini državna agencija je objavila listu stručnjaka za akreditiranje i od tada ju redovno ažurira. Nakon provedene procedure akreditiranja visokoškolskih ustanova, državna agencija je uspostavila Državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH i postala članica u ključnim europskim asocijacijama za kvalitetu u visokom obrazovanju. S ciljem izvršavanja Okvirnog zakona i daljnje implementacije bolonjskog procesa u BiH i međunarodnih obveza, Vijeće ministara BiH je 2007. godine usvojilo Odluku o usvajanju dokumenata, kojom je usvojeno sedam dokumenata, koje su podnositelji zahtjeva taksativno pobrojali. Pobrojani dokumenti (između ostalog, Standardi i smjernice za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju u BiH) nastali su kao rezultat zajedničkog projekta Europske komisije i Vijeća Europe

pod nazivom „Jačanje visokog obrazovanja u BiH“. Na njih su suglasnost 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“ (članak 3. – Primjena). Shodno Okvirnom zakonu, državna agencija je odgovorno tijelo za provedbu procesa osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH.

11. Podnositelji zahtjeva su podsjetili na proceduru uspostave državnog registra za akreditiranje visokoškolskih ustanova u BiH, koji predstavlja službenu evidenciju o akreditiranim visokoškolskim ustanovama u BiH. Na temelju 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 člankom 49. alineja 9. Okvirnog zakona.

12. U svezi s bitnim činjenicama u kontekstu informiranja i priznavanja u visokom obrazovanju u BiH podnositelji zahtjeva su, između ostalog, podsjetili da je BiH, Odlukom o ratifikaciji Lisabonske konvencije, preuzela obvezu ovu oblast regulirati u skladu s međunarodnim standardima. S ciljem izvršavanja svojih obveza 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 (članak 45. Okvirnog zakona). Vijeće ministara BiH je 10. siječnja 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 (podnositelji zahtjeva su na strani 21. zahtjeva taksativno pobrojali sve akte CIP-a koji su dostupni na [www.cip.gov.ba/bs/legislativa](http://www.cip.gov.ba/bs/legislativa)).

13. Podnositelji zahtjeva tvrde da RS, izvan 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 neovisno o državnom zakonu. 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 donositi propise, a od entiteta se prave „države“ sa zaokruženim ustavnim i zakonskim okvirom, što predstavlja realnu opasnost za opstanak i budućnost BiH. Podnositelji zahtjeva tvrde da očit primjer preuzimanja nadležnosti BiH predstavlja Zakon koji u značajnoj mjeri nije usklađen s Okvirnim zakonom, nizom odluka Vijeća ministara, te stajalištem Ustavnog suda koje je izraženo u Odluci broj [U-22/18](#). Stoga, podnositelji 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 podnositelja zahtjeva i ocijenila ih proizvoljnim i neargumentiranim. Istodobno, Narodna skupština je osporila i legitimaciju podnositelja zahtjeva za podnošenje zahtjeva. U svezi 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 suglasnosti sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. Oblast visokog obrazovanja je prema članku 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 kvalitete 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 narav Okvirnog zakona od presudnog značaja za razumijevanje konkretnog predmeta. U svezi 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 stajalištu Narodne skupštine, Okvirni zakon ne predstavlja zakonski akt u punom opsegu i kvaliteti, već samo pravni okvir kojim se utvrđuju temeljna 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 sustave 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 biti 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 samostalno uređivati pitanja koja nisu izričito uređena Okvirnim zakonom već imaju pravo i uređivati 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 dane člankom III. Ustava Bosne i Hercegovine. Narodna skupština smatra da zahtjev ne sadrži niti jedan argument o navodnoj neusuglašenosti osporenih odredbi Zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine. Osim „neupućenosti u materiju“ Zakona, podnositelji zahtjeva su ignorirali i činjenicu da je oblast osiguranja kvalitete u visokom obrazovanja, kao integralni dio visokog obrazovanja, u isključivoj nadležnosti entiteta, u skladu sa člankom 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 njegova usvajanja i koji upućuju na „tendenciju usuglašenosti s Okvirnim zakonom“. U obrazloženju Zakona je, između ostalog, istaknuto: „Budući da ulaganje u kvalitetu visokog obrazovanja predstavlja temelj razvoja društva svih zemalja u razvoju, ova oblast predstavlja jedan od najvažnijih strateških ciljeva Republike Srpske. Obrazovanje na svim razinama, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, izvorna je nadležnost Republike Srpske. Temeljni ciljevi Zakona usmjereni su ka uspostavi kulture kvalitete 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 kvaliteta rada visokoškolskih ustanova, usklađena s europskim standardima u ovoj oblasti. Svaki od četiri postupka se vodi u svrhu određenog cilja, te su stoga i opisani kao novi mehanizmi osiguranja kvalitete 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 kvalitete u europskom prostoru visokog obrazovanja koji su podijeljeni u tri poglavlja, od kojih se prvo odnosi na unutarnje osiguranje kvalitete visokoškolskih ustanova, drugo na vanjsko osiguranje kvalitete, dok treće predstavlja standarde i smjernice za agencije koje provode postupke vanjskog osiguranja kvalitete“ (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 svezi s uspostavom entitetske agencije Narodna skupština je, između ostalog, navela da zemlje koje imaju kompleksno administrativno uređenje (Belgija, Holandija, Španjolska, Kazahstan, Velika Britanija, Ruska Federacija, Francuska) imaju više agencija koje se bave osiguranjem kvalitete u visokom obrazovanju. Mnoge od njih su regionalne agencije, a kao primjer je navedena Agencija za kvalitetu u visokom obrazovanju Katalonije. U Belgiji djeluju tri agencije, dok Španjolska ima sedam regionalnih agencija koje su članice ENQA. Navedeno upućuje na zaključak da europske države njeguju kulturološke različitosti svojih regija i potiču međusobnu suradnju, uzajamno povjerenje, te razmjenu iskustava i pozitivnih praksi s ciljem unapređenja kvalitete visokog obrazovanja i razvijanja kulture kvalitete u ENEA. Stoga, Narodna skupština smatra da dovođenje u pitanje suradnje entitetske agencije s međunarodnim tijelima i institucijama nadležnim za osiguranje kvalitete pokazuje da podnositelji 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 visokoškolske ustanove za izdavanje dozvole za rad, provođenje postupka

tematskog vrednovanja, provođenje postupka vanjske neovisne periodične procjene unutarnjih sustava osiguranja kvalitete, utvrđivanje standarda za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa, prikupljanje i obrada podataka o sustavu visokog obrazovanja, poticanje znanstvenoistraživačkog rada svih zainteresiranih strana u oblasti osiguranja kvalitete. Stoga je, kako ističe Narodna skupština, potpuno nejasno na temelju čega podnositelji zahtjeva osporavaju nadležnosti entitetske agencije, koje su propisane člankom 8. Zakona. Posebno je istaknuto da se u Okvirnom zakonu ne spominje termin „vanjski sustav osiguranja kvalitete“, tako da je RS u skladu sa člankom 63. Okvirnog zakona regulirala ovaj segment osiguranja kvalitete. Vođenje registra akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa nije u suprotnosti sa člankom 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 istaknula 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, istodobno uvažavanje državnog registra samo može doprinijeti većoj transparentnosti postupaka vanjskog vrednovanja naših visokoškolskih ustanova u ENEA.

17. Potom, Narodna skupština tvrdi da je članak 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 donositi pravno obvezujuće 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 uspostaviti entitetski centar koji vrši ulogu ENIC/NARIC centra RS. Takvu praksu imaju i druge europske države (Belgija, Holandija, Njemačka). Narodna skupština je istaknula 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 temelju 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 članak 63. Okvirnog zakona, RS je regulirala nadležnosti upravnog odbora entitetske agencije, ravnatelja entitetske agencije i akreditacijskog vijeća u navedenim segmentima osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju. Za sve osporene odredbe Narodna skupština je navela da su ili u suglasnosti s Okvirnim zakonom ili je RS, u smislu članka 63. Okvirnog zakona, regulirala ona pitanja koja Okvirnim zakonom nisu regulirana.

18. Narodna skupština je dalje neutemeljenim ocijenila pozivanje na kršenje članka 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 članak III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosi na suradnju države i entiteta i obvezu entiteta da pomaže državi u izvršavanju njezinih međunarodnih obveza jer se Zakonom ni na koji način ne onemogućava BiH i njezinim institucijama da izvršavaju svoje obveze. Naprotiv, kako dalje navodi Narodna skupština, dobar ugled entitetske agencije u oblasti međunarodne suradnje 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 članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji propisuje obvezu entiteta i njihovih administrativnih jedinica da se u potpunosti pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i kojim se stavljaju izvan snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne. Narodna skupština također navodi da su podnositelji zahtjeva iznijeli pogrešnu tvrdnju da je Ustav Bosne i Hercegovine dao nadležnost institucijama BiH da reguliraju pitanje kvalitete 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 kvalitete i priznavanja dokumenata. Predloženo je da se zahtjev u cijelosti odbije kao neutemeljen jer su osporene odredbe Zakona u cijelosti u suglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i Okvirnim zakonom.

#### **IV. Relevantni propisi**

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

*Članak I  
Bosna i Hercegovina*

[...]

*2. Demokratska načela*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.*

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

[...]

*2. Nadležnosti entiteta*

[...]

b) Svaki će entitet pružati svu potrebitu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi ona mogla izvršavati međunarodne obveze Bosne i Hercegovine, s tim da će za financijske obveze koje je stvorio jedan entitet bez suglasnosti drugog, prije izbora Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, biti odgovoran taj entitet, osim u onoj mjeri u kojoj je ta obveza potrebna za nastavak članstva Bosne i Hercegovine u nekoj međunarodnoj organizaciji.

[...]

### 3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

[...]

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.

[...]

## 20. Zakon o osiguranju kvalitete 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

##### Članak 1.

Ovim zakonom uređuje se osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju, postupci početne akreditacije, akreditacije, tematskog vrednovanja i vanjske neovisne periodične procjene unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete, te status, djelatnost, organizacija i financiranje Agencije za visoko obrazovanje Republike Srpske.

##### Članak 2.

Ciljevi osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju su:

- 1) izgradnja kulture kvalitete u visokom obrazovanju Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika),
- 2) stalni razvoj društva i privrede kroz unapređenje kvalitete visokog obrazovanja,
- 3) podsticaj stvaranju perspektivnog okruženja za razvoj karijera visokoobrazovanih stručnjaka u Republici,
- 4) uključenost svih zainteresiranih strana, posebno studenata, u procese osiguranja kvalitete,

- 5) usklađivanje sa europskim sistemom visokog obrazovanja i
- 6) stalno analiziranje i usvajanje trendova i naučnih istraživanja u oblasti visokog obrazovanja.

### Članak 3.

*Osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju Republike zasniva se na sljedećim principima:*

- 1) razvoj sistema osiguranja kvalitete visokog obrazovanja u skladu sa Europskim standardima (ESG),
- 2) partnerski odnos sa veleučilišnim ustanovama, studentima i drugim zainteresiranim stranama,
- 3) otvorenost, profesionalizam i etičnost u svim procesima osiguranja kvalitete,
- 4) fokus osiguranja kvalitete na potrebama studenta i društvene zajednice,
- 5) uporedivost sa međunarodnim standardima kvalitete i
- 6) neovisnost u procesima osiguranja kvalitete i objektivnost odluka o ishodima.

### Članak 4.

*Pojedini izrazi i pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:*

1) *kvalitet je skup karakteristika veleučilišne 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 kvalitete u europskom prostoru visokog obrazovanja predstavljaju standarde i smjernice unutrašnjeg osiguranja kvalitete veleučilišnih ustanova, standarde i smjernice vanjskog osiguranja kvalitete i standarde i smjernice za osiguranje kvalitete agencija,*

3) *osiguranje kvalitete 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 kvalitete biti ostvaren,*

4) *unutrašnji sistem osiguranja kvalitete je sistem mjera i aktivnosti kojima veleučilišne ustanove osiguravaju efikasnost procesa i ostvarivanje kvalitetnih ishoda obrazovnih i naučnih aktivnosti, te aktivnosti od značaja za društvenu zajednicu,*

5) *vanjski sistem osiguranja kvalitete obuhvaća vrednovanje i ocjenu kvalitete ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete koji se zasnivaju na objektivnim i jasnim kriterijima,*

6) *vrednovanje obuhvaća postupke i rezultat utvrđivanja kvalitete, svrsishodnosti i efikasnosti veleučilišne ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete,*

7) *samovrednovanje (engl. internal evaluation) je proces kojim veleučilišna ustanova na sistematičan i dokumentiran način provjerava efektivnost i efikasnost sistema osiguranja kvalitete i njegovih procesa sa ciljem pokretanja radnji, aktivnosti i projekata unapređenja,*

8) *vanjsko vrednovanje (engl. external evaluation) je objektivno i nepristrasno vrednovanje sistema osiguranja kvalitete u odnosu na važeće standarde i kriterije, koje vrši komisija recenzenata ili komisija stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije veleučilišne ustanove i studijskih programa koje izvodi,*

9) *početna akreditacija je postupak vanjskog vrednovanja kvalitete novih veleučilišnih ustanova i/ili novih studijskih programa kako bi se utvrdilo ispunjava li veleučilišna ustanova propisane uvjete i standarde za donošenje preporuke o akreditaciji u svrhu izdavanja dozvole za rad veleučilišnim ustanovama za obavljanje djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa,*

10) *akreditacija je postupak osiguranja kvalitete veleučilišne ustanove ili studijskog programa zasnovan na samovrednovanju veleučilišne ustanove i ocjeni neovisnih stručnjaka, radi potvrde ispunjavanja uvjeta za nastavak obavljanja djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa, s ciljem prepoznavanja kvalitete visokog obrazovanja u okviru europskog prostora visokog obrazovanja,*

11) *audit je sistematičan i dokumentiran proces provjere nivoa razvijenosti i efikasnosti, odnosno cjelovitosti unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete i objektivno vrednovanje svih njegovih dijelova kako bi se utvrdio obim u kom su ispunjeni zahtjevi standarda za osiguranje kvalitete,*

12) *tematsko vrednovanje je postupak ocjene kvalitete pojedinih segmenata organizacije i/ili aktivnosti veleučilišne ustanove, članice univerziteta, studijskog programa ili unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete,*

13) *recenzija studijskog programa je stručno mišljenje s ciljem ocjenjivanja usuglašenosti 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 kvalitete u radu veleučilišnih ustanova,

17) komisija recenzenata je neovisno tijelo koje u procesu vanjskog vrednovanja, u svrhu početne akreditacije, utvrđuje ispunjenost standarda i kriterija kvalitete za početnu akreditaciju veleučilišnih 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 veleučilišnoj ustanovi, odnosno odbija zahtjev veleučilišne 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 kvalitete studijskog programa, odnosno veleučilišne 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 veleučilišna kvalifikacija,

21) ENQA - Europska asocijacija za osiguranje kvalitete 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. travnja 1997. godine,

23) ENIC/NARIC - Europska 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

#### Članak 6. st. (1) i (2)

(1) Agencija za visoko obrazovanje Republike Srpske (u daljem tekstu: Agencija) je osnovana u svrhu osiguranja kvalitete 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 europske standarde i smjernice, te međunarodnu praksu u oblasti osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju.



*Članak 7.*

*(1) Agencija predstavlja Republiku na međunarodnim konferencijama, skupovima, međunarodnim organizacijama i udruženjima u okviru svoje nadležnosti.*

*(2) Agencija surađuje sa međunarodnim organima, tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvalitete*

*Članak 8.*

*(1) Agencija je nadležna da:*

- 1) provodi postupak vanjskog vrednovanja u svrhu početne akreditacije,*
- 2) daje Ministarstvu za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo (u daljem tekstu: Ministarstvo) preporuku za izdavanje dozvole za rad veleučilišnoj ustanovi, odnosno odbijanje zahtjeva veleučilišne 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 kvalitete,*
- 6) vodi Registar akreditovanih veleučilišnih ustanova i studijskih programa (u daljem tekstu: Registar),*
- 7) provodi postupak profesionalnog priznavanja inozemnih veleučilišnih kvalifikacija u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje oblast visokog obrazovanja,*
- 8) utvrđuje standarde za početnu akreditaciju veleučilišnih 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 veleučilišnih ustanova i studijskih programa u skladu sa ovim zakonom, kriterijima za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), te europskim 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 kvalitete,*
- 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 KVALITETE

Članak 9. stavak (3)

(3) *Vanjski sistem osiguranja kvalitete zasniva se na republičkim, europskim i međunarodnim standardima.*

Članak 16.

(1) *Akreditacija je postupak vanjskog vrednovanja kvalitete veleučilišne ustanove ili studijskog programa, zasnovan na samovrednovanju veleučilišne ustanove i ocjeni neovisnih stručnjaka.*

(2) *Predmet akreditacije su veleučilišne ustanove i studijski programi, a to uključuje i postupke upravljanja veleučilišnom ustanovom, procese kojima se realiziraju studijski programi, unutrašnji sistem kvalitete u veleučilišnoj ustanovi, resurse i potencijale veleučilišne ustanove, te kapacitete za promjene.*

(3) *Akreditacija studijskih programa se provodi korištenjem različitih mehanizama obezbjeđenja kvaliteta i modela akreditacije studijskih programa: recenzije, klusterske akreditacije i pojedinačne akreditacije.*

(4) *Akreditacija studijskih programa se može provoditi u okviru akreditacije veleučilišne ustanove i/ili kao poseban postupak.*

(5) *Akreditacija se provodi u skladu sa standardima za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa Republike koji su usklađeni sa europskim i međunarodnim standardima, te kriterijima za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u BiH.*

(6) *Veleučilišna ustanova koja ima dozvolu za rad podnosi zahtjev za akreditaciju veleučilišne ustanove i studijskih programa za koje ima dozvolu za rad u roku od dvije godine od dana upisa u Registar veleučilišnih ustanova, koji se vodi u Ministarstvu.*

(7) *Veleučilišna ustanova upisana u Registar podliježe periodičnoj akreditaciji svakih pet godina i periodičnom vanjskom auditu unutrašnjeg sistema osiguranja kvalitete, a akreditovani studijski programi podliježu periodičnom vanjskom vrednovanju.*

(8) *Veleučilišna 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.*

Članak 17.

(1) *Akreditacija se provodi u tri faze:*

1) *samovrednovanje,*

- 2) vanjsko vrednovanje i
- 3) donošenje odluke o akreditaciji.

(2) Vanjsko vrednovanje iz stavka 1. točka 2) ovoga članka provodi Komisija stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji veleučilišnih 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. ovoga članka za svoj rad imaju pravo na naknadu.

(7) Veleučilišne ustanove imaju pravo prigovora Komitetu za žalbe i prigovore na provođenje postupka vanjskog vrednovanja u svim fazama postupka.

#### Članak 18.

(1) Komisija stručnjaka sačinjava izvještaj o vanjskom vrednovanju u svrhu akreditacije.

(2) Na osnovu izvještaja Komisije stručnjaka iz stavka 1. ovoga članka, ravnatelj 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 stavka 2. t. 1) i 3) ovoga članka veleučilišna ustanova može uložiti žalbu Upravnom odboru Agencije u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

(4) Upravni odbor odlučuje o žalbi iz stavka 3. ovoga članka na osnovu pribavljenog mišljenja Komiteta za žalbe i prigovore.

(5) Odluka Upravnog odbora iz stavka 4. ovoga članka 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 kvalitete 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 veleučilišna 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) Ravnatelj Agencije donosi Pravilnik o akreditaciji veleučilišnih ustanova i studijskih programa.

(10) Pravilnikom iz stavka 9. ovoga članka propisuje se način provjere legitimnosti veleučilišne ustanove za akreditaciju, postupak vanjske procjene kvalitete rada veleučilišnih 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.

#### Članak 19.

(1) Agencija vodi Registar.

(2) Na osnovu rješenja o akreditaciji, veleučilišne 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) Veleučilišne ustanove koje su akreditovane u Republici Srbiji mogu se upisati u Registar iz stavka 1. ovoga članka u skladu sa Sporazumom.

(6) Veleučilišna ustanova kojoj je istekla akreditacija i koja nije podnijela novi zahtjev za akreditaciju do isteka roka važenja akreditacije briše se iz Registra.

(7) Veleučilišna ustanova kojoj je odbijen zahtjev za akreditaciju briše se iz Registra po pravosnažnosti rješenja iz članka 18. stavak 2. točka 3) ovog zakona.

(8) Ravnatelj Agencije donosi Pravilnik o vođenju Registra akreditovanih veleučilišnih ustanova i studijskih programa.

(9) Pravilnikom iz stavka 8. ovoga članka 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 veleučilišnim ustanovama.

POGLAVLJE IV  
CENTAR ZA INFORMIRANJE I PRIZNAVANJE STRANIH  
VELEUČILIŠNIH KVALIFIKACIJA

Članak 22.

- (1) Agencija organizira Centar za informiranje i priznavanje stranih veleučilišnih 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.

Članak 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14)

- (1) Upravni odbor obavlja sljedeće poslove:
  - 6) predlaže standarde za početnu akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Republici,
  - 7) predlaže standarde za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Republici,
  - 8) usvaja Listu stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji veleučilišnih 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 veleučilišnih ustanova na rješenje o akreditaciji veleučilišnih ustanova na osnovu mišljenja Komiteta za žalbe i prigovore,
  - 14) imenuje članove Komiteta za žalbe i prigovore i  
[...]

Članak 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2)

- (1) Ravnatelj 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 kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji veleučilišnih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom,

8) predlaže članove Akreditacijskog vijeća nakon provedenog postupka javne konkurencije,

[...]

(2) Ravnatelj Agencije na prijedlog Upravnog odbora, a po pribavljenom mišljenju Savjeta, donosi Standarde za početnu akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa i Standarde za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Republici.

### Članak 37.

(1) Akreditacijsko vijeće je stručno i savjetodavno tijelo Agencije, koje vrši kontrolu procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutrašnjeg sistema kvalitete Agencije.

(2) Akreditacijsko vijeće razmatra izvještaje o vanjskom vrednovanju i o tome sačinjava zaključak.

(3) Ukoliko je Akreditacijsko vijeće zaključilo da je izvještaj neusuglašen sa standardima, kriterijima i zakonom, izvještaj se dostavlja Komisiji recenzenata ili Komisiji stručnjaka na dodatno izjašnjavanje i dopunu.

(4) Dopunjeni izvještaj iz stavka 3. ovoga članka dostavlja se Akreditacijskom vijeću.

(5) Akreditacijsko vijeće donosi zaključak o usklađenosti, odnosno neusklađenosti postupka vanjskog vrednovanja sa standardima, kriterijima i ovim zakonom, koji dostavlja ravnatelju 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.

### Članak 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2)

(1) Ravnatelj Agencije će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti:

3) Pravilnik o vođenju Registra akreditovanih veleučilišnih ustanova i studijskih programa (članak 19. stavak 8),

(2) Ravnatelj 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 veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Republici (članak 33. stavak 2), i

- 2) *Standarde za akreditaciju veleučilišnih ustanova i studijskih programa u Republici (članak 33. stavak 2).*

*Članak 50.*

*(1) Agencija će organizirati Centar iz članka 22. ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.*

*(2) Do organiziranja Centra iz članka 22. ovog zakona, postupak profesionalnog priznavanja stranih veleučilišnih 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*

*Članak 1.*

*Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon) utvrđuje se ustroj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost nadležnih vlasti u ovome području, ustanovljavaju tijela za provedbu zakona i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine, te utvrđuje način osiguranja kvalitete u području visokog obrazovanja.*

*Članak 2.*

*U svrhu reforme visokog obrazovanja, ovaj Zakon ustanovljava temeljna načela i standarde za stjecanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, sukladno relevantnim odredbama Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njezinih protokola, Preporuci Komiteta ministara Vijeća Europe o priznavanju i ocjeni kvalitete privatnih visokoškolskih ustanova ŠR(97)1Ć, Preporuci o pristupu visokom obrazovanju ŠR(98)3Ć i Preporuci o istraživačkoj zadaći sveučilišta ŠR(2000)8Ć te drugim relevantnim načelima međunarodno priznatih pravnih instrumenata, čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina, te sukladno Konvenciji Vijeća Europe/ UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u europskoj regiji (ETS No. 165, 1997).*

*Bosna i Hercegovina prihvaća europske strateške ciljeve u području visokog obrazovanja, izražene u Deklaraciji europskih ministara visokog obrazovanja iz Bologne (1999), kao i kasniji razvoj ove koncepcije.*

*Visoko obrazovanje je djelatnost od posebnog interesa za Bosnu i Hercegovinu.*

## 2. Visoko obrazovanje: ciljevi i značenje

### Članak 3.

Ciljevi visokog obrazovanja su:

- ustanovljavati, razvijati, štititi i prenositi znanje i sposobnosti kroz nastavu i znanstvenoistraživački rad i time pridonositi razvoju sposobnosti pojedinaca i društva, i
- pružiti mogućnost građanima da, sukladno propisima, cijeloga života uživaju korist visokog obrazovanja.

## DIO III. INSTITUCIJE U OBLASTI VISOKOG OBRAZOVANJA

### 1. Ministarstvo civilnih poslova BiH

#### Članak 42.

Ministarstvo civilnih poslova BiH odgovorno je za provedbu ovoga Zakona i za:

- koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, uz konzultacije s drugim nadležnim ministarstvima;
- promoviranje integracije nastavnog i istraživačkog rada i poticanje istraživačkih programa na sveučilištima;
- promoviranje mobilnosti studenata i osoblja u području visokog obrazovanja u Europi i svijetu;
- promoviranje veza između visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i visokoškolskih ustanova u regiji i svijetu;
- promoviranje jednakih mogućnosti pristupa visokom obrazovanju, stručnom razvoju i obuci, cjeloživotnom učenju i svim drugim aspektima visokog obrazovanja;
- podržavanje i poticanje jačih veza između sektora visokog obrazovanja, industrije, gospodarstva i društva.

### 3. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata

#### Članak 44.

Ovim se Zakonom osniva Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: CIP).

CIP je samostalna upravna organizacija, a nadležan je za informiranje i poslove priznavanja u području visokog obrazovanja u sklopu Konvencije o priznavanju diploma u visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija).

#### Članak 45.

CIP je nadležan za:

- informiranje i priznavanje u području visokog obrazovanja;



- koordiniranje i međunarodnu razmjenu akademskog osoblja, studenata i programa u području visokog obrazovanja;
- predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim projektima u području visokog obrazovanja iz svoje nadležnosti;
- posredstvom međunarodne mreže centara za informiranje (mreže ENIC/NARIC) pruža informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini u svezi sa stranim visokoškolskim ustanovama i programima, kao osnovu za priznavanje stupnja i diploma za daljnje školovanje na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini i predstavlja Bosnu i Hercegovinu u tim mrežama;
- daje obavijesti i mišljenja o stranim stupnjevima i diplomama u Bosni i Hercegovini u svrhu nastavka školovanja na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini;
- daje savjete i informacije o pitanjima iz svojeg djelokruga stranama sa zakonitim interesom;
- sukladno Lisabonskoj konvenciji i njezinim pratećim dokumentima, donosi preporuke ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih izvan Bosne i Hercegovine radi zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proistječu iz stečene kvalifikacije.

#### Članak 46.

*Rad CIP-a uređuje se statutom.*

*Suglasnost na statut CIP-a daje Vijeće ministara BiH.*

*CIP-om ravna ravnatelj kojeg, nakon provedenog javnog natječaja, imenuje Upravni odbor CIP-a. Ravnatelj se imenuje na mandat od četiri godine.*

*CIP-om upravlja Upravni odbor koji ima sedam članova. Vijeće ministara BiH bira Upravni odbor nakon provedenog javnog natječaja na temelju pariteta. U Upravni odbor biraju se po dva predstavnika 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 iznova 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 financira iz proračuna institucija BiH.*

#### 4. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete

#### Članak 47.

*Ovim se Zakonom osniva Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (u daljnjem tekstu: Agencija).*

*Agencija je samostalna upravna organizacija.*

#### Članak 48.

*Agencija je nadležna za:*

- *utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja;*
- *utvrđivanje kriterija za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji ocjenjuju i obavljaju reviziju kvalitete te 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, radi usklađivanja najnižih školarina u cijeloj Bosni i Hercegovini;*
- *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 kvalitete, analiziranje kvalitete, davanje preporuka radi otklanjanja nedostataka kvalitete studija i visokoškolskih ustanova;*
- *predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama za kvalitetu u visokom obrazovanju;*
- *predlaganje općih smjernica i kriterija na temelju kojih se iz proračuna institucija BiH mogu dodjeljivati sredstva visokoškolskim ustanovama za znanstvenoistraživački rad;*
- *donošenje pravilnika i drugih akata iz svoje nadležnosti.*

#### 4.1. Akreditiranje visokoškolskih ustanova

#### Članak 49.

*U akreditiranju je Agencija nadležna za:*

- *raspisivanje javnog natječaja za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvalitete te davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno njihovih studijskih programa (u daljnjem tekstu: stručnjaci);*
- *osnivanje povjerenstva za utvrđivanje liste stručnjaka koji udovoljavaju kriterijima iz članka 48. alineja 2. ovoga Zakona. Povjerenstvo ima pet članova, a čini ga po jedan*

predstavnik: *Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, ministarstva Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH, te predstavnik Agencije;*

- *dostavu utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u Bosni i Hercegovini i nadležnom odjelu Brčko Distrikta BiH;*
- *imenovanje stručnog povjerenstva, na temelju prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti glede izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka;*
- *davanje preporuke nadležnim obrazovnim vlastima o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa, na temelju mišljenja stručnog povjerenstva;*
- *postupak i rješenje o akreditaciji i licenciranju visokoškolskih ustanova koje donose ministarstvo Republike Srpske, kantonalna ministarstva i Brčko Distrikt BiH, sukladno članku 48. alineja 1. ovoga Zakona;*
- *ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz članka 48. alineja 1. ovoga Zakona te u slučaju utvrđene neusklađenosti, davanje preporuke Upravnom odboru za poduzimanje 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 internetskoj stranici liste akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i njezinu objavu najmanje jednom godišnje u „Službenom glasniku BiH“, a najmanje dva puta godišnje u trima visokotiražnim dnevnim novinama.*

#### 4.2. Oblik i sadržaj diplome i dodatka diplomi

##### Članak 50.

*Agencija donosi naputak o obliku i sadržaju diplome i dodatka diplome koje izdaju akreditirane visokoškolske ustanove.*

#### 4.3. Statut i tijela Agencije

##### Članak 51.

*Rad Agencije uređuje se statutom.*

*Suglasnost na statut Agencije daje Vijeće ministara BiH.*

*Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete ravna ravnatelj.*

*Ravnatelja i njegove zamjenike bira, nakon provedenog javnog natječaja, Vijeće ministara BiH.*

*Mandat ravnatelja i njegovih zamjenika je četiri godine.*

*Ravnatelj i zamjenici ravnatelja 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 iznova imenovana.*

*Upravni odbor odlučuje većinom glasova od ukupnoga broja članova, pod uvjetom da takvu većinu čine najmanje dvije trećine glasova zastupnika svakog konstitutivnog naroda.*

*Upravni odbor čini najmanje 50 % redovitih profesora sveučilišta.*

#### *Prijelazno razdoblje za akreditiranje i licenciranje*

##### *Članak 61.*

*Postojeće visokoškolske ustanove stupanjem na snagu ovoga Zakona dobivaju privremenu akreditaciju od nadležne institucije. Privremenom akreditacijom određuje se rok u kojem će se obaviti akreditiranje svakog pojedinog programa što se izučava na tim visokoškolskim ustanovama, a sve u skladu s kriterijima i procedurama za akreditiranje i standardima.*

*Akreditacija visokoškolskih ustanova obaviti će se u razdoblju od najviše četiri godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.*

#### *6. Imenovanje vršitelja dužnosti i rok za donošenje propisa*

##### *Članak 62.*

*Vijeće ministara BiH će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona imenovati upravne odbore i vršitelje dužnosti ravnatelja CIP-a i Agencije.*

*Agencija će u roku od godinu dana donijeti propise iz svoje nadležnosti.*

#### *7. Usklađivanje drugih zakona*

##### *Članak 63.*

*Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni u području visokog obrazovanja uskladit će se s odredbama ovoga Zakona u razdoblju od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu.*

*Sva pitanja iz područja visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim Zakonom regulirat će se zakonima na razini Republike Srpske i kantona.*

**22. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za daljnju provedbu Bolonjskog procesa u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 13/08) u relevantnom dijelu glasi:**

*Članak 1.  
(Predmet Odluke)*

*(1) Ovom se Odlukom usvaja sedam dokumenata koji su potrebni za izvršenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 59/07), za daljnju provedbu Bolonjskog procesa u BiH (Berlinski kominike 2003. godine), za izvršenje Konvencije o priznavanju kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje u europskoj regiji (broj 165) („Službeni glasnik BiH“ „Međunarodni ugovori“, broj 16/03), kao i izvršenje Programa realiziranja prioriteta iz Europskog partnerstva sa BiH (usvojenog na 110. sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 23. 02. 2006. godine).*

*(2) Dokumenti iz prethodnog stavka su:*

- a) Okvir za visokoškolske kvalifikacije u BiH*
- b) Provođenje Okvira za kvalifikacije za visoko obrazovanje u BiH*
- c) Standardi i smjernice za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju u BiH*
- d) Preporuke za provedbu osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH*
- e) Državni akcijski plan za priznavanje kvalifikacija u BiH*
- f) Model Dodatka diplomi za BiH*
- g) Priručnik za korisnike modela Dodatka diplomi za BiH.*

*Članak 2.  
(Način izrade dokumenata i suglasnosti)*

*(1) Dokumenti su rezultat rada zajedničkog projekta Europske komisije i Vijeća Europe pod naslovom „Jačanje visokog obrazovanja u BiH“.*

*(2) Dokumente su pripremili domaći eksperti iz svih dijelova BiH uz pomoć europskih stručnjaka.*

*(3) Dokumenti su prihvaćeni od strane Upravnog odbora Projekta iz stavka (1) ovog članka.*

*(4) Suglasnost na dokumente su dala resorna entitetska i kantonalna ministarstva, odgovarajući odjel Brčko Distrikta BiH i Rektorska konferencija BiH.*

*Članak 3.  
(Primjena)*

*Dokumenti usvojeni ovom Odlukom predstavljaju okvir djelovanja za sve institucije i pojedince koji su, sukladno svojim nadležnostima, uključeni u provedbu 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 kvalitete u Europskom 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:

*Članak 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.*

*Članak 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 kvalitete i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa** („Službeni glasnik BiH“ broj 2/18) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 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 natječaja i način objavljivanja konkursa, odabir stručnjaka u posebnim slučajevima, sadržaj liste stručnjaka, obveze stručnjaka, način ažuriranja liste stručnjaka i prestanak statusa stručnjaka.*

*Članak 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 gospodarstva i prakse;*
- (v) Međunarodni stručnjaci;*
- (g) Studenti.*

*Članak 7.  
(Način izbora)*

- (1) Izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka vrši se putem javnog natječaja.*
- (2) Odluku o raspisivanju javnog natječaja donosi direktor Agencije.*
- (3) Javni natječaj za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka objavljuje se svake godine.*
- (4) Javni natječaj se raspisuje po znanstvenim oblastima definiranim Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini.*
- (5) Stručnjacima koji su izabrani i uvršteni na listu stručnjaka prestaje status stručnjaka 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 natječaj za izbor stručnjaka.*

*Članak 8.  
(Objavljivanje javnog konkursa i prijava na natječaj)*

- (1) Obavještenje o raspisivanju javnog natječaja se objavljuje u trima visokotiražnim dnevnim novinama čija se distribucija vrši na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a cijeli tekst natječaja objavljuje se na internet stranici Agencije.*
- (2) Sve do okončanja natječajne 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 natječaj je 30 dana od dana objavljivanja obavještenja u dnevnim novinama.*
- (4) Prijava na natječaj 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 natječaja.*

### Članak 9.

#### (Odabir stručnjaka u izuzetnim slučajevima)

(1) U izuzetnim slučajevima, kada u toku sprovođenja javnog natječaja nije bilo prijavljenih kandidata za određenu oblast sa potrebnom ekspertizom, odnosno na listi stručnjaka nema izabranog domaćeg ili međunarodnog stručnjaka iz određene znanstvene oblasti, Agencija može na osnovu poziva i u saradnji sa Agencijama iz inozemstva odrediti stručnjaka za postupak vanjskog osiguranja kvalitete.

(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 znanstvene oblasti postoji nedostatak u broju stručnjaka, provest će proceduru izbora samo za tu kategoriju, odnosno naučnu oblast.

### Članak 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 znanstvenu/umjetničku oblast, naziv institucije u kojoj je zaposlen, iskustvo u obukama i učešću u komisijama za akreditaciju;
- b) predstavnike gospodarstva 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 angažiran, 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.

### Članak 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 kvalitete 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](http://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 kvalitete 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*

*Članak 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.*

*Članak 2.*

*(Nadležno tijelo)*

*Registar iz članka 1. ovog Pravilnika vodi Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (u daljnjem tekstu: Agencija).*

Članak 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 člankom 49. alineja 9. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon).

II. FORMA I SADRŽAJ REGISTRA

Članak 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

Članak 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 županijskim zakonima, zakonom Republike Srpske i zakonom Brčko Distrikta BiH. Prije upisa u Registar, na način koji se uređuje posebnom instrukcijom koju donosi ravnatelj 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 stavka 1. ovog članka, dostavljaju potrebne dokaze na temelju kojih se vrši upisivanje podataka u Registar iz članka 5. ovog Pravilnika.

(3) O upisu u Registar, Agencija obavještava nadležna obrazovna tijela iz stavka (1) ovog članka, u roku od tri dana po izvršenom upisu.

Članak 8.  
(Obavještenje o promjeni podataka)

U cilju održavanja ažurnosti Registra i točnosti podataka koji se upisuju u Registar, nadležna tijela iz članka 7. stavak (1) ovog Pravilnika, u roku od tri dana, obavještavaju

Agenciju o svakoj promjeni podataka iz članka 5. ovog Pravilnika, dostavljajući i odluku nadležnog tijela o nastaloj promjeni.

**28. Preporuke o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, županijskim 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, županijskim 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 unaprjeđenje 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 suvremenog, efektivnog i kvalitetnog visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, ove preporuke sadrže pregled kriterija i standarda, koje bi nadležna obrazovna tijela trebala 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 tijelima 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 uvjete 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.

*Nadležno obrazovno tijelo bi trebalo propisati postupak ocjene ispunjenosti kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa kako bi se utvrdilo sljedeće:*

- a) odgovornost i uloga svakog od sudionika 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 povjerenstva stručnjaka,*
- g) te druga pitanja u cilju racionalnog, transparentnog i učinkovitog 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 organizacijskih jedinica van sjedišta visokoškolske ustanove treba se provoditi na isti način kao za rad ustanove u sjedištu visokoškolske ustanove.*

#### V.

*Nadležno obrazovno tijelo bi trebalo odrediti da su sudionici postupka ocjene ispunjenosti kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa:*

- a) visokoškolska ustanova,*
- b) povjerenstvo stručnjaka,*
- c) nadležno obrazovno tijelo.*

*U cilju dobivanja stručnog mišljenja o opravdanosti izvođenja novog studijskog programa nadležno obrazovno tijelo bi trebalo propisati da se mogu uključiti i druga tijela (vijeća, agencije, nadležna resorna ministarstva, predstavnici gospodarstva i sl.).*

*Članovi povjerenstva bi trebali biti stručnjaci, odnosno istaknuti predstavnici akademske zajednice iz odgovarajućeg znanstveno-nastavnog, odnosno umjetničko-nastavnog područja iz kojeg su predloženi studijski programi.*

#### VI.

*U cilju profesionalnog, objektivnog i neovisnog rada povjerenstva stručnjaka nadležno obrazovno tijelo treba donijeti kodeks ponašanja članova povjerenstva*

stručnjaka i propisati da članovi povjerenstva stručnjaka dostave nadležnom obrazovnom tijelu potpisanu izjavu o nepostojanju bilo kojeg sukoba interesa.

Povjerenstvo stručnjaka u tijeku posjeta visokoškolskoj ustanovi treba utvrditi ispunjenost definiranih kriterija. Preporučuje se da povjerenstvo stručnjaka u odlučivanju uzima u obzir i dosadašnja iskustva visokoškolske ustanove u izvođenju sličnih studijskih programa.

### VIII.

Nadležno obrazovno tijelo bi trebalo, na temelju pozitivnog mišljenja povjerenstva stručnjaka, donijeti 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 razdoblje 2016.–2026.** („Službeni glasnik BiH“ broj 35/16) u relevantnom dijelu glasi:

#### Članak 1. (Predmet Odluke)

(1) Ovom odlukom usvajaju se Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2016.-2026. (u daljnjem tekstu: Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja).

(2) Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja su sastavni dio ove odluke.

#### Članak 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 njegova puna uključenost u Europski 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 doprinijet će daljnjem usklađivanju visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa politikama, ciljevima i prioritetima Europskog prostora visokog obrazovanja.

Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u BiH za razdoblje 2016. - 2026.

P1.2. Dobro upravljanje i zakonodavstvo

1. *Osigurati da se razvoj visokog obrazovanja odvija na transparentan, kooperativan i kreativan način na svim razinama; unaprijediti širenje informacija o visokom obrazovanju putem medija.*

[...]

#### *PI.3. Osiguranje kvalitete*

1. *Unaprijediti mehanizme i dosljedno provesti principe i standarde osiguranja kvalitete na svim VŠU.*

2. *Uspostaviti preduvjete i provesti učinkovit, transparentan i pristupačan proces akreditiranja za studijske programe visokog obrazovanja utemeljen na realnoj procjeni troškova i koristi.*

3. *Ocijeniti utjecaj prvog kruga institucionalne akreditacije VŠU u BiH na kvalitetu, relevantnost i učinkovitost. Osigurati analize u području visokog obrazovanja koje će izrađivati HEA i nadležne obrazovne vlasti na temelju 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 članka VI/3. (a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

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

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

*- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.*

*Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.*

33. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, koje ukupno broji 28 delegata, što čini ¼ članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači da je, suprotno tvrdnjama Narodne skupštine, zahtjev podnio

ovlašteni subjekt u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-7/10](#) od 26. studenog 2010. godine, točka 21., dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)).

## **VI. Meritum**

34. Podnositelji zahtjeva smatraju da odredbe čl. 7., 8., 9. stavak (3), 19., 22., 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2), 37., 48. stavak (1) točka 3) i stavak (3), te članka 50. Zakona nisu u suglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, i to čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b). Naime, podnositelji zahtjeva tvrde da navedene odredbe nisu usklađene s Okvirnim zakonom kojim je Parlamentarna skupština BiH regulirala pitanje načina osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH uspostavljanjem institucija koje imaju nadležnost za provedbu tog procesa. Podnositelji 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 člancima Ustava Bosne i Hercegovine.

35. S druge strane, u odgovoru na zahtjev Narodna skupština osporava sve navode iz zahtjeva, tvrdeći da BiH, prema članku 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 članka 63. stavak (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 provedbu procesa osiguranja kvalitete 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 temeljna načela unutar određene oblasti, odnosno smjernice za zakonodavce u entitetima i Brčko distriktu BiH.

### **U odnosu na prigovore Narodne skupštine o pravnoj naravi spornog zakona**

36. U svezi sa spornim pitanjem usklađenosti odredbi Zakona s Okvirnim zakonom Ustavni sud ukazuje na svoje stajalište da entiteti (ili druge administrativne jedinice BiH), kada donose svoje zakone ili druge pravne akte, moraju poštovati obveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije BiH. Činjenica da te obveze 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. svibnja 2011. godine, točka 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 nositelja 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 sustav 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. lipnja 2017. godine, točka 19., i [U-6/06](#) od 29. ožujka 2008. godine, točka 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 svezi 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 temeljni normativni instrument kojim država regulira oblast obrazovanja na općenit i principijelan način, dok se federalnim jedinicama prepušta tu istu oblast regulirati preciznije, ali obvezno u skladu s državnim zakonom. Imajući u vidu ovo i načelo vladavine prava, neupitno je da Okvirni zakon predstavlja obvezujući pravni temelj koji se mora poštovati prilikom donošenja zakona o visokom obrazovanju na razini entitetâ, 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 razini Republike Srpske i kantona (članak 63. Okvirnog zakona)“ (vidi Ustavni sud, Odluka broj [U-22/18](#) od 5. srpnja 2019. godine, točka 26., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 53/19 6. kolovoza 2019. godine).

39. Ustavni sud ukazuje da se iz sadržaja Okvirnog zakona može izvesti zaključak da taj zakon, u dijelu načina osiguranja kvalitete 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 razine vlasti. U prilog tome, Ustavni sud ukazuje da je Okvirni zakon donesen u okviru reforme visokog obrazovanja. Njime su uspostavljena temeljna načela i standardi za stjecanje visokog obrazovanja u BiH, u skladu s međunarodnim dokumentima (članak 2. Okvirnog zakona). Istodobno, Okvirnim zakonom su uspostavljena i državna tijela za provedbu zakona i međunarodnih obveza BiH. Tim državnim tijelima dana je nadležnost da, s odgovornim razinama vlasti (entiteti, kantoni, Brčko distrikt) u ovoj oblasti, provode postupak osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH na način propisan Okvirnim zakonom. Institucijama BiH, koje su uspostavljene Okvirnim zakonom, propisana je nadležnost za provedbu procesa osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH, koja uključuje donošenje propisa u tom segmentu, kako bi se oblast visokog obrazovanja utemeljila u skladu s Europskim standardima i smjernicama za osiguranje kvalitete (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 svezi 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 istaknula i da je prilikom donošenja Zakona imala u vidu praksu država sa složenim administrativnim uređenjima poput Španjolske, Belgije, Nizozemske i dr., tj. zemalja koje imaju više agencija za akreditiranje visokoškolskih ustanova i priznavanje u visokom obrazovanju. U svezi s tim, Ustavni sud smatra da je način osiguranja kvalitete 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 obveze, bila ovlaštena donijeti Okvirni zakon. Dakle, Okvirni zakon je propisao standarde koji se moraju slijediti i uspostavio odgovarajuće institucije za provedbu Okvirnog zakona i ispunjavanje svih međunarodnih obveza. Ovo dalje znači da niže razine vlasti, kada donose svoje zakone, trebaju prvenstveno poštovati standarde propisane državnim zakonom i nadležnosti institucija uspostavljenih na državnoj razini. 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 kvalitete u znanosti 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 nedvojbeno 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 članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i obvezujuću pravnu osnovu za donošenje zakona o visokom obrazovanju na razini entitetâ, kantona i BDBiH. Vodeći se svojim već zauzetim stajalištima o neophodnosti poštovanja „obveza 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 obveza 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 osvrnuti se na okolnosti koje su prethodile donošenju Okvirnog zakona, kao i na okolnosti nakon njegova donošenja. Ustavni sud podsjeća da se BiH, potpisivanjem niza međunarodnih dokumenata, obvezala provesti bolonjski proces, koji predstavlja najznačajniju i najsveobuhvatniju reformu visokog obrazovanja u Europi. Krajnji cilj bolonjskog procesa bio je uspostava europskog prostora visokog obrazovanja, koji bi značio nesmetanu mobilnost akademskih djelatnika 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 člankom 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 provedbu zakona i međunarodnih obveza BiH, te način osiguravanja kvalitete u oblasti visokog obrazovanja (članak 1. Okvirnog zakona). Okvirni zakon ustanovljava opća načela i ciljeve u oblasti obrazovanja, uz obvezu da navedeno bude dio entitetskih, odnosno kantonalnih zakonodavstava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-26/13](#) od 26. ožujka 2015. godine, točka 46.). Osim toga, Okvirni zakon sadrži detaljne odredbe kojima se propisuje osnivanje državnih institucija za provedbu 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 točku 22. ove odluke). Odlukom je usvojeno sedam dokumenata koji su neophodni za provedbu Okvirnog zakona i, između ostalog, za daljnju implementaciju bolonjskog procesa u BiH i izvršenje Programa realizacije prioriteta iz Europskog partnerstva s BiH.

47. Okvirnim zakonom su uspostavljena načela i standardi za stjecanje visokog obrazovanja u BiH u skladu s relevantnim odredbama Europske konvencije i njezinih protokola, kao i relevantnim preporukama Komiteta ministara Vijeća Europe i drugim relevantnim načelima međunarodno priznatih pravnih instrumenata na čije poštovanje se obvezala BiH. Također, odredbama Okvirnog zakona (članak 1.) propisano je da se tim zakonom, između ostalog, utvrđuje odgovornost nadležnih vlasti u oblasti obrazovanja i ustanovljavaju tijela za provedbu zakona i međunarodnih obveza BiH, te način osiguravanja kvalitete u oblasti visokog obrazovanja. Člankom 2. Okvirnog zakona propisano

je da je visoko obrazovanje djelatnost od posebnog interesa za BiH. Prema Okvirnom zakonu, nadležne institucije za provedbu zakona i međunarodnih obveza BiH u oblasti visokog obrazovanja su: Ministarstvo civilnih poslova (članak 42.), Rektorska konferencija BiH (članak 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. Člankom 63. stavak (2) Okvirnog zakona propisano je da će se „sva pitanja koja nisu regulirana“ tim zakonom regulirati zakonima na razini 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, njezin rad je uređen statutom, a njom rukovodi ravnatelj i upravlja upravni odbor (članak 51. Okvirnog zakona).

49. Državna agencija u postupku akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH obavlja poslove koji su definirani u članku 48. alineja 2. i članku 49. Okvirnog zakona (vidi točku 21. ove odluke). Djelujući u skladu s postavljenim ciljevima, državna agencija je od 2009. godine punopravna članica Međunarodne mreže agencija za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju (INQAAHE). U veljači 2010. godine dobila je status pridruženog člana u Europskoj asocijaciji za osiguranje kvalitete (ENQA), a od svibnja 2010. godine je punopravna članica Mreže agencija za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju centralne i istočne Europe (CEEN). Državna agencija je, u smislu članka 48. alineja 11. Okvirnog zakona, donijela niz podzakonskih akata s ciljem provedbe Okvirnog zakona u dijelu osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH (vidi toč. 22.–29. ove odluke). Državna agencija je, između ostalih, donijela Pravilnik o vođenju državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini (vidi točku 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 temelju 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 člankom 49. alineja 9. Okvirnog zakona. Također, državna agencija je na temelju čl. 48. i 49. Okvirnog zakona donijela Odluku o načinu formiranja povjerenstva za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvalitete i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa (vidi točku 26. ove odluke; u daljnjem tekstu: Odluka o načinu formiranja povjerenstva za izbor stručnjaka).

50. Svi podzakonski akti koje je donijela državna agencija obvezujući su za sve nadležne razine vlasti u BiH. Državna agencija je donijela i Preporuke o kriterijima i standardima koji su namijenjeni nadležnim razinama vlasti za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, koji su osnova prilikom definiranja temeljnih kriterija i standarda za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova. Također, državna agencija je donijela i Preporuke o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova kao osnovu za nadležne niže razine vlasti da svojim aktima odrede kriterije i postupak ocjene ispunjenosti temeljnih kriterija. Aktima državne agencije propisani su kriteriji za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka, kao i način formiranja povjerenstva za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka.

51. Kako su pobrojani akti doneseni na temelju odredbi Okvirnog zakona s ciljem izvršavanja preuzetih obveza 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 provedba Okvirnog zakona, kao i izvršavanje obveza 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 suradnji s visokoškolskom ustanovom, nadležnim nižim razinama vlasti (u RS to je, prema Okvirnom zakonu, nadležno ministarstvo obrazovanja), te povjerenstvom stručnjaka (domaćih i međunarodnih) koji obavljaju vanjsko vrednovanje, tj. daju ocjenu i obavljaju reviziju kvalitete i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova u BiH i/ili studijskih programa. Zajedničko povjerenstvo se bira iz reda domaćih i međunarodnih stručnjaka, na temelju javnog natječaja koji provodi državna agencija. Državna agencija imenuje i pojedinačna povjerenstva stručnjaka za akreditaciju, na temelju prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti glede 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 (članak 45. alineja 1. Okvirnog zakona). Alinejama od 2. do 7. članka 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 izvan BiH s ciljem uposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proistječu iz stečene kvalifikacije itd. (vidi točku 21. ove odluke). Sjedište CIP-a je u Mostaru, njime rukovodi ravnatelj, a upravlja upravni odbor (članak 46. Okvirnog zakona).

54. Okvirnim zakonom propisana je odgovornost nadležnih organa vlasti na svim razinama za provedbu procesa osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH. Navedeno proizlazi iz sadržaja Okvirnog zakona, ali i Odluke o usvajanju prioriteta za razvoj visokog obrazovanja u BiH za razdoblje od 2016. do 2026. godine, koja je donesena 2016. godine i kojom su usvojeni prioriteti razvoja visokog obrazovanja (vidi točku 30. ove odluke).

55. Ustavni sud zapaža da su nadležne niže razine vlasti, prema Okvirnom zakonu, bile u obvezi u roku od šest mjeseci od njegova donošenja donijeti odgovarajući zakon o visokom obrazovanju koji treba biti usklađen s Okvirnim zakonom (članak 63. stavak (1) Okvirnog zakona). Prema Okvirnom zakonu, suradnja 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 kvalitete u RS. Usporedbe radi, Ustavni sud zapaža da na razini kantona i Brčko distrikta BiH nisu doneseni posebni zakoni o kvaliteti, niti nadležni organi kantona i Brčko distrikt BiH imaju formirane posebne institucije za provedbu postupka osiguranja kvalitete u visokoškolskim ustanovama na području na kojem djeluju.

57. Ustavni sud ponovo naglašava da je Okvirnim zakonom način osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH posebno reguliran uspostavom institucija za provedbu tog procesa, dok je člankom 63. stavak (2) Okvirnog zakona propisano da „sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim zakonom regulirat će se zakonima na razini Republike Srpske i kantona“. Ustavni sud smatra da je navedena odredba bitna za ispitivanje osporenih odredbi Zakona u kontekstu njihove usuglašenosti s Okvirnim zakonom.

### **Pojedinačne odredbe**

58. Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva ne osporavaju članak 6. Zakona kojim se uspostavlja entitetska agencija u svrhu procesa osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u entitetu RS, koja svoju djelatnost obavlja u skladu sa Zakonom i posebnim zakonima, već da isključivo osporavaju njezine nadležnosti.

59. Podnosioci zahtjeva najprije osporavaju članak 7. Zakona. Da bi ispitao usklađenost ove odredbe Zakona s Okvirnim zakonom, Ustavni sud smatra da prethodno mora ispitati usklađenost članka 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 članka 19. Zakona, kao i osporene odredbe članka 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) točka 1) Zakona zbog njihove povezanosti sa člankom 7. Zakona (sve osporene odredbe navedene su u točki 19. ove odluke).

**Usklađenost članka 8. toč. od 1) do 9), članka 19., članka 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) i članka 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) Zakona**

60. Osporenim člankom 8. taksativno su propisane nadležnosti entitetske agencije, koje podnositelji 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 provedbu zakona i međunarodnih obveza BiH u procesu osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH.

61. Prema točki 1) osporenog članka 8. Zakona entitetska agencija je nadležna provoditi postupak vanjskog vrednovanja u svrhu „početne akreditacije“. Ustavni sud zapaža da se, u smislu članka 4. točka 8) Zakona, pojam „vanjsko vrednovanje“ (*engl. external evaluation*) definira kao „objektivno i nepristrano vrednovanje sustava osiguranja kvalitete u odnosu na važeće standarde i kriterije, koje vrši povjerenstvo recenzenata ili povjerenstvo stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije visokoškolske ustanove i studijskih programa koje izvode“. Ustavni sud podsjeća da vanjsko vrednovanje, odnosno objektivno i nepristrano vrednovanje sustava osiguranja kvalitete u odnosu na važeće standarde i kriterije, prema Okvirnom zakonu, obavlja povjerenstvo stručnjaka kao neovisno stručno tijelo koje se bira po proceduri koju provodi državna agencija (članak 49. Okvirnog zakona). Dakle, ono što je već u nadležnosti povjerenstva stručnjaka uspostavljenog Okvirnim zakonom je osporenim odredbom Zakona dano u nadležnost entitetskoj agenciji putem njezina povjerenstva stručnjaka. Pri tome se u točki 1) članka 8. Zakona koristi pojam „početna akreditacija“ koji Okvirni zakon ne poznaje. Upravo na tome Narodna skupština temelji stajalište o neutemeljenosti podnesenog zahtjeva jer je, prema tvrdnjama Narodne skupštine, Zakonom propisano ono što Okvirnim zakonom nije. Iz sadržaja odredbe članka 4. točka 8) Zakona, kojom se definira pojam „početna akreditacija“, proizlazi da je svrha postupka „početne akreditacije“ utvrđivanje ispunjava li visokoškolska ustanova 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 članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona. Da bi se došlo do odgovora na to pitanje mora se ispitati radi li se doista o propisivanju onoga što Okvirnim zakonom nije propisano ili se, u biti, radi o preuzimanju u nadležnost onoga što je Okvirni zakon već regulirao i s čim se entitetski zakoni moraju, na temelju članka 63. stavak (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 povjerenstvo stručnjaka kao neovisno stručno tijelo koje se bira po proceduri koju provodi državna agencija. Kako se točka 1) članka 8. Zakona odnosi na „početnu akreditaciju“, Ustavni sud smatra da bi osporenu točku trebalo sagledati, prije svega, u svezi s nadležnostima koje su toč. 2) i 8) istog članka 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 biti je riječ o odgovarajućem aktu kojim se odobrava rad visokoškolske ustanove. U svezi s tim, Ustavni sud primjećuje da članak 8. točka 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 članku 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 točku 28. ove odluke). Osim toga, državna agencija je, prema članku 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 točku 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 članka 8. točka 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 svezi s licenciranjem, propisuje nešto što Okvirnim zakonom nije propisano, kako to dozvoljava odredba članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona. Naprotiv, Ustavni sud smatra da se, u biti, radi o preuzimanju nadležnosti državne agencije iz članka 48. alineje 3. i 4. za donošenje preporuka koje trebaju služiti kao osnova nižestupanjskim organima za donošenje odgovarajućih akata (vidi članak I. Preporuke o kriterijima i standardima za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova te za prestrukturiranje studijskih programa, točka 28. ove odluke, i članak I. Preporuke o kriterijima za licenciranje, točka 29. ove odluke).

63. Nadalje, prema odredbama točke 8) članka 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 dana nadležnost donositi standarde



za osnivanje visokoškolskih ustanova. Naime, iz Preporuka o kriterijima i standardima koje je donijela državna agencija proizlazi da je definiranje temeljnih 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 osnova 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 donijeti standarde za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova i kriterije za njihovo licenciranje, ti standardi i kriteriji moraju biti utemeljeni na navedenim preporukama državne agencije. Kako odredba članka 8. točka 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 temelji.

64. Imajući sve to u vidu, Ustavni sud smatra da je člankom 8. točka 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 člankom 48. stavak (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 obveze uvažavanja Okvirnog zakona i akata koje je donijela državna agencija, Ustavni sud zaključuje da nadležnosti entitetske agencije iz toč. 1), 2) i 8) članka 8. Zakona nisu u skladu sa člankom 48. stavak (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 članak 48. stavak (2) točka 1) Zakona kojim se ravnatelj entitetske agencije obvezuje u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, na prijedlog upravnog odbora i po pribavljenom mišljenju Savjeta, donijeti standarde za početnu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u RS, nije u skladu sa člankom 48. stavak (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 članak 8. točka 3) Zakona propisuje da entitetska agencija provodi postupak akreditacije. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je prema odredbama članka 49. alineja 6. Okvirnog zakona državna agencija nadležna za provedbu postupka akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH u suradnji s visokoškolskom ustanovom, nadležnim nižim razinama vlasti (u RS je to nadležno ministarstvo obrazovanja), te povjerenstvom stručnjaka (domaćih i međunarodnih) koji

daju ocjenu i obavljaju reviziju kvalitete 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 članak 8. točka 3) Zakona nije u skladu sa člankom 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 članak 8. točka 4) Zakona propisuje da entitetska agencija provodi postupak tematskog vrednovanja. Pojam „tematsko vrednovanje“ se, prema članku 4. točka 12) Zakona, definira kao „postupak ocjene kvalitete pojedinih segmenata organizacije i/ili aktivnosti visokoškolske ustanove, članice sveučilišta, studijskog programa ili unutarnjeg sustava osiguranja kvalitete“. Ustavni sud zapaža da Okvirni zakon ne poznaje termin „tematsko vrednovanje“. Državna agencija je uspostavljena člankom 47. Okvirnog zakona da, između ostalog, provodi postupak akreditiranja svih visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa u BiH prema standardima koji su doneseni na državnoj razini i koji su obvezujući za sve nadležne razine vlasti u BiH (članak 48. alineja 1. i članak 49. alineja 6. Okvirnog zakona). Državna agencija također imenuje povjerenstvo domaćih i međunarodnih stručnjaka koje daje ocjenu, obavlja reviziju kvalitete i daje preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa, u postupku i na način koji je reguliran donesenim podzakonskim aktima (toč. 24. i 25. ove odluke). Dakle, prema Okvirnom zakonu, ocjenu kvaliteta daje isključivo „povjerenstvo stručnjaka“ koje 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 točka 4) članka 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 točku 5) članka 8. Zakona kojom je propisano da entitetska agencija provodi postupak „vanjske neovisne periodične procjene unutarnjih sustava osiguranja kvalitete“. Uzimajući u obzir definiciju ove „vanjske neovisne procjene“ iz članka 4. točka 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 kvaliteta u visokoškolskim ustanovama u BiH i/ili studijskim programima. Kako je već istaknuto u toč. 66. i 67. ove odluke, objektivno i nepristrano vrednovanje sustava osiguranja kvalitete u odnosu na važeće standarde i kriterije vrši povjerenstvo domaćih i međunarodnih stručnjaka koje se imenuje po proceduri propisanoj Okvirnim zakonom i podzakonskim aktima i u nadležnosti je državne agencije (članak 48. alineja 2. i članak 49. alineje od 1. do 4.). Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da „vanjska neovisna procjena“ iz članka 8. točka 5) Zakona predstavlja dio procesa akreditiranja visokoškolske ustanove

koji je, u smislu Okvirnog zakona, u nadležnosti državne agencije (članak 49. alineja 6. Okvirnog zakona). Budući da je državna agencija nadležna za proces osiguranja kvalitete u visokoškolskim ustanovama u BiH, kako je to već obrazloženo u prethodnim točkama ove odluke, Ustavni sud smatra da ni osporeni članak 8. točka 5) Zakona nije usklađen sa člankom 48. alineje 1. i 2. i člankom 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 članka 8. točka 6) Zakona, entitetska agencija vodi registar akreditiranih visokoškolskih ustanova i studijskih programa. U svezi s tim, Ustavni sud ponovo ističe da je člankom 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 točku 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 istaknula 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 istodobno uvažavanje državnog registra, samo može doprinijeti većoj transparentnosti postupaka vanjskog vrednovanja naših visokoškolskih ustanova u ENEA.

70. U svezi s tim, imajući u vidu odredbu članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona (sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja, koja nisu regulirana Okvirnim zakonom, regulirat će se zakonima na razini 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 svezi s tim. Imajući to u vidu, te sadržaj osporene odredbe članka 8. točka 6) Zakona o uspostavi registra koji bi vodila entitetska agencija, Ustavni sud ne može prihvatiti iznesenu argumentaciju Narodne skupštine. Naime, Ustavni sud zapaža da navod da je osporenom 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, člankom 8. Pravilnika o vođenju državnog registra propisana je obveza nadležnih tijela da, radi održavanja ažurnosti registra, u propisanom roku obavijeste državnu agenciju o svim promjenama podataka, uz obvezu dostave 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 članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona (vidi točku 21. ove odluke). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da članak 8. točka

6) Zakona nije u suglasnosti sa člankom 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 članka 19. i članka 48. stavak (1) točka 3) Zakona (vidi točku 20. ove odluke), koje propisuju uspostavu entitetskog registra i donošenje odgovarajućeg pravilnika u svezi s vođenjem tog registra, nisu usklađene sa člankom 49. alineja 8. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

71. U svezi s osporenim člankom 8. točka 7) Zakona Ustavni sud zapaža da prema citiranom članku 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 članka 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 članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona (neregulirano pitanje). Stoga, Ustavni sud smatra da ni članak 8. točka 7) Zakona nije u skladu sa člankom 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 člankom 8. točka 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 europskim i međunarodnim standardima, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta“. Kao što je već istaknuto na nekoliko mjesta u ovoj odluci, Okvirnim zakonom (članak 48. alineja 1.) državnoj agenciji je dana nadležnost utvrđivati kriterije za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donositi norme kojim će odrediti minimalne standarde u oblasti visokog obrazovanja, koji su obvezujući za sve nadležne razine vlasti u BiH. Također, Odluka o normama koju je donijela državna agencija (vidi točku 23. ove odluke) propisuje minimalne standarde i smjernice za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju i obvezujuća je za sve nadležne razine vlasti u BiH. Dakle, Ustavni sud nema dileme da je za provedbu procesa akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH nadležna država, koja je donijela Okvirni zakon i relevantne podzakonske akte, te uspostavila institucije za provedbu procesa akreditiranja u suradnji s nadležnim nižim razinama 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 točka 9) članka 8. Zakona nije u skladu sa člankom 48. alineja 1. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Usklađenost članka 8. toč. od 10) do 12) Zakona**

73. Ostale točke članka 8. Zakona, koje su osporili podnositelji zahtjeva, i to toč. 10), 11) i 12) Zakona, koje se odnose na prikupljanje podataka o sustavu visokog obrazovanja, potom poticanje znanstvenoistraživačkog rada u oblasti osiguranja kvalitete 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 točke članka 8. Zakona u skladu sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. Isto tako, stavak (2) članka 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 podnositelji zahtjeva nisu osporili odredbe Zakona koje se tiču uspostave entitetske agencije.

### **Usklađenost članka 7. Zakona**

74. Vraćajući se na osporeni članak 7. Zakona, Ustavni sud zapaža da se stavkom (1) tog članka propisuje da entitetska agencija predstavlja RS na međunarodnim konferencijama, skupovima, međunarodnim organizacijama i udrugama „u okviru svoje nadležnosti“. Stavak (2) istog članka Zakona propisuje da entitetska agencija „suraduje s međunarodnim organima, tijelima i institucijama nadležnim za visoko obrazovanje i osiguranje kvalitete“. Također, Ustavni sud zapaža da je člankom 3. točka 6) Zakona propisano da se osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju u entitetu RS temelji na načelu „neovisnosti u procesima osiguranja kvalitete“. Međutim, prema Okvirnom zakonu, državna agencija, koja je uspostavljena i za provedbu zakona i međunarodnih obveza države, predstavlja BiH u međunarodnim organizacijama (članak 48. alineja 9. Okvirnog zakona; vidi točku 21. ove odluke). Osim toga, prema Okvirnom zakonu (članak 45. alineja 3.) CIP je nadležan predstavljati BiH u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja. Imajući u vidu ove odredbe Okvirnog zakona i već utvrđenu neusklađenost članka 8. toč. 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 članak 7. Zakona, koji se tiče predstavljanja u međunarodnim organizacijama za kvalitetu u svezi s poslovima akreditiranja i priznavanja u visokom obrazovanju, nije u skladu sa člankom 48. alineja 9. i člankom 45. alineja 3. Okvirnog zakona, pa stoga ni sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Usklađenost članka 9. stavak (3) Zakona**

75. Prema članku 9. stavak (3) Zakona vanjski sustav osiguranja kvalitete temelji se na „republičkim, europskim i međunarodnim standardima“. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je člankom 48. alineja 8. Okvirnog zakona državna agencija nadležna za utvr-

divanje standarda kvalitete, analizu kvalitete, davanje preporuka za otklanjanje nedostataka kvalitete studija i visokoškolskih ustanova, koji su utemeljeni na Standardima i smjernicama za osiguranje kvalitete u europskom prostoru visokog obrazovanja. Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja, koja obuhvaća unutarnji i vanjski sustav osiguranja kvalitete u visokoškolskim ustanovama, koju je državna agencija donijela na temelju ovlaštenja iz članka 48. alineja 1. Okvirnog zakona (vidi točku 23. ove odluke), predstavlja pravno obvezujući akt za sve nadležne razine vlasti u BiH. Kako se u članku 9. stavak (3) Zakona ne spominju standardi državne agencije, već „republički standardi“ kojih nema u Okvirnom zakonu u odnosu na osiguranje kvalitete, Ustavni sud zaključuje da članak 9. stavak (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.

### **Usklađenost članka 22. Zakona**

76. Prema članku 22. Zakona, entitetska agencija organizira centar za informiranje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija (centar), s propisanim nadležnostima i poslovima koje obavlja. Centar, shodno stavku (2) članka 22. Zakona, predstavlja ENIC/NARIC centar RS, dok u smislu stavka (3) istog članka obavlja poslove profesionalnog priznavanja u oblasti visokog obrazovanja u okviru Lisabonske konvencije, te informiranja o sustavu visokog obrazovanja RS i o inozemnim sustavima visokog obrazovanja. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je, kako je već ranije rečeno (vidi točku 72. ove odluke), Okvirnim zakonom ustanovljena državna institucija (CIP) za provedbu 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 članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona (neregulirana pitanja), Ustavni sud smatra da je uspostava entitetskog centra s istim nadležnostima koje je Okvirni zakon propisao CIP-u suprotna čl. 44. i 45. Okvirnog zakona i slijedom toga i čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Usklađenost članka 50. Zakona**

77. Ustavni sud zapaža da je osporenim člankom 50. Zakona propisano da će entitetska agencija organizirati centar iz članka 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 točki utvrdio da uspostava 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 članka 50. stavak (1) Zakona nisu u suglasnosti sa čl. 44. i 45. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2.,

III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. U svezi sa stavkom (2) članka 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 točno „ranijem propisu radi“, Ustavni sud ukazuje da se ovakvim propisivanjem zanemaruje i obveza iz članka 63. stavak (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 njegova 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 provedbu poslova priznavanja stranih visokoškolskih ustanova, a da se stavak (2) članka 50. Zakona očito ne odnosi na Okvirni zakon, Ustavni sud zaključuje da ni stavak (2) članka 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 članka 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) Zakona**

78. Podnositelji zahtjeva osporavaju i odredbe članka 30. stavak (1) toč 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14) Zakona koje se odnose na poslove upravnog odbora entitetske agencije. U svezi s tim, Ustavni sud ističe da je ranije utvrdio da odredbe članka 8. Zakona, koje se odnose na nadležnosti entitetske agencije u svezi s „početnom akreditacijom“ i akreditacijom visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa, nisu usklađene s Okvirnim zakonom i Ustavom Bosne i Hercegovine (vidi toč. 61.–65. ove odluke). U svezi s navedenim je i osporena odredba članka 30. točka 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 temelju preporuka državne agencije, predlaganje tih standarda se ne može dati u nadležnost upravnom odboru entitetske agencije, kako to propisuje članak 30. točka 6) Zakona. Stoga, ni ova odredba nije u skladu sa člankom 48. alineja 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 svezi s nadležnošću upravnog odbora entitetske agencije iz točke 7) članka 30. Zakona da „predlaže standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa“ u RS, Ustavni sud zapaža da je državna agencija, prema članku 48. alineja 1. Okvirnog zakona, nadležna utvrđivati jasne, transparentne i pristupačne kriterije za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donositi norme kojim se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja. Ustavni sud zapaža da je državna agencija, na temelju svojih ovlaštenja iz članka 48. alineja 11. Okvirnog zakona da donosi podzakonske akte, donijela Odluku o normama (vidi točku 23. ove odluke). Ova odluka je utemeljena na „Standardima i smjernicama za osiguranje kvalitete u ESG 2015“ i njom su utvrđeni minimalni standardi za unutarnje i vanjsko osiguranje kvalitete visokoškolskih ustanova

u BiH i studijskih programa. Osim toga, ona je, kako je to već ranije navedeno i za druge podzakonske akte, pravno obvezujući akt za sve nadležne razine 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 točka 7) članka 30. Zakona nije u skladu sa člankom 48. alineja 1. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

80. Točkom 8) članka 30. Zakona propisano je da upravni odbor entitetske agencije usvaja listu stručnjaka za ocjenu i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom. Na temelju ovlaštenja iz članka 48. alineja 2. Okvirnog zakona, ravnatelj državne agencije donio je Odluku o kriterijima za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka (vidi točku 25. ove odluke) koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvalitete i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Člankom 1. te odluke precizirano je da se njom utvrđuju kriteriji za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka, način njihova izbora putem javnog natječaja (koji prema članku 49. alineja 1. Okvirnog zakona provodi državna agencija) itd. Iz odredbe članka 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 točke 8) članka 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 elektroničkoj formi“ kako to propisuje članak 10. stavak (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 temelju mišljenja povjerenstva stručnjaka. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da točka 8) članka 30. Zakona nije u skladu sa člankom 49. alineja 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 točkom 9) članka 30. upravnom odboru entitetske agencije daje nadležnost usvajati 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 točku 29. ove odluke) koristi se termin „povjerenstvo stručnjaka“ i njima se, između ostalog, propisuje tko bi trebali biti članovi „povjerenstva stručnjaka“. Ovo „povjerenstvo stručnjaka“ ocjenjuje ispunjenost kriterija za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa u BiH i šta bi, s ciljem profesionalnog, objektivnog i neovisnog rada povjerenstva stručnjaka, nadležne obrazovne institucije trebale da učine. Kako je Ustavni sud već utvrdio da nadležnosti entitetske agencije u svezi 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 točka 9) članka 30.



Zakona, u dijelu kojim je upravnom odboru entitetske agencije dano ovlaštenje usvajati listu recenzenata za „početnu akreditaciju“, nije usklađena sa člankom 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, točkom 9) članka 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 (članak 4. točka 13.) „recenzija studijskog programa je stručno mišljenje s ciljem ocjene usuglašenosti strukture i sadržaja studijskog programa s važećim standardima u određenim obrazovnim i znanstvenim oblastima, te zahtjevima u svezi s ishodima učenja, kvalifikacijama i zanimanjima svršenih studenata“. S druge strane, prema Okvirnom zakonu, standarde i kriterije za studijske programe u BiH, prema članku 48. alineja 1. Okvirnog zakona, donijela je državna agencija (Odluka o normama), prema kojim se vrši ocjena usklađenosti rješenja o akreditaciji s propisanim standardima. Iz odredbi Zakona nije vidljivo da su se prilikom njegova donošenja poštovale odredbe Okvirnog zakona, nadležnosti državnih institucija za provedbu Okvirnog zakona, kao ni akti tih institucija. Prema Okvirnom zakonu, stručno mišljenje daje „povjerenstvo stručnjaka“, koje u proceduri propisanoj Okvirnim zakonom (članak 49. alineje 1., 2., 3. i 4.) imenuje državna agencija. Prema tome, točka 9) članka 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 člankom 48. alineja 1., te člankom 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 toč. 13) i 14) članka 30. Zakona, upravni odbor entitetske agencije odlučuje o žalbama i prigovorima visokoškolskih ustanova na rješenje o akreditaciji visokoškolskih ustanova, na temelju mišljenja komiteta za žalbe i prigovore, čije članove imenuje. Ustavni sud ukazuje da je člankom 49. alineja 7. Okvirnog zakona propisano da je državna agencija nadležna za ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz članka 48. alineja 1. Okvirnog zakona i da, u slučaju utvrđene neusklađenosti, daje preporuke upravnom odboru za poduzimanje 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 toč. 13) i 14) članka 30. Zakona nisu u skladu sa člankom 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 podnositelji zahtjeva osporavaju i članak 33. Zakona, koji se odnosi na poslove ravnatelja entitetske agencije. Ustavni sud smatra svrsishodnim u ovom dijelu ispitati i ustavnost članka 48. stavak (2) točka 2) Zakona koji se tiče ovlaštenja ravnatelja entitetske agencije.

85. Osporenim člankom 33. stavak (1) toč. 5), 6) i 7), te stavkom (2) istog članka propisuju se poslovi koje obavlja ravnatelj entitetske agencije. Točkom 5) članka 33. Zakona propisano je da ravnatelj obavlja poslove imenovanja povjerenstva recenzenata za vanjsko vrednovanje i daje preporuke o početnoj akreditaciji, zatim imenuje recenzente za recenziju studijskih programa (točka 6.). Potom, točkom 7) članka 33. Zakona propisano je da ravnatelj entitetske agencije utvrđuje prijedloge i formira povjerenstva stručnjaka za ocjenu i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i/ili studijskih programa.

86. U svezi s točkom 5) članka 33. Zakona Ustavni sud zapaža da je državnoj agenciji Okvirnim zakonom (članak 49. alineja 4.) dana nadležnost imenovati povjerenstvo stručnjaka, na temelju prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti glede izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka. U tom pravcu, Ustavni sud podsjeća da je državna agencija, prema članku 49. alineje 1. i 2. Okvirnog zakona, nadležna za raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenu i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i njihovih studijskih programa. Također, državna agencija je nadležna za osnivanje povjerenstva za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz članka 48. alineja 2. Okvirnog zakona. Istim člankom je propisano da povjerenstvo ima pet članova, a čine ga 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 (članak 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona). Prema tome, točka 5) članka 33. Zakona kojom je upravnom odboru entitetske agencije dana nadležnost imenovati „povjerenstvo recenzenata za vanjsko vrednovanje i davati preporuke o početnoj akreditaciji“ nije usklađena sa člankom 48. alineje 3. i 4. i člankom 49. alineja 4. Okvirnog zakona kojim je državnoj agenciji dodijeljena nadležnost davati preporuke za otvaranje, zatvaranje i licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa i imenovati povjerenstvo stručnjaka na temelju prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti glede izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka koju vodi državna agencija. Slijedi zaključak da osporena točka 5) članka 33. Zakona nije u skladu ni sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

87. Osporenim točkom 6) članka 33. Zakona propisano je da ravnatelj entitetske agencije imenuje recenzente za recenziju studijskih programa. Ustavni sud navedenu odredbu dovodi u vezu s točkom 9) članka 30. Zakona, za koju je Ustavni sud već utvrdio da nije u suglasnosti s Okvirnim zakonom (vidi točku 80. ove odluke). Naime, Ustavni sud je u točki 80. ove odluke zaključio da točka 9) članka 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 člankom 48. alineja 1., te člankom 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 svezi s takvim zaključkom Ustavni sud je naglasio da prema Okvirnom zakonu stručno mišljenje daje „povjerenstvo stručnjaka“ koje u proceduri propisanoj Okvirnim zakonom (članak 49. alineje 1., 2., 3. i 4.) imenuje državna agencija. Ustavni sud zapaža da je člankom 49. alineja 4. Okvirnog zakona državna agencija (HEA) nadležna imenovati povjerenstvo stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka koju vodi upravo državna agencija (HEA). Imajući u vidu navedeni zaključak, te da se osporena točka odnosi na ovlaštenje ravnatelja da imenuje recenzente za recenziju studijskih programa, Ustavni sud zaključuje da ovlaštenje iz točke 6) članka 33. Zakona nije usklađeno sa člankom 49. alineja 4. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

88. Točkom 7) članka 33. Zakona ravnatelju entitetske agencije se daje ovlaštenje utvrđivati prijedloge i formirati povjerenstva stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno studijskih programa u skladu sa zakonom. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je državna agencija, prema članku 49. alineja 1. Okvirnog zakona, nadležna za raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvalitete i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova i njihovih studijskih programa, te za osnivanje povjerenstva za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz članka 48. alineja 2. Okvirnog zakona. Prema članku 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 kvalitete, kao i način formiranja povjerenstva za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka. Prema članku 49. alineja 2. Okvirnog zakona, državna agencija osniva povjerenstvo za utvrđivanje liste stručnjaka, a iz članka 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) povjerenstvo stručnjaka za ocjenu i reviziju kvalitete, 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 točka 7) članka 33. Zakona nije u skladu sa člankom 48. alineja 2. i člankom 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 stavkom (2) članka 33. Zakona propisano je da ravnatelj 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 članku 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 članku 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 obveza BiH u segmentu osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH. Stoga, utvrđivanje posebnih standarda za RS u oblasti visokog obrazovanja, u segmentu akreditiranja visokoškolskih ustanova u entitetu RS, nije u skladu sa člankom 48. alineja 1. Okvirnog zakona jer standardi i smjernice u tom segmentu već postoje i obvezujući su za sve nadležne nivoe vlasti. U svezi s nadležnošću ravnatelja 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 svezi 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 (članak 48. alineje 3. i 4. Okvirnog zakona), prema kojim nadležno ministarstvo RS, kao odgovorno tijelo za provedbu Okvirnog zakona, donosi svoje akte. Kako iz osporenog stavka (2) članka 33. Zakona nije vidljivo da se standardi za „početnu akreditaciju“ donose u skladu s aktima državne agencije koji su doneseni u smislu članka 48. alineja 11. Okvirnog zakona, a koji se trebaju poštovati kao i Okvirni zakon, Ustavni sud zaključuje da članak 33. stavak (2) nije u skladu sa člankom 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. Podnositelji zahtjeva osporavaju članak 48. stavak (2) točka 2) Zakona kojim se ravnatelj entitetske agencije obvezuje u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, na prijedlog upravnog odbora, donijeti standarde za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u RS. Ustavni sud podsjeća da je državnoj agenciji (HEA), koja je uspostavljena Okvirnim zakonom, dana nadležnost donositi akte iz oblasti osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH i da takvi akti već egzistiraju na području BiH, a koji su usklađeni s Europskim standardima i smjernicama za osiguranje kvalitete (ESG) i koji su obvezujući za sve nadležne razine vlasti iz oblasti visokog obrazovanja u BiH (o čemu se Ustavni sud prethodno detaljnije izjasnio). Propisivanje standarda na razini jednog entiteta, samostalno i neovisno, 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 članka 48. stavak (2) točka 2) Zakona nisu u skladu sa člankom 48. alineje 1. i 11. Okvirnog zakona, niti sa čl. I/2., III/2.(b) i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

## Usklađenost članka 37. Zakona

91. Podnositelji zahtjeva osporavaju članak 37. Zakona kojim je propisana nadležnost akreditacijskog vijeća, kao stručnog i savjetodavnog tijela entitetske agencije, da vrši kontrolu procesa vrednovanja, u smislu osiguranja integriteta unutarnjeg sustava kvalitete Agencije (stavak 1.), te da razmatra izvješća o vanjskom vrednovanju u smislu usklađenosti sa standardima, kriterijima i zakonom i da u tom smislu poduzima 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 članka 37. Zakona). Stavcima (6) i (7) članka 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 članku 30. točka 10) Zakona, imenuje upravni odbor entitetske agencije, i to na prijedlog ravnatelja entitetske agencije, nakon provedenog postupka javne konkurencije (članak 33. stavak (1) točka 8) Zakona), da, kao stručno i savjetodavno tijelo Agencije, vrši kontrolu procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutarnjeg sustava kvalitete entitetske agencije. Prema Okvirnom zakonu (članak 49. alineja 6.), državna agencija (HEA) nadležna je provoditi postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa prema standardima, normama i smjernicama koje je donijela u procesu izvršavanja dodijeljene nadležnosti iz Okvirnog zakona. Upravo iz tog razloga prethodno je utvrđeno da osporene odredbe Zakona, koje se tiču procesa i načina osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u entitetu RS, koji je prema Zakonu u nadležnosti entitetske agencije, nisu usuglašene s Okvirnim zakonom. Prema tome, prema odredbama Okvirnog zakona, entitetska agencija nije nadležna provoditi postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova u entitetu RS, u koju svrhu bi se provodila kontrola procesa vrednovanja u smislu osiguranja integriteta unutarnjeg sustava kvalitete. Stoga, Ustavni sud zaključuje da članak 37. točka 1) Zakona nije u skladu sa čl. 47., 48. i 49. Okvirnog zakona kojim je uspostavljena državna agencija kojoj je dana nadležnost provoditi 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) članka 37. Zakona nadležno razmatrati izvješća o vanjskom vrednovanju, o čemu sačinjava zaključak te, u slučaju da utvrdi neusuglašenost izvješća sa standardima, kriterijima i zakonom, dostavlja izvješće povjerenstvu recenzenata ili povjerenstvu stručnjaka na dodatno izjašnjenje i dopune, a nakon dopune izvješće se vraća akreditacijskom vijeću koje bi trebalo donijeti zaključak o usklađenosti ili neusklađenosti postupka vanjskog vrednovanja sa standardima, kriterijima i ovim zakonom. Vanjsko vrednovanje je, podsjećanja radi, objektivno i nepristrano vrednovanje sustava osiguranja kvalitete u odnosu na važeće

standarde i kriterije, koje vrši povjerenstvo recenzenata ili povjerenstvo stručnjaka, a u svrhu početne akreditacije ili akreditacije visokoškolske ustanove i studijskih programa koje izvodi (članak 4. točka 8) Zakona).

94. Ustavni sud zapaža da je člankom 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 člankom 48. alineja 1. Okvirnog zakona. U vršenju te nadležnosti državna agencija, prema članku 49. alineja 7. Okvirnog zakona, vrši ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz članka 48. alineja 1. tog zakona te, u slučaju neusklađenosti, daje preporuke upravnom odboru za poduzimanje 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 članka 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 (članak 49. alineje 1., 2., 3. i 4.), obavlja niz poslova u svezi s raspisivanjem javnog natječaja za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenu i reviziju kvalitete, potom u svezi s osnivanjem povjerenstva za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz članka 48. alineja 2. Okvirnog zakona, dostavom utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom tijelu BDBiH te, konačno, imenovanjem povjerenstva stručnjaka. Dakle, državna agencija provodi proces akreditiranja visokoškolskih ustanova u BiH i studijskih programa, te vrši ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz članka 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 dana je nadležnost postupak akreditiranja visokoškolskih ustanova i studijskih programa provoditi neovisno i samostalno, bez uvažavanja državnih institucija koje su uspostavljene Okvirnim zakonom i akata koje su te institucije donijele. Stoga se poslovi koji su člankom 37. dodijeljeni akreditacijskom vijeću tiču postupka akreditiranja visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koji je, prema članku 49. alineje 6. i 7., u nadležnosti državne agencije (HEA). Zbog toga, Ustavni sud zaključuje da odredbe članka 37. st. (2), (3), (4) i (5) nisu u skladu sa člankom 47. i člankom 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 članka 37. Zakona u dijelu koji se odnosi na uspostavu i nadležnosti akreditacijskog vijeća. Prema tome, slijedi zaključak da osporene odredbe članka 30. točka 10) Zakona i članka 33. stavak (1) točka 8) Zakona, koje se tiču imenovanja članova akreditacijskog vijeća od strane upravnog odbora entitetske agencije, i to na prijedlog ravnatelja entitetske agencije

nakon provedenog postupka javne konkurencije, kao i st. (6) i (7) članka 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 člankom 47. i člankom 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 neovisnosti u procesima osiguranja kvalitete, prema republičkim standardima i smjernicama koje samostalno i neovisno određuju, iako već postoje standardi i smjernice koje je donijela državna agencija u izvršavanju obveza 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 neovisnost 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 dana entitetskim institucijama suprotna odredbama Okvirnog zakona kojim je uspostavljen i definiran način osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju u BiH, odnosno u oba entiteta i BDBiH. Obveza entiteta u konkretnom slučaju je bila uskladiti odredbe Zakona s Okvirnim zakonom, a tu je obvezu RS zanemarila jer nije poštovala obveze iz Okvirnog zakona, čime je prekršen i članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. Odredbama Zakona, za koje je Ustavni sud utvrdio da nisu u suglasnosti 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 provoditi preuzetu međunarodnu obvezu da se način osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju standardizira za područje cijele BiH. Na navedeni način je povrijeđen i članak III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

98. Ustavni sud smatra da je RS, u smislu članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, bila u obvezi odredbe Zakona uskladiti s Okvirnim zakonom. Način osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju je složen i vrlo značajan proces koji se, prema Okvirnom zakonu, obavlja transparentno, u suradnji 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 povjerenstvo stručnjaka, a kompletnim

procesom upravljaju državne institucije koje su uspostavljene Okvirnim zakonom. Jedan od ciljeva akreditacije je izgradnja europski prepoznatljivog sustava kvalitete 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 kvalitete u visokom obrazovanju samostalno i neovisno o procesu osiguranja kvalitete 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 razini 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 članak 7., članak 8. toč. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) i 9), članak 9. stavak (3), članak 19., članak 22., članak 30. stavak (1) toč. 6), 7), 8), 9), 10), 13) i 14), članak 33. stavak (1) toč. 5), 6), 7) i 8) i stavak (2) istog članka, članak 37., članak 48. stavak (1) točka 3) i stavak (2) istog članka, te članak 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 provedbu načina osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju za cijelu BiH, pa tako i za RS, koji se provodi transparentno i u suradnji sa svim nadležnim tijelima i ustanovama u BiH, a nikako „neovisno o procesu osiguranja kvalitete“ koji je utvrđen i propisan osporenim odredbama Okvirnog zakona.

101. S druge strane, utvrđuje se da su odredbe članka 8. stavak (1) toč. 10), 11) i 12), te stavak (2) istog članka 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 temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

103. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić



## **Nadležnost iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine**



**Predmet broj U-33/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Kantonalnog suda u Bihaću  
(sutkinja Vlatka Ivaniš) za ocjenu  
ustavnosti Presude Ustavnog suda  
Federacije Bosne i Hercegovine broj  
U-20/22 od 27. lipnja 2022. godine

Odluka od 19. siječnja 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, dopredsjednici Mirsad Ćeman, Zlatko M. Knežević i Helen Keller i suci Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 19. siječnja 2023. godine u predmetu broj U-33/22, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Bihaću (sutkinja Vlatka Ivaniš)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 19. stavak (1) točka a) i čl. 57. stavak (2) točka 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. lipnja 2022. godine zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 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**

1. Kantonalni sud u Bihaću (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud), sutkinja Vlatka Ivaniš (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 14. studenog 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. lipnja 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 podnositelja zahtjeva**

2. Vrhovni sud FBiH (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) predočio je 30. svibnja 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 članka 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 tijeku.

4. Podnositelj zahtjeva navodi da je stajalište 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 njihove objave (*ex-nunc*), a retroaktivno samo ako je ustavni sud u odluci takvo djelovanje utvrdio (*extunc*). Ovako „široko postavljanje“ iz osporene presude Ustavnog suda FBiH vodi pravnoj nesigurnosti cjelokupnog pravnog sustava. Također se navodi da je ovakvo tumačenje Ustavnog suda FBiH iz osporene presude u suprotnosti s međunarodnim standardima propisanim člankom II. Ustava Bosne i Hercegovine. Argumentirajući svoje neslaganje s osporenim presudom u praktičnom smislu, podnositelj zahtjeva ističe da je ona kroz postupak po izvanrednom pravnom lijeku aktivirala ranije donesenu Presudu Ustavnog suda FBiH broj U-14/19 od 15. listopada 2019. godine („Službene novine FBiH“ broj 90/19 od 29. studenog 2019. godine) kojom je utvrđena nesuglasnost pojedinih odredbi Odluke o komunalnim pristojbama i tarifi komunalne pristojbe Općine Cazin (prečišćeni tekst „Službene novine Općine Cazin“ broj 1/15; u daljnjem tekstu: Odluka o komunalnim pristojbama). Budući da je Vrhovni sud presudom od 20. listopada 2022. godine predmet vratio na ponovno rješavanje Kantonalnom sudu, podnositelj zahtjeva navodi da bi bio u obvezi primijeniti osporenu presudu i poništiti kako drugostupanjsko tako i prvostupanjsko rješenje upravnih organa doneseno u svezi s primjenom Odluke o komunalnim pristojbama. To, prema shvaćanju podnositelja zahtjeva, vodi pravnoj nesigurnosti. Stoga, podnositelj 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, podnositelj zahtjeva također predlaže Ustavnom sudu da u skladu sa člankom 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. svibnja 2019. godine odbijena je kao neutemeljena tužba JP „HT“ Mostar podnesena protiv Općine Cazin. Tužbom je traženo poništenje upravnog akta kojim je odlučeno o razrezu komunalne pristojbe za korištenje uređaja mobilne telefonije. Tužba je u bitnom dijelu odbijena zato što je Odluka o komunalnim pristojbama bila na snazi i imala se primijeniti budući da je nadležni sud nije ocijenio neustavnom. Protiv navedene presude Kantonalnog suda podnesen je zahtjev za izvanredno preispitivanje, koji je uvažen presudom Vrhovnog suda od 20. listopada 2022. godine i predmet vraćen Kantonalnom sudu na ponovno rješavanje.

## Dopustivost

6. Iako je u konkretnom slučaju zahtjev podnesen u smislu članka VI/3.(b) i (c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud će dopustivost zahtjeva ispitati samo u smislu članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

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

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

8. Članak 19. točka 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 podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 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 tijeku pred redovnim sudovima, odnosno na stajalište koje je Ustavni sud FBiH zauzeo u osporenoj presudi. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da članak 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 svezi s usuglašenošću zakona koji treba primijeniti u konkretnom predmetu pred tim sudom sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Europskom 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. rujna 2022. godine, stavak 19., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Međutim, u konkretnom slučaju pred Ustavnim sudom nije postavljeno pitanje usklađenosti, odnosno ustavnosti bilo kojeg zakona o čijem važenju i primjeni ovisi sudska odluka. Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da izvrši ocjenu ustavnosti presude Ustavnog suda FBiH. Prema tome, podnesenim zahtjevom se ne traži ocjena ustavnosti u smislu članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine. U pitanju je, kako to proizlazi iz navoda zahtjeva, isključivo neslaganje/nezadovoljstvo podnositelja 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 članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaključuje da u takvom slučaju nema nadležnost da odlučuje, zbog čega zahtjev nije dopustiv na temelju odredbi članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

11. Stoga, Ustavni sud zaključuje da podneseni zahtjev ne ispunjava uvjete iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost.

12. Imajući u vidu odredbe članka 19. stavak (1) točka a), članka 57. stavak (2) točka a) i članka 58. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ako 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 člankom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 19. siječnja 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 temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 19. siječnja 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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 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 člankom 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi Zakon o plaćama i drugim**

**naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.**

**Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim sa 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: podnositelj zahtjeva) podnio je 16. rujna 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. i člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Podnositelj zahtjeva je prvobitno u zahtjevu naveo da, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, u predmetu broj 65 0 Rs 973405 22 Rs, povodom tužbe tužitelja Darka Samardžića protiv tužene Bosne i Hercegovine, dostavlja tužiteljjev zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama sa člankom I/2. i člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud je, na temelju članka 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. listopada 2022. godine.

3. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 12. listopada 2022. godine da dostave odgovor na zahtjev.

4. Zastupnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovore na zahtjev.

### III. Zahtjev

#### a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li Zakon o plaćama i drugim naknadama u skladu s odredbama članka I/2. i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime dežurstva/pripravnosti. Obrazlažući zahtjev, podnositelj zahtjeva navodi da sudac Suda Bosne i Hercegovine, pored obavljanja svojih dužnosti tijekom redovnog radnog vremena, obavlja i rad u dežurstvu, što podrazumijeva da je u stanju pripravnosti za vrijeme dežurstva u slučaju potrebe obavljanja nužnih poslova i zadataka. Dalje se navodi da sudac ne prima nikakvu novčanu naknadu za navedena dežurstva, odnosno stanje pripravnosti, niti se njegova plaća uvećava po toj osnovi. Ističe da, suprotno tome, Zakon o plaćama i drugim naknadama propisuje mogućnost isplate manje plaće sucu kada radi pola radnog vremena, odnosno manje od 40 sati tjedno.

6. Podnositelj zahtjeva navodi da, za razliku od Zakona o plaćama i drugim naknadama, Zakon o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja 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 članku 6e. propisuje da sucima u općinskim i kantonalnim sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine pripada naknada temeljem vremena provedenog u obveznom dežurstvu ili pripravnosti za rad, razmjerno vremenu trajanja obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad. Podnositelj 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 nositelja pravosudnih funkcija. Smatra da uskraćivanje naknade plaće za jednak rad predstavlja oblik izravne diskriminacije. Također, smatra da pravo na isplatu jednake plaće za rad jednake vrijednosti proizlazi iz zakonske obveze 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. Podnositelj zahtjeva navodi da je pred Općinskim sudom u Sarajevu u tijeku parnični postupak povodom tužbe tužitelja Darka Samardžića (sudac Suda BiH) protiv tužene Bosne i Hercegovine zbog novčanih potraživanja iz radnog odnosa i diskriminacije. Tužbom se traži isplata naknade zbog rada sudaca za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad.

## IV. Relevantni propisi

8. **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini 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):

*Članak 1.  
Okvir Zakona*

*Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i određena materijalna prava sudaca i tužitelja i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim ustanovama na razini Bosne i Hercegovine.*

*Članak 7.  
Radno vrijeme*

*1. Broj radnih sati za suce i tužitelje je 40 sati tjedno.*

*2. Ukoliko sudac odnosno tužitelj radi pola radnog vremena, a sukladno posebnom zakonu ili propisima, osnovna mjesečna plaća iz članka 2. odnosno 3. i 4. ovog Zakona, korigirat će se sukladno broju odrađenih dana u odnosu prema broju redovnih radnih dana za taj mjesec.*

9. **Zakon o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja 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:

*Članak 1.  
Okvir Zakona*

*Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i druga materijalna prava sudaca, tužitelja i stručnih suradnika u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

### Članak 6e.

(Naknada za obvezno dežurstvo ili pripravnost za rad)

(1) *Sucima u općinskom i kantonalnom sudu i tužiteljima u kantonalnom tužiteljstvu pripada naknada temeljem vremena provedenog u obveznom dežurstvu ili pripravnosti za rad razmjerno vremenu trajanja obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad.*

(2) *Visinu, uvjete i način ostvarivanja naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrdit će nadležne vlade kantona posebnim propisom.*

## V. Dopustivost

10. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

11. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg 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 podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## VI. Meritum

13. Podnositelj zahtjeva smatra da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama članka I/2. i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

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

Članak I  
Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

*Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.*

Članak II  
Ljudska prava i temeljne slobode

4. Nediskriminacija

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

15. Članak 14. Europske konvencije glasi:

*Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

16. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

*1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

*2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.*

17. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** potpisan 19. prosinca 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 po-  
djednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i  
da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naro-*



*čito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.*

18. U konkretnom predmetu zadatak Ustavnog suda je da ispita jesu li odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama kompatibilne s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer ne propisuju naknadu za obvezno dežurstvo ili pripravnost za rad sudaca.

19. Za rješavanje ovog predmeta bitna je praksa Ustavnog suda iz Odluke broj U-7/21 od 23. rujna 2021. godine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-7/21](#) od 23. rujna 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 63/21), u kojoj je Ustavni sud razmatrao jesu li odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine kompatibilne s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije jer ne propisuju naknadu za segment rada *obvezno dežurstvo tužitelja*. U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio:

*33. [...] Kada se sagledaju sve okolnosti počev od potrebe da sudovi, kao i tužiteljstva budu neovisni, da je jedna od garancija neovisnog sudstva materijalni položaj te da je i za tužitelje 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 tužitelja (i sudaca) 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 osoba kojima je priznato pravo na naknadu za pripravnost ili dežuru. [...] Apsurd je utoliko veći što tužitelji i suci nemaju priznato pravo na takvu naknadu, dok osobe koje 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 tome 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 europskoj razini – moraju uzeti u obzir, a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje (vidi Ustavni sud, Odluka broj U-12/09 od 28. svibnja 2010. godine, točka 34.). Međutim, Ustavni sud ponovno naglašava da primanja nositelja pravosudnih funkcija moraju biti na odgovarajućoj razini kako bi se osigurala efikasnost i neovisnost 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 neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava i on je diskriminacijski zato što ne propisuje pravo na naknadu na ime troškova obvezne dežure/pripravnosti tužiteljima i sucima.*

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 državnoj razini, dok je u predmetu broj U-7/21 bio osporen Zakon o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja na razini entiteta (FBiH). Međutim, u oba slučaja pokreće se isto ustavno pitanje – nedostatak odredaba u zakonu kojima se propisuje naknada sucima i tužiteljima za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je nakon Odluke broj U-7/21 Ustavni sud 6. srpnja 2022. godine donio Rješenje o neizvršenju Odluke broj U-7/21 (vidi Ustavni sud, Rješenje broj U-7/21 od 6. srpnja 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. rujna 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 sudaca i tužitelja tako što je člankom 6e. propisana naknada sucima i tužiteljima za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad (Izmjene i dopune Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja objavljene su u „Službenim novinama FBiH“ od 3. kolovoza 2022. godine).

21. Nesporno je da važeći Zakon o plaćama i drugim naknadama na državnoj razini ne sadrži odredbe koje propisuju naknadu sucima i tužiteljima za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad. Osim toga, naglašava se da Parlamentarna skupština BiH, donositelj Zakona o plaćama i drugim naknadama na državnoj razini, 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 entitetskoj razini, 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 neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava.

22. U pogledu navoda da je Zakon o plaćama i drugim naknadama diskriminacijski, Ustavni sud primjećuje da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine* ukazao da u uživanju prava i sloboda zagarantiranih Europskom konvencijom članak 14. Europske konvencije (u smislu da značenje pojma „diskriminacija“ u članku 1. Protokola broj 12 treba biti identično onom u članku 14. Europske konvencije) pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim situacijama. Europski sud je dalje ukazao da je za potrebe članka 14. razlika u tretmanu diskriminacijska 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. Europski sud je u navedenoj presudi ukazao i da pojam diskriminacije u smislu članka 14. također uključuje slučajeve u kojima se jedna osoba ili skupina bez

odgovarajućeg opravdanja tretiraju nepovoljnije od druge, iako Europska konvencija ne zahtijeva povoljniji tretman (vidi Europski sud, *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. listopada 2022. godine, predstavka broj 8701/21, toč. 57. i 58.).

23. U konkretnom predmetu, u odnosu na suce i tužitelje na razini Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da su „druge osobe koje se nalaze u analognoj situaciji“ suci i tužitelji na razini Federacije Bosne i Hercegovine budući da se u oba slučaja radi o nositeljima pravosudnih funkcija, samo na različitim pravosudnim razinama. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je prethodno ukazano da je sucima i tužiteljima na razini Federacije Bosne i Hercegovine člankom 6e. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine propisana naknada za vrijeme dežurstva ili pripravnosti za rad. Nadalje, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, donositelj Zakona o plaćama i drugim naknadama na državnoj razini, nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev u kojem bi objasnila *ratio legis* (razlog postojanja) pravljenja razlike u pogledu navedenog u odnosu na suce i tužitelje na razini 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 nositelja pravosudnih funkcija na dvije različite razine. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je osporeni zakon diskriminacijski zato što ne propisuje pravo na naknadu za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad za suce i tužitelje Suda BiH, u situaciji kada takvu naknadu imaju nositelji pravosudnih funkcija u FBiH i kada donositelj osporenog zakona nije dao bilo kakvo razumno i uvjerljivo objašnjenje za postojanje takve razlike u odnosu na dvije usporedne skupine.

24. Budući da Zakon o plaćama i drugim naknadama ne sadrži odredbe o naknadama sucima i tužiteljima za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, on nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši načelo neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava. Osim toga, Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer pravi nedopuštenu razliku u pogledu naknade za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad u odnosu na suce i tužitelje u Federaciji Bosne i Hercegovine.

## VII. Zaključak

25. S obzirom na to da Zakon o plaćama i drugim naknadama ne sadrži odredbe o naknadama sucima i tužiteljima za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, Ustavni sud zaključuje da on nije u skladu s odredbama članka I/2. i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

26. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

27. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 23. ožujka 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 temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 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 člankom 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi Zakon o plaćama i drugim**

**naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.**

**Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim 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: podnositelj zahtjeva) podnio je 1. rujna 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 14. rujna 2022. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovor na zahtjev.

3. Zastupnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.



### III. Zahtjev

#### Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelj zahtjeva navodi da su stručni suradnici u Tužiteljstvu BiH Mirza Jamaković, Mladen Jovičić i Gorana Habul (u daljnjem tekstu: stručni suradnici) 17. svibnja 2022. godine Sudu Bosne i Hercegovine podnijeli tužbu protiv tužene Bosne i Hercegovine – Tužiteljstva Bosne i Hercegovine radi utvrđivanja diskriminacije i naknade materijalne štete zbog neisplaćivanja naknade na ime odvojenog života.

5. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li Zakon o plaćama i drugim naknadama u skladu s relevantnim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Europske 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 Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine). Obrazlažući zahtjev, podnositelj zahtjeva navodi da se na stručne suradnike kao stručno osoblje koje je zaposleno u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine primjenjuje Zakon o plaćama i drugim naknadama. Međutim, prema navedenom zakonu, stručnim suradnicima se ne isplaćuje naknada na ime odvojenog života i troškova smještaja. Svi stručni suradnici, kako je navedeno, žive u mjestima koja su od sjedišta poslodavca u Sarajevu udaljena preko 80 km. U Sarajevu borave tijekom radne sedmice, ali im se ne isplaćuju naknade za troškove smještaja i odvojenog života, za razliku od sudaca i tužitelja 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 sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 77/20; u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni i dopunama). Tim zakonom je sucima i tužiteljima 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, podnositelj zahtjeva ukazuje i na Odluku Ustavnog suda broj [AP-2985/19](#), u kojoj je utvrđena neustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova smještaja i odvojenog života za suce koji žive u mjestima koja su udaljena od sjedišta njihovog poslodavca.

6. S druge strane, podnositelj zahtjeva naglašava da se na pravni status osoba koje su podnijele 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. Podnositelj 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, podnositelj 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine „u svezi sa člankom 14. Europske konvencije“, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

#### IV. Relevantni propisi

8. **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na razini 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:

##### *Članak 16a.*

##### *Troškovi smještaja i naknada za odvojeni život*

1. *Suci i tužitelji imaju pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život u skladu s podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, sukladno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.*

2. *Predsjednik Suda i glavni tužitelj imaju pravo na troškove smještaja u visini propisanoj podzakonskim aktom iz stavka 1. ovoga članka za rukovoditelja institucija Bosne i Hercegovine, a suci i tužitelji u visini predviđenoj za ostale rukovodeće državne službenike.*

3. *Suci i tužitelji imaju pravo na naknadu za odvojeni život pod uvjetom i u visini utvrđenoj podzakonskim aktom iz stavka 1. ovoga članka za zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine.*

#### V. Dopustivost

9. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

10. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode*

*i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg 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 podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## **VI. Meritum**

12. Podnositelj zahtjeva smatra da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine „u svezi sa člankom 14. Europske konvencije“, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt).

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

### *Članak I Bosna i Hercegovina*

#### *2. Demokratska načela*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.*

### *Članak II Ljudska prava i osnovne slobode*

#### *4. Nediskriminacija*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

14. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

*1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili*

*drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

*2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.*

**15. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**, potpisan 19. prosinca 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 je li Zakon o plaćama i drugim naknadama kompatibilan s odredbama Ustava, Europske 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 svezi 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, Europskom konvencijom i Međunarodnim paktom zato što nije propisano pravo sucima, tužiteljima 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. siječnja 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 sudaca, tužitelja i ostalih zaposlenika u Sudu BiH na uživanje spomenutih naknada, u situaciji nepostojanja samostalnih sudskih i tužiteljskih proračuna, 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. ožujka 2014. godine utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Europskom konvencijom i Međunarodnim paktom zbog toga što ne sadrži

odredbe o naknadama na ime troškova „smještaja tijekom rada“ sucima, tužiteljima i „drugom stručnom osoblju zaposlenom u pravosudnim institucijama“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-29/13](#) od 28. ožujka 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/14, točka 2. dispozitiva). U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio:

*26. [...] Iz istih razloga kao u Odluci broj U-7/12 Ustavni sud zaključuje kako ne-propisivanjem naknada na ime troškova smještaja sucima, tužiteljima i drugom stručnom osoblju zakonodavna vlast zadire u načelo neovisnosti pravosuđa kao garanta vladavine prava. Stoga, proizlazi kako je osporeni zakon u suprotnosti s načelom neovisnosti pravosuđa kao garanta vladavine prava koji je sadržan u članku 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 tijekom rada sucima, tužiteljima 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 odredaba o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život, ne samo u odnosu na suce i tužitelje već i u odnosu na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. U tom pravcu, Ustavni sud naglašava da se stavovi iz točke 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 sucima i tužiteljima je u njihovom radu potrebna i pomoć stručnog osoblja. Bez odgovarajuće financijske 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 suce i tužitelje.

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 člankom 16a. propisano pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život samo sucima i tužiteljima (Zakon o izmjeni i dopunama je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 77/20 od 27. studenog 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 neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

21. U pogledu navoda da je Zakon o plaćama i drugim naknadama diskriminirajući, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena na temelju članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 trebaju tumačiti na isti način (vidi Europski sud, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 9. lipnja 2016. godine, predstavka broj 41939/07, točka 40. s daljnjim referencama). U skladu s tim, pravo na nediskriminaciju prema članku 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*, Europski sud, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. listopada 2022. godine, predstavka broj 8701/21, točka 58.). Osim toga, „samo razlike u tretmanu utemeljene na prepoznatljivoj osobini ili ‘statusu’ mogu predstavljati diskriminaciju u smislu članka 14.“ (*idem*, točka 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 točku 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši načelo neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava. Osim toga, osporeni zakon nije u skladu ni s odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 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 suce i tužitelje u istoj razini.

## **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 članka I/2. i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

25. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

26. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić





**Predmet broj U-32/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudac Igora Marića) za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 1. točka b) Zakona o sudskim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Odluka od 23. ožujka 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, dopredsjednici Mirsad Ćeman, Zlatko M. Knežević i Helen Keller i suci Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 23. ožujka 2023. godine, u predmetu broj **U-32/22**, rješavajući zahtjev **Osnovnog suda u Banjaluci (sudac Igor Marić)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 19. stavak (1) točka f), članka 57. stavak (2) točka a) i članka 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 (sudac Igor Marić) za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 1. točka b) Zakona o sudbenim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zato što je podnositelj 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 (sudac Igor Marić; u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je 8. studenog 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 1. točka b) Zakona o sudbenim 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).

Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li osporena odredba u skladu sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Podnositelj zahtjeva navodi da je osporena odredba, prema kojoj su jedinice lokalne samouprave oslobođene plaćanja sudske pristojbe, suprotna članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 14. Europske konvencije. Također, navodi da su na taj način fizičke

i ostale pravne osobe dovedene u neravnopravan položaj u odnosu na jedinice lokalne samouprave. Kao primjer ističe da je Grad Banjaluka kao jedinica lokalne samouprave, s proračunom od 120 milijuna KM, oslobođen plaćanja sudske pristojbe, dok je fizička osoba s plaćom od 1.000,00 KM obvezna platiti sudsku pristojbu itd.

2. U zahtjevu za ocjenu ustavnosti podnositelj nije ništa naveo o konkretnom predmetu u kojem „odluka ovisi“ o članku 10. stavak 1. Zakona o sudbenim pristojbama, odnosno je li pred sudom predmet u kojem odluka ovisi o tome je li navedena odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. S obzirom na to, od podnositelja zahtjeva je 18. studenog 2022. godine, u smislu članka 21. stavak (4) i članka 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. prosinca 2022. godine, podnositelj zahtjeva nije dopunio zahtjev.

3. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva za ocjenu ustavnosti Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) točka a), članka 21. stavak (4) i članka 22. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda.

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

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

5. Članak 19. stavak (1) točka f) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

*Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:*

*f) podnositelj zahtjeva je propustio u ostavljenome roku dopuniti/precizirati zahtjev;*

6. Članak 21. stavak (4) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

*(4) Zahtjev iz članka VI/3.(c) Ustava treba sadržavati:*

*a) odredbe iz zakona za kojeg se traži ocjena kompatibilnosti uz naznaku službenoga glasila u kojem je objavljen zakon;*

*b) odredbe Ustava, Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njezinim protokolima, te zakona Bosne i Hercegovine koji je predmetom ocjenjivanja kompatibilnosti, postojanja ili domašaja nekog općega pravila međunarodnoga javnoga prava koje je bitno za odluku Ustavnoga suda;*

*c) navode, činjenice i dokaze na kojima se temelji zahtjev;*

*d) potpis ovlaštene osobe.*

7. Članak 22. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

*(1) Kada je zahtjev/apelacija upućen Ustavnome sudu nepotpun u smislu članka 21. ovih pravila, ili ne sadrži podatke neophodne za vođenje postupka, Ustavni sud će zatražiti od podnositelja zahtjeva, odnosno apelanta, da u određenome roku, a najdulje u roku od 15 dana od dana primitka poziva za dopunu, te nedostatke otkloni.*

*(2) Ako podnositelj u roku iz stavka (1) ovoga članka 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. studenog 2020. godine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-9/20](#) od 26. studenog 2020. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 80/20):

*17. [...] Ustavni sud ističe da iz teksta članka 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 članka VI/3.(c) Ustava BiH tako da omogućava bilo kojem sudu da putem ovog postupka pokrene postupak iz članka VI/3.(a) ili nekog drugog članka Ustava BiH došlo bi do kršenja odredbe članka VI/3. stavak 1. Ustava BiH, kojom je određeno da će Ustavni sud podržavati ovaj Ustav. Naime, Ustav BiH je eksplicitno odredio krug ovlaštenih osoba iz članka VI/3.(a) koja mogu pokrenuti takav postupak, te nije ostavio bilo kakav prostor za drugačije tumačenje nadležnosti Ustavnog suda iz članka VI/3.(c) Ustava BiH u svezi s tim pitanjem, niti članak VI/3.(c) Ustava BiH daje Ustavnom sudu ovlaštenje da tim člankom promijeni krug ovlaštenih osoba iz članka VI/3.(a) Ustava BiH.*

*18. Iz svega navedenog proizlazi da nije ispunjen uvjet iz članka VI/3.(c) Ustava BiH jer zahtjev nije podnesen/dopunjen na način da iz njega proizlazi da o njegovom važenju ovisi odluka suda u konkretnom postupku koji se vodi pred tim sudom iz njegove stvarne nadležnosti.*

9. Podnositelj 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 članku VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine. Kako zahtjev za ocjenu ustavnosti ne sadrži navedene podatke, a podnositelj zahtjeva je propustio da na traženje Ustavnog suda u ostavljenom roku dopuni zahtjev za ocjenu ustavnosti u smislu članka 21. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev za ocjenu ustavnosti nedopušten.

10. Imajući u vidu odredbu članka 19. stavak (1) točka f) i članka 22. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se zahtjev za ocjenu ustavnosti odbaciti kao nedopušten ukoliko je podnositelj zahtjeva propustio da u ostavljenom roku dopuni zahtjev za ocjenu ustavnosti, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

11. U skladu sa člankom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

**Predmet broj U-34/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

Zahtjev Apelacijskog 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 člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Odluka od 23. ožujka 2023. godine





Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-34/22**, rješavajući zahtjev **Apelacijskog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b), članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odlučujući o zahtjevu Apelacijskog 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 odredaba o delegaciji nadležnosti u Zakonu o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 20/10) nije suprotno članku II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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. Apelacijski sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (sutkinja Šejla Drpljanin; u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva ili Apelacijski sud) podnio je 30. studenog 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 člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska 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. Podnositelj zahtjeva ukazuje da Zakon o postupku ocjene usklađenosti ne sadrži odredbe o delegaciji nadležnosti Apelacijskog suda. U svezi s tim, navodi se da ne postoji bilo koji drugi sud u Bosni i Hercegovini koji bi bio stvarno nadležan i kojem bi Apelacijski sud mogao delegirati svoju nadležnost da odluči o usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta sa Statutom Brčko distrikta. Također, ne postoji ni mogućnost izuzeća svih sudaca Apelacijskog suda.

5. U predmetu povodom kojeg je podnijen zahtjev za ocjenu ustavnosti podnositelj zahtjeva treba odlučiti o usklađenosti određenih članaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja Brčko distrikta (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama) s odredbama Statuta Brčko distrikta. Od podnositelja zahtjeva je zatraženo da preispita statutarnost čl. 4. i 5. Zakona o plaćama, kojima je propisan način obračuna dodatka na staž, kao i osnova za obračun mjesečne plaće za suce i tužitelje. Odredbe Statuta Brčko distrikta, u odnosu na koje je podnositelj zahtjeva trebao ispitati navedene članke Zakona o plaćama, jesu članak 1. stavak 4. (osnovna načela), članak 19. (podjela vlasti), članak 66. stavak 1. (neovisnost i nepristranost sudstva) i članak 67. stavak 1. (neovisnost tužiteljstva) Statuta Brčko distrikta.

6. Proceduralni zakon na temelju kojeg podnositelj zahtjeva treba donijeti odluku o navedenom predmetu je osporeni zakon. Jedna od stranaka u tom postupku, Skupština

Brčko distrikta, podnijela je prijedlog Apelacijskom 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 suci Apelacijskog suda ne mogu biti nepristrani kada odlučuju o statutarnosti Zakona o plaćama zato što se tim zakonom propisuju primanja i naknade svih sudaca Brčko distrikta, uključujući i suce Apelacijskog suda. Podnositelj zahtjeva smatra slično, tj. smatra da bi se u javnosti dovelo u pitanje pravo na pravično suđenje u segmentu nepristranosti suda kada bi suci Apelacijskog suda odlučivali o statutarnosti zakona kojim se propisuju njihova primanja i sve ostale naknade. Stoga, podnositelj zahtjeva ukazuje da je osporeni zakon u suprotnosti s odredbama članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije zato što ne sadrži odredbe o delegiranju predmeta nekom drugom sudu. Također, podnositelj zahtjeva navodi da nije moguće da se svi suci Apelacijskog 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 podnositelj zahtjeva se poziva na praksu Ustavnog suda (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-6/12* od 13. srpnja 2012. godine, dostupnu na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.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. Podnositelj 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 razinama 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. lipnja 2010. god.*

*Kojim se donose Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko Distrikta BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravobraniteljstvu Brčko Distrikta BiH kako ih je pripremlilo Pravosudno povjerenstvo 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

### Članak 1 (Predmet)

(1) Ovim zakonom uređuju 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.

### Članak 2 (Nadležnost)

Apelacijski sud Distrikta je nadležan da ocjeni:

a) je li bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta sukladan Statutu;

b) je li bilo koji podzakonski akt Distrikta ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta sukladan zakonu Distrikta;

c) o sukobu nadležnosti između sudova Distrikta i druge institucije Distrikta ili između institucija Distrikta.

### Članak 8 (Primjena procesnih zakona)

(1) O pitanjima postupka ocjene usklađenosti pravnog akta koja nisu uređena ovim zakonom primjereno se primjenjuju odredbe odgovarajućih procesnih zakona.

(2) O pitanjima postupka koja nisu uređena ovim zakonom ili odredbama procesnih zakona, Apelacijski sud Distrikta će odlučiti u svakom konkretnom slučaju.

## II. POSTUPAK OCJENE USKLAĐENOSTI PRAVNIH AKATA DISTRIKTA PRED APELACIJSKIM SUDOM DISTRIKTA I PRAVNI UČINAK NJEGOVIH ODLUKA

### I. Opće odredbe

a) Sudionici u postupku

### Članak 11 (Sudionici u postupku)

Sudionici u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata su:

a) Skupština, Vlada, gradonačelnik, dogradonačelnik, predsjednik Skupštine, dopredsjednik Skupštine i pravobranitelj Distrikta (ovlašteni predlagači),

b) Pravosudno povjerenstvo Distrikta u postupku ocjene usklađenosti zakona koji se odnosi na organizaciju i rad sudova, Tužiteljstva, Pravobraniteljstva, Pravosudnog povjerenstva Distrikta kao i na reguliranje rada odvjetnika i bilježnika u Distriktu, sa Statutom (ovlašteni predlagač),

c) Apelacijski i Osnovni sud Distrikta ako se u postupku pred sudom Distrikta postavi pitanje usklađenosti pravnog akta sa Statutom ili zakonom Distrikta (ovlašteni predlagač),

d) svatko 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 svatko tko zbog prihvatanja, odnosno odbijanja nadležnosti nije mogao ostvariti 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 članka VI. 3. dodaje se novi članak 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 proizlaze iz ovoga Ustava, čiji je teritorij u zajedničkoj svojini (kondominij) entiteta, jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima, te s ovlastima 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 za odlučivanje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlasti 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, prema ovome Ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala.*

*Svaki takav spor također može pokrenuti većina zastupnika u Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koja uključuje najmanje jednu petinu izabраних zastupnika 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

Članak 17

(Sudovi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine)

Sudovi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine su Osnovni sud i Apelacijski sud.

2. Stvarna mjerodavnost

Članak 21

(Osnovni sud)

Osnovni sud je mjerodavan:

01. U kaznenim predmetima:

a) da u prvom stupnju sudi:

- za sva kaznena djela,
- za kaznena djela za koja je Sud Bosne i Hercegovine prenio mjerodavnost na Osnovni sud,

b) da postupa tijekom istrage i nakon podizanja optužnice sukladno zakonu,

c) da odlučuje o brisanju osude i prestanku mjera sigurnosti i pravnih posljedica osude, na osnovi sudske odluke,

d) da postupa po molbama za pomilovanje u predmetima iz svoje mjerodavnosti sukladno zakonu.

02. U prekršajnim predmetima:

- da poduzima sve zakonom predviđene radnje u rješavanju prekršajnih predmeta,
- da poduzima zakonom predviđene radnje za izvršenje izrečenih prekršajnih sankcija.

03. U građanskim predmetima da u prvom stupnju sudi:

- u svim građanskim sporovima,
- u izvanparničnom postupku,
- u upravnim sporovima,
- u svim gospodarskim sporovima,
- u postupku stečaja i likvidacije, sukladno zakonu, kao i u svim sporovima koji nastanu u tijeku i povodom provođenja postupka stečaja i likvidacije, [...]

04. U drugim predmetima:

a) da provodi izvršni postupak,

b) da određuje mjere sigurnosti, 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 sukladno člancima 13 - 21 Zakona o Uredu za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH,*
- i) da vrši druge poslove određene zakonom.*

**Članak 22**  
*(Apelacijski sud)*

*(1) Apelacijski sud je mjerodavan odlučivati o:*

- redovitim pravnim lijekovima izjavljenim na odluke Osnovnog suda,*
- izvanrednim pravnim lijekovima izjavljenim na pravomoćne sudske odluke.*

*(2) U postupku odlučivanja po izvanrednim pravnim lijekovima ne će sudjelovati sudac koji je sudjelovao 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:

**Članak 22**  
*(Stvarna nadležnost i posljedice stvarne nenadležnosti)*

*(1) U parničnom postupku Osnovni sud ima opću stvarnu nadležnost.*

*(2) Sud do pravomoćnosti odluke, po službenoj dužnosti, pazi na svoju stvarnu nadležnost.*

*(3) Kad sud u tijeku postupka utvrdi da za rješavanje spora nije nadležan sud u Distriktu, već drugi sud u Bosni i Hercegovini, rješenjem se oglašava nenadležnim i nakon pravomoćnosti rješenja kojim se oglasio nenadležnim, sud bez odlaganja, a najkasnije u roku od 3 dana, ustupa predmet nadležnom sudu.*

**12. Zakon o kaznenom 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:

**Članak 23**  
*Stvarna nadležnost i sastav suda*

*(1) Osnovni sud i Apelacijski sud sude u kaznenim predmetima u granicama svoje stvarne nadležnosti određene Zakonom.*

(2) Osnovni sud, u prvom stupnju, sudi u vijeću sastavljenom od trojice sudaca, a sudac pojedinac sudi za kaznena djela za koja je propisana kao glavna kazna novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina.

(3) Apelacijski sud, u drugom i trećem stupnju odlučuje o žalbama protiv rješenja i presuda Osnovnog suda i izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih sudskih odluka, u vijeću sastavljenom od tri suca.

(4) U postupku odlučivanja po izvanrednim pravnim lijekovima ne će sudjelovati sudac koji je sudjelovao u donošenju odluke koja se pobija žalbom.

(5) Opća sjednica suda, predsjednik suda, sudac za prethodni postupak, sudac za prethodno saslušanje i predsjednik vijeća, odlučuju u slučajevima određenim ovim zakonom.

#### Članak 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 odrediti drugi stvarno nadležan sud na svom području.

(2) Rješenje iz stavka 1 ovog članka može se donijeti na prijedlog nadležnog suca ili vijeća, ili na prijedlog jedne od stranaka, ili branitelja.

(3) Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba.

#### Članak 28

##### Posljedice nenadležnosti

(1) Sud je dužan da pazi na svoju nadležnost i čim primijeti da nije nadležan da se oglasi nenadležnim i po pravomoćnosti rješenja da ustupi predmet nadležnom sudu, ali je dužan da poduzme 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 članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.



15. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Apelacijski sud Brčko distrikta (sutkinja Šejla Drpljanin), čime je ispunjen prvi uvjet iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, a to je da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11 i dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## VI. Meritum

### Pravo na pravično suđenje

16. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.*

17. Članak 6. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom. Presuda se izriče javno, ali se tisk 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. Podnositelj zahtjeva smatra da osporeni zakon nije u skladu sa standardima članka 6. stavak 1. Europske konvencije, koji se odnosi na nepristranost suda.

19. U svezi 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. ožujka 2022. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). U toj odluci, u točki 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 je li došlo do povrede prava na pravično suđenje jer se poštovanje ili nepoštovanje članka 6. Europske 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 isključuje li osporena odredba eksplicitno neko od načela koja sadrži članak 6. Europske konvencije“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/18* od 28. ožujka 2019. godine, stavak 65., dostupna na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)).

20. Dalje, Ustavni sud ukazuje da, prema praksi Europskog suda, „garancije članka 6. Europske konvencije odnose se na osobu suočenu s ‘kaznenom optužbom’. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da koncept ‘kaznena optužba’ ima autonomno značenje prema članku 6. stavak 1. Europske konvencije, kojim se garantira da ‘prilikom utvrđivanja (...) osnovanosti bilo kakve kaznene optužbe protiv njega’, svatko ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim, zakonom ustanovljenim sudom“. Dakle, primjenjuje se ne samo u postupcima za koje domaći organi tvrde da su kaznjeni već i u drugim (prekršajnim, carinskim, administrativnim itd.) a u skladu s načelima uspostavljenim u predmetu *Engel* (vidi Europski sud, *Engel protiv Nizozemske* (broj 1), presuda od 8. lipnja 1976. godine, serija A, broj 22; *Oztürk protiv Njemačke*, presuda od 27. svibnja 1984. godine, serija A, broj 73, st. 46–50.) koje treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja postoji li „kaznena optužba“. Prvi od tzv. *Engel* kriterija je pravna klasifikacija djela u domaćem pravu, drugi je sama priroda djela, a treći težina sankcije kojoj je izložena osoba o kojoj je riječ. Dalje, u odnosu na navedeno pitanje, kao noviji primjer vidi Europski sud, *Gestur Jónsson and Ragnar Halldór Hall protiv Islanda*, presuda od 22. prosinca 2020. godine, predstavke br. 68273/14 i dr., točka 75. s daljnjim referencama.

21. Kada je u pitanju civilni aspekt članka 6. Europske konvencije, Europski sud ponavlja da za primjenljivost „građanskog“ aspekta članka 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 je li to pravo zaštićeno Konvencijom. Spor mora biti stvaran i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava već i na njegov opseg i način njegovog ostvarivanja i, konačno, rezultat postupka mora biti izravno odlučujući za pravo o kojem je riječ jer samo slabe veze ili neizvjesne posljedice nisu dovoljne za primjenu članka 6. stavak 1. Europske konvencije (vidi Europski sud, *Károly Nagy protiv Mađarske*, presuda od 14. rujna 2017. godine, predstavka 56665/09, točka 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 obveze ili kaznena optužba u smislu članka 6. stavak 1. Europske 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 temelju odredaba osporenog zakona ne mogu rješavati kazneni, 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 na primjer odredbe članka 22. Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta ili odredbe čl. 23., 27. i 28. Zakona o kaznenom postupku Brčko distrikta. Svi slični proceduralni zakoni, na temelju kojih sudovi odlučuju o predmetima iz svoje stvarne nadležnosti, nesporno na svim razinama u BiH (entitet ili država), sadrže odredbe o delegaciji nadležnosti. Iznimka su odredbe zakona/propisa kojima se uređuje postupak apstraktne ocjene pravnih akata s najvišim pravnim aktom na određenoj razini 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 obvezna u slučajevima kada postoji drugi sud koji je stvarno nadležan odlučiti o predmetu koji mu se delegira. Međutim, prema odredbama osporenog zakona, podnositelj zahtjeva je jedini nadležan ispitati jesu li odredbe određenog pravnog akta Brčko distrikta usklađene sa Statutom Brčko distrikta. Osim podnositelja zahtjeva, niti jedan drugi sud u BiH nema nadležnost ispitivati jesu li određeni pravni akti u skladu sa Statutom Brčko distrikta. To se odnosi i na Ustavni sud BiH, kao i na ustavne sudove entiteta. U svezi 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 Apelacijski sud Brčko distrikta kojem je ta vrsta nadležnosti dana 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 podnositelja zahtjeva da se osporeni zakon, o čijoj statutarnosti treba odlučiti Apelacijski sud, odnosi na prava svih sudaca Brčko distrikta, uključujući i suce Apelacijskog suda. Međutim, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju *a priori* ne može sumnjati u nepristranost tih sudaca. Naime, kako je već rečeno, Apelacijski sud će odlučivati o apstraktnoj usklađenosti Zakona o plaćama sa Statutom Brčko distrikta, a ne o pojedinačnim pravima sudaca Apelacijskog 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. srpnja 2012. godine, na koji se podnositelj 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 člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske 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 postupati. Međutim, u predmetu pred Sudom BiH parnični postupak se vodio povodom tužbi sudaca 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, suci Suda BiH su trebali odlučiti o tužbama koje su podnijeli suci 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 odlučivati o ustavnosti odredaba Zakona o plaćama sudaca BiH, kojim su bile propisane i plaće sudaca Ustavnog suda (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj [U-6/06](#) od 29. ožujka 2008, dostupnu na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)).

25. Sve što je navedeno za delegiranje nadležnosti odnosi se i na navode podnositelja zahtjeva o nemogućnosti izuzimanja svih sudaca Apelacijskog suda. Dakle, navodi podnositelja zahtjeva da je osporeni Zakon o postupku ocjene usklađenosti neustavan zato što ne sadrži odredbe koje omogućavaju izuzimanje iz odlučivanja svih sudaca Apelacijskog suda neutemeljeni su iz istih razloga zbog kojih su neutemeljeni 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 delegaciji nadležnosti ili izuzimanju svih sudaca Apelacijskog suda u postupcima apstraktne ocjene usklađenosti pravnih akata s odredbama Statuta Brčko distrikta ne dovodi u pitanje standard „nepriistranosti suda“ iz članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

27. Iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da je Zakon o postupku usklađenosti pravnih akata u skladu sa člankom II/3.(e) Ustava BiH, kao i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije.

## **VII. Zaključak**

28. Ustavni sud zaključuje da nedostatak odredaba Zakona o postupku usklađenosti pravnih akata o delegiranju nadležnosti ili izuzimanju svih sudaca Apelacijskog suda u postupcima apstraktne ocjene usklađenosti pravnih akata s odredbama Statuta Brčko distrikta ne dovodi u pitanje standard „nepriistranosti suda“ iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članka 6. stavak 1. Europske konvencije, dakle zaključuje da taj nedostatak nije suprotan navedenim odredbama.

29. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

30. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

**Predmet broj U-26/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 13. srpnja 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 temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 19. točka g), članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 13. srpnja 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 (suci Samir Fehrić, Mario Vinac, Aleksandar Matković, Radovanka Marić i Radmila Radojčić) za ocjenu ustavnosti članka 2. stavak 2., članka 3. stavak 2., članka 5., članka 6., članka 10. stavak 4. i članka 13. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22),**

**utvrđuje se da su članak 2. stavak 2., članak 3. stavak 2., članak 5., članak 6., članak 10. stavak 4. i članak 13. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22) u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te člankom 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 (suci Samir Fehrić, Mario Vinac, Radovanka Marić i Radmila Radojčić) za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 2., 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i**

**javnih tužitelja 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 (sudac Samir Fehrić) podnio je 6. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 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 (sudac Mario Vinac) podnio je 23. prosinca 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 2. stavak 2. i članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama), članka 6. Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. godine i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-35/22.
3. Osnovni sud u Bijeljini (sudac Aleksandar Matković) podnio je 27. prosinca 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 2., 3., 5., 6., 10. stavak 4. i 13. Zakona o plaćama i naknadama sa člankom II/1., člankom 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. siječnja 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-1/23.

5. Osnovni sud u Doboju (sutkinja Radmila Radojčić) podnio je 13. ožujka 2023. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 2., 3. i 6. Zakona o plaćama i naknadama, članka 6. Zakona o plaćama i naknadama iz 2018. i članka 1. Izmjena Zakona o plaćama iz 2021. godine sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta. Zahtjev je zaveden pod brojem U-10/23.

6. Svi suci koji su podnijeli zahtjeve za ocjenu ustavnosti u daljnjem tekstu odluke će biti navedeni kao podnositelji 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 članak 23. stavak (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 članci 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 člankom 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. Podnositelji zahtjeva traže od Ustavnog suda da ispita jesu li osporene odredbe Zakona o plaćama i naknadama u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta. Iako je u zahtjevu broj U-36/22 ukazano na povredu prava iz čl. II/3.(e) i (k) i članka 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 suce i tužitelje u Republici Srpskoj, nego zakon koji regulira istu materiju u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija BiH). Podnosi-telji ističu da se razlog za to nalazi najprije u članku 6. Zakona o plaćama i naknadama, koji je propisao da se neće povećavati plaće sucima i tužiteljima sve dok prosječna mje-sečna bruto plaća, isplaćena u Republici Srpskoj, ne dostigne ili ne bude veća od 1.625 KM. Podnosi-telji zahtjeva navode da je visoki predstavnik u postupku reforme pravosuđa donio zakone o plaćama sudaca i tužitelja, te da su odredbe zakona o plaćama na početku bile identične. Sporni članak 6. Zakona o plaćama i naknadama se u Republici Srpskoj u nekoliko navrata mijenjao. Zakonodavac u Republici Srpskoj je povećavao iznos pros-ječne neto, odnosno bruto plaće, koji je potrebno dostići za povećanje plaća. U Fede-raciji BiH uvjet za povećanje plaća sucima i tužiteljima je ostao isti – iznos od 800 KM prosječne neto plaće isplaćene u Bosni i Hercegovini. Navedena izmjena spornog članka 6. Zakona o plaćama i naknadama je prouzrokovala razliku u plaćama između sudaca i tužitelja, ovisno o entitetu u kojem rade. To dovodi, kako navode podnosi-telji zahtjeva, do diskriminacije među sucima i tužiteljima zato što suci i tužitelji u Republici Srpskoj za isti rad primaju manju plaću od sudaca i tužitelja u Federaciji BiH. Podnosi-telji 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 sudaca i tužitelja, u ovisnosti o tome u kojem entitetu rade.

12. Dalje, podnosi-telji zahtjeva navode da članak 2. stavak 2. i članak 3. stavak 2. Zakona o plaćama i naknadama određuje sucima i tužiteljima 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 suci i tužitelji 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 članak 5., članak 10. stavak 4. i članak 13. Zakona o plaćama i naknadama, podnosi-telji 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 suci i tužitelji imaju pravo kao naknadu za korištenje godišnjeg odmora“. U odnosu na članak 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 podnosi-telji zahtjeva ukazuju na parnične postupke koji se vode pred njihovim sudovima u kojima se kao tužitelji pojavljuju suci ili tužitelji iz Republike Srpske protiv

tužene Republike Srpske. Tužitelji traže da im se dosude potraživanja na temelju 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 podnositelji 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 podnositelji zahtjeva nisu ukazali na koji način je došlo do povrede odredaba Ustava Bosne i Hercegovine. Umjesto toga, kako se dalje navodi, podnositelji zahtjeva se u suštini pozivaju na neusklađenost osporenog zakona sa zakonom u Federaciji BiH i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. U svezi s tim, Narodna skupština ističe da je Ustavni sud „u više svojih odluka jasno istaknuo“ 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 istaknula da osporeni zakon ne sadrži nikakve diskriminirajuće odredbe. Također je ukazano da podnositelji zahtjeva nisu naveli na koji način odredbe osporenog zakona nisu u skladu s Ustavom BiH, već se zahtjev temelji na odredbi Zakona o zabrani diskriminacije, dakle na „suočenje [...] sa zakona na nivoima entiteta“. Osim toga, Narodna skupština je navela da članak 14. Europske konvencije nije samostalan članak, kao i da se Međunarodni pakt ne primjenjuje izravno. Narodna skupština smatra da osporene odredbe nisu suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine, Europskoj konvenciji i Protokolu broj 12 uz Europsku konvenciju, te da zahtjev, ukoliko se ne odbaci, treba odbiti kao neutemeljen.

17. Kako je navela Narodna skupština, osporenim zakonom je propisano povećanje plaća sudaca i tužitelja 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 sudaca i tužitelja proporcionalno poveća u istom procentu u kojem je došlo do povećanja plaća svim uposlenima čija se plaća osigurava iz proračuna Republike Srpske. Razlog je bio i da suci i javni tužitelji ne budu u nepovoljnijem položaju. Takvo zakonsko rješenje je donijeto imajući u vidu da je osnovna plaća sudaca i javnih tužitelja izražena u nominalnom iznosu, a ne kroz koeficijent i cijenu rada kao drugim uposlenima čija se plaća financira iz proračuna 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 ovisiti o odluci Ustavnog suda je li predmetni zakon ‘diskriminirajući’ u odnosu na zakone drugog entiteta“. Naime, Narodna skupština smatra da Ustavni sud nije nadležan odlučivati o položaju i navodnoj diskriminaciji sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj u odnosu na suce i tužitelje u FBiH i Brčko distriktu BiH, kako to traže podnositelji zahtjeva.

#### IV. Relevantni propisi

18. **Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 56/22 od 14. lipnja 2022. godine) u relevantnom dijelu glasi:

##### Članak 2.

(1) *Osnovna mjesečna plaća sudaca je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:*

- 1) *za suce 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 sudaca - 5.914 KM,*
- 5) *za predsjednike osnovnih sudova sa 60 ili više sudaca - 6.659 KM,*
- 6) *za suce 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 suce 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 stavka 1. ovoga članka uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.*

##### Članak 3.

(1) *Osnovna mjesečna plaća javnih tužitelja (u daljem tekstu: tužitelj) je plaća u kojoj je sadržan porez na dohodak i doprinosi i iznosi:*

[...]

(2) *U osnovnu mjesečnu plaću iz stavka 1. ovoga članka uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.*

##### Članak 5.

*U osnovnoj plaći, uvećanju plaće, kao i svim naknadama koje ostvaruju suci i tužitelji, u skladu sa ovim zakonom, sadržan je porez na dohodak i doprinosi.*

##### Članak 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 sudaca i tužitelja 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 stavka 2. ovoga članka 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 sudaca i tužitelja 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 stavkom 2. ovoga članka, a nakon toga, plaće sudaca i tužitelja se povećavaju u skladu sa stavkom 2. ovoga članka.

(5) Prosječna mjesečna bruto plaća za kalendarsku godinu je ona plaća koju objavi Republički zavod za statistiku.

#### Članak 10. stavak (4)

(4) Suci i tužitelji 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.

#### Članak 13.

Suci i tužitelji 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.

#### Članak 20.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja 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 – ispravak, 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:

#### Članak 4. stavak (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:

### Članak 1.

Ovim zakonom uređuje se sistem obaveznih doprinosa (u daljem tekstu: doprinosi) za financiranje penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, osiguranja od nezaposlenosti i dječje zaštite u Republici Srpskoj.

### Članak 22. stavak (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 sudaca i tužitelja 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

### Članak 2.

#### Osnovna mjesečna plaća sudaca

1. Osnovna mjesečna plaća sudaca iznosi:

- a) Za suce 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 sudaca: 3.200 KM.
- e) Za predsjednike općinskih sudova sa 60 ili više sudaca: 3.600 KM.
- f) Za suce kantonalnih sudova: 3.000 KM.
- g) Za šefove odjeljenja kantonalnih sudova: 3.200 KM.
- h) Za predsjednike kantonalnih sudova: 3.400 KM.
- i) Za suce 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.

*Članak 3.*

*Osnovna mjesečna plaća tužitelja*

*1. Osnovna mjesečna plaća tužitelja iznosi:*

*[...]*

*Članak 6.*

*Reguliranje osnovne mjesečne plaće*

*1. Plaće propisane člankom 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 sudaca i tužitelja i stručnih suradnika propisana člankom 2, 3. odnosno 4. će se godišnje korigovati za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini.*

*3. Procenat povećanja iz stavka 2. ovog članka izračunat će se tako što će se usporediti 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 sudaca, tužitelja i stručnih suradnika iz članka 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 najvišu razinu od prvog povećanja plaća sukladno stavku 2. ovog članka. Nakon toga, plaće sudaca, tužitelja i stručnih suradnika iz članka 4. ovog Zakona se povećavaju sukladno stavku 2. ovog članka.*

*5. Prosječna mjesečna neto plaća za kalendarsku godinu bit će ona plaća koja bude objavljena od strane Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine.*

*Članak 6a.*

*Naknada za ishranu tijekom rada*

*Sudac, tužitelj i stručni suradnik imaju pravo na novčanu naknadu za ishranu u tijeku rada (topli obrok), u visini 1% prosječne neto plaće isplaćene u Federaciji po zadnjem statističkom podatku.*

*Članak 8. stavak (3)*

*Plaćeni godišnji odmor i odsustvo za zadovoljenje vjerskih potreba*

*3. Svi suci i tužitelji imaju pravo na neto naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% osnovne mjesečne plaće iz točke a) članka 2. odnosno točke a) članka 3. ovog*

Zakona. Stručni suradnici iz članka 4. ovog Zakona imaju pravo na neto naknadu za godišnji odmor u iznosu od 50% njihove plaće utvrđene u stavku 1. članka 4.

*Članak 11.  
Otpremnina*

*Sudac, tužitelj i stručni suradnik imaju pravo na otpremninu pri odlasku u mirovinu 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:

*Članak 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:

*Članak 1. stavak (1)*

*Ovim zakonom uređuje se sustav obvezatnih doprinosa, kao osnovnih instrumenata za financiranje obvezatnog: mirovinskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja od nezaposlenosti (u daljnjem tekstu: doprinosi), kao i gornja granica stopa doprinosa na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija).*

*Članak 10.*

*Najviše stope doprinosa prema osnovici:*

*1. [...]:*

- 17,00 % za mirovinsko i invalidsko osiguranje;*
- 12,50 % za osnovno zdravstveno osiguranje;*
- 1,50 % za osiguranje od nezaposlenosti.*

24. **Priopćenje Republičkog zavoda za statistiku** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 8/23 od 26. siječnja 2023. godine):

*1. Prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u prosincu 2022. godine iznosi 1 843 KM.*

*2. Prosječna mjesečna neto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u prosincu 2022. godine iznosi 1 217 KM.*



3. *Prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u razdoblju siječanj - prosinac 2022. godine iznosi 1 730 KM.*

4. *Prosječna mjesečna neto plaća zaposlenih u Republici Srpskoj isplaćena u razdoblju siječanj - prosinac 2022. godine iznosi 1 144 KM.*

**25. Priopćenja Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 12/23 od 24. veljače 2023. godine; objavljena tri pojedinačna priopćenja):**

1. *Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenom ostvarena u Bosni i Hercegovini za prosinac 2022. godine iznosi 1 831 KM.*

[...]

1. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u Bosni i Hercegovini za prosinac 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. Priopćenje Federalnog zavoda za statistiku („Službene novine Federacije BiH“ broj 13/23 od 22. veljače 2023.):**

1. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po uposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za prosinac 2022. godine iznosi 1.180 KM.*

2. *Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po uposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za period listopad 2022. godine - prosinac 2022. godine iznosi 1.160 KM.*

3. *Prosječna isplaćena mjesečna bruto plaća po uposlenom ostvarena u Federaciji Bosne i Hercegovine za prosinac 2022. godine iznosi 1.831 KM.*

## **V. Dopustivost**

27. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

28. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg 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. Članak 19. točka 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. Podnositelji 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 stavljeni izvan snage člankom 20. osporenog Zakona o plaćama i naknadama, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2022. godine. Dakle, imajući u vidu da se u zahtjevima traži ocjena ustavnosti odredaba 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. ožujka 2022. godine, toč. 25–26., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

## **U odnosu na Zakon o plaćama i naknadama**

31. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama iz 2022. godine podnijeli su suci osnovnih sudova iz Srebrenice, Banje Luke, Bijeljine i Doboja, što znači da su zahtjeve podnijele ovlaštene osobe iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

32. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlaštenu subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## **VI. Meritum**

33. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporeni članci Zakona o plaćama i naknadama nisu u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao ni člankom 26. Međunarodnog pakta.

34. Ustavni sud smatra da podneseni zahtjevi za ocjenu ustavnosti u prvom redu pokreću pitanje usklađenosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

35. Članak 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 sudaca i tužitelja 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:

*Članak II/4.  
Nediskriminacija*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

37. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

*1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

*2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.*

38. U svezi s navodima o diskriminaciji, podnositelji zahtjeva su se pozvali na članak 14. Europske konvencije i članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. Zbog akcesorne prirode prava iz članka 14. Europske konvencije, koji je primjenjiv samo kada se poziva na diskriminaciju u svezi s nekim pravom iz Europske konvencije, Ustavni sud će zahtjeve podnositelja ispitati samo u odnosu na članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, koji pruža širu zaštitu. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u svojoj praksi zaključio da bez obzira na razliku u opsegu između ta dva članka značenje pojma „diskriminacija“ u članku 1. Protokola broj 12 treba biti identično onome u članku 14. Europske konvencije, zbog čega, primjenjujući isti termin iz članka 1. Protokola br. 12, neće odstupiti od ustaljenog tumačenja „diskriminacije“ (vidi Europski sud, *Pinkas i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. listopada 2022. godine, točka 57. s daljnjim referencama). Primjenjujući takvo tumačenje, Europski sud je dalje ukazao da članak 14. Europske

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. Europski sud je u navedenoj presudi ukazao i da pojam diskriminacije u smislu članka 14. Europske konvencije također uključuje slučajeve u kojima se jedna osoba ili skupina bez odgovarajućeg opravdanja tretiraju nepovoljnije od druge, iako Europska konvencija ne zahtijeva povoljniji tretman (*idem*, točka 58.).

39. Ustavni sud, također, ima bogatu praksu u predmetima koji su slični ovome. 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 sucima i tužiteljima za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad, nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši načelo neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava. Osim toga, Zakon o plaćama i drugim naknadama nije u skladu s odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer pravi nedozvoljenu razliku u pogledu naknade za vrijeme obveznog dežurstva ili pripravnosti za rad u odnosu na suce i tužitelje u Federaciji Bosne i Hercegovine“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-25/22](#) od 19. siječnja 2023. godine, točka 24., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Navedeni predmet slijedi praksu iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj [U-7/21](#) od 23. rujna 2021. godine, u kojoj je Ustavni sud također utvrdio neustavnost zakona u Federaciji BiH zato što nije sadržavao naknade za suce i tužitelje 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 suci i tužitelji su bili uskraćeni za neko pravo u odnosu na druge suce i tužitelje ili državne službenike ili ostale uposlene (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, podnositelji zahtjeva ne osporavaju da suci i tužitelji u Republici Srpskoj, kao i suci i tužitelji u Federaciji BiH, imaju zakonom propisano pravo na povećanje plaće u skladu sa statističkim podacima o rastu prosječne plaće isplaćene u entitetima. Međutim, podnositelji zahtjeva tvrde da suci i tužitelji u Republici Srpskoj „primaju manju plaću nego suci i tužitelji u Federaciji BiH“ zato što je odredbom spornog članka 6. Zakona o plaćama i naknadama propisano da će se plaće sucima i tužiteljima 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 sucima i tužiteljima. Također, nadležni zakonodavac ima pravo propisati hoće li iznos prosječne

plaće koja se treba dostići da bi se plaće povećale biti iskazan u bruto ili neto iznosu. Nadležni zakonodavac je u mnogo boljoj poziciji od sudaca Ustavnog suda da procijeni kako treba regulirati navedena pitanja. Ipak, Ustavni sud može ispitati jesu li suci i tužitelji u Republici Srpskoj zbog spornog članka 6. Zakona o plaćama i naknadama dovedeni u bitno različit položaj od sudaca i tužitelja u Federaciji BiH, što bi moglo voditi diskriminaciji zabranjenoj člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

42. U svezi s tim, prvo treba utvrditi može li se u konkretnom slučaju govoriti o „različitom tretmanu“ između sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj i sudaca i tužitelja u Federaciji BiH kao usporednih skupina u ovom slučaju. Analizom iznosa plaće, bilo da je iskazan bruto ili neto, kao i doprinosa i poreza (vidi toč. 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 suci i tužitelji 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 člankom 6.a Zakona o plaćama i naknadama u Federaciji BiH (vidi točku 21. ove odluke). Kada se, primjera radi, ukupna opterećenja odbiju od propisane bruto plaće suca osnovnog suda u Republici Srpskoj koja „bruto“ iznosi 4.426 KM (vidi točku 18. ove odluke), dođe se do neto iznosa od oko 2.700 KM (sa uračunatim toplim obrokom). S druge strane, neto plaća suca općinskog suda u Federaciji BiH koja je propisana zakonom iznosi 2.400 KM (vidi točku 21. ove odluke). Na taj iznos treba dodati iznos toplog obroka iz članka 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 suce i tužitelje. Prema tome, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da „suci i tužitelji u Republici Srpskoj za isti rad primaju manju plaću“.

43. Podnositelji zahtjeva neustavnost članka 6. osporenog zakona vide i u tome što je u tom članku propisano da se plaća sucima i tužiteljima 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. Podnositelji zahtjeva tvrde da su na taj način dovedeni u „različit položaj“ u odnosu na suce i tužitelje u Federaciji BiH. Ustavni sud zapaža da iz izvješća Zavoda za statistiku Republike Srpske proizlazi da je prosječna bruto plaća u Republici Srpskoj za razdoblje siječanj–prosinac 2022. godine iznosila 1.730 KM (vidi točku 23. ove odluke). Ti službeni podaci demantiraju tvrdnje podnositelja zahtjeva da je zakonodavac u Republici Srpskoj propisao nemoguć i neostvariv iznos koji nije moguće dostići kao prosječnu plaću. Također, prema službenim izvješćima, prosječne bruto i neto plaće su približno iste na razini Bosne i Hercegovine i entiteta (vidi toč. 24–26. ove odluke). Ustavni sud ne može zaključiti da neznatna razlika u plaći predstavlja „različit tretman“ u smislu prava na nediskriminaciju.

44. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporenim odredbama članka 6. Zakona o plaćama i naknadama suci i tužitelji u Republici Srpskoj nisu različito

tretirani u odnosu na suce i tužitelje u Federaciji BiH. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da osporena zakonska odredba ne dovodi do diskriminacije koja je zabranjena prema članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. Ustavni sud napominje da je ispitao „apstraktnu usklađenost“ osporenog članka 6. Zakona o plaćama i naknadama i da nije mogao ulaziti u ocjenu njegove primjene u pojedinačnim predmetima koji se vode po tužbama sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj.

45. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je članak 6. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

46. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporeni članak 6. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu ni sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 26. Međunarodnog pakta. Međutim, s obzirom na to da podnositelji zahtjeva nisu detaljnije obrazložili pozivanje na navedene članke, Ustavni sud smatra da je dovoljno obrazloženje koje je dao u pogledu zabrane diskriminacije iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te smatra da je osporena odredba članka 6. Zakona o plaćama i naknadama u skladu s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Međunarodnog pakta.

**47. Ustavnost članka 2. stavak 2., članka 3. stavak 2., članka 5. i članka 10. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama**

*Članak 2. stavak 2.*

*(1) Osnovna mjesečna plaća sudaca je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:*

*[...]*

*(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stavka 1. ovoga članka uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.*

*Članak 3.*

*(1) Osnovna mjesečna plaća javnih tužitelja (u daljem tekstu: tužitelj) je plaća u kojoj je sadržan porez na dohodak i doprinosi i iznosi:*

*[...]*

*(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stavka 1. ovoga članka uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.*

*Članak 5.*

*U osnovnoj plaći, uvećanju plaće, kao i svim naknadama koje ostvaruju suci i tužitelji, u skladu sa ovim zakonom, sadržan je porez na dohodak i doprinosi.*

#### Članak 10. stavak 4.

*(4) Suci i tužitelji 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. Podnositelji zahtjeva osporavaju članak 2. stavak 2. i članak 3. stavak 2. Zakona o plaćama zato što je plaća sucima i tužiteljima u Republici Srpskoj određena „u fiksnom iznosu zajedno s naknadom za topli obrok“. U svezi 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 suci i tužitelji 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. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama, podnositelji 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 suci imaju po osnovi 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. Podnositelji zahtjeva ne osporavaju da suci i tužitelji 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 usuglašenosti osporenih odredaba s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud nema nadležnost ispitivati je li 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 članka 2. stavak 2., članka 3. stavak 2., članka 5. i članka 10. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama se kod apstraktne ocjene ustavnosti ne mogu ispitivati na način je li prilikom njihove primjene nekome od sudaca i tužitelja 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, njezina primjena se mora razjasniti u postupcima pred redovnim sudovima, koji u takvim slučajevima daju mjerodavno tumačenje zakonskih odredaba 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 suci i tužitelji

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 članka 2. stavak 2., članka 3. stavak 2., članka 5. i članka 10. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i sa člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te sa člankom 26. Međunarodnog pakta.

## **51. Ustavnost članka 13. Zakona o plaćama i naknadama**

### *Članak 13.*

*Suci i tužitelji 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. Podnositelji zahtjeva su naveli da je odredba članka 13. Zakona o plaćama i naknadama „ujedno i diskriminirajuća u usporedbi 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 točku 20. ove odluke, članak 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji BiH).

53. Ustavni sud ukazuje da je slično pitanje razmotrio u Odluci broj [U-20/14](#) od 26. ožujka 2015. godine (dostupno na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)), u kojoj je utvrdio da je članak 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 90/05 i 32/07) u skladu s odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i člankom 26. Međunarodnog pakta. U navedenom predmetu podnositelj zahtjeva je ukazivao da iznos od jedne plaće radi otpremnine zbog odlaska u mirovinu dovodi u pitanje načelo neovisnosti pravosuđa i načelo zabrane nediskriminacije u odnosu na suce i tužitelje koji rade na državnoj razini. U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio da se radi o pravu na naknadu koje ne ulazi u krug prava po osnovi rada i koje, kao takvo, ne čini element financijske sigurnosti koji je nužan za osiguranje individualne neovisnosti nositelja 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 poznavatelji općih i ekonomskih prilika u zemlji. Pri tome, iako se radi o pravu socijalnog karaktera, proizlazi da su suci i tužitelji, te zakonom određena kategorija stručnog osoblja, jedine kategorije u odnosu na koje opseg ostvarivanja tog prava nije uvjetovan ekonomskim prilikama u zemlji. Naime, visina naknade je određena kao jedna temeljna plaća (vidi [U-20/14](#), točka 38.). Osim toga, Ustavni sud je u istoj odluci zaključio: „Ustavni sud smatra da nije izostalo razumno i objektivno opravdanje za različito određivanje opsega prava na naknadu



za odlazak u mirovinu, odnosno da određivanje da se pravo na naknadu za odlazak u mirovinu ostvaruje u visini jedne osnovne plaće kad su u pitanju suci, tužitelji i pojedino stručno osoblje, predstavlja različit tretman koji nema objektivno i razumno opravdanje bez kojeg bi rezultirao diskriminacijom navedenih kategorija“ (*ibid.*, točka 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 sucima i tužiteljima isplaćuju kao otpremnina radi odlaska u mirovinu, Ustavni sud smatra da takva razlika ne vodi ka nedozvoljenoj diskriminaciji iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i članka 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 članka 13. Zakona o plaćama i naknadama ne krše ni načelo vladavine prava niti pokreću pitanje „kvalitete zakona“, te stoga Ustavni sud smatra da su u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

55. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je i članak 13. u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te u skladu sa člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta.

## **VII. Zaključak**

56. Ustavni sud zaključuje da su odredbe članka 2. stavak 2., članka 3. stavak 2., članka 5., članka 6., članka 10. stavak 4. i članka 13. Zakona o plaćama i naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i člankom 26. Međunarodnog pakta.

57. Na temelju članka 19. točka g) i članka 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

58. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić



**Predmet broj U-2/23**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac 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. srpnja 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-2/23**, rješavajući zahtjeve **Kantonalnog suda u Tuzli**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 13. srpnja 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odlučujući o zahtjevima Kantonalnog suda u Tuzli (sudac 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 člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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, sudac Predrag Krsmanović (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 8., 9. i 10. veljače 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. Podnositelj zahtjeva je podnescima od 23. veljače 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 članka 32. stavak (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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine zatraženo je 23. veljače 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. ožujka 2023. godine. Zastupnički dom i Dom naroda nisu dostavili odgovore.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

7. Podnositelj 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 svezi s tim, podnositelj zahtjeva navodi da je porezni obveznik svaka osoba koja prema poreznim zakonima podliježe obvezi plaćanja bilo kojeg poreza, kazne ili kamate. Osim toga, porezni obveznik je i svaka druga osoba koja je u ime poreznog obveznika, prema poreznim zakonima, dužna platiti porez, kaznu ili kamatu. Podnositelj zahtjeva navodi da Zakon o Poreznoj upravi ne definira pojam solidarne odgovornosti, već da je taj pojam propisan člankom 414.

Zakona o obligacijskim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Prema članku 414. ZOO-a svaki dužnik solidarne obveze odgovara vjerovniku za cijelu obvezu i vjerovnik može tražiti njezino ispunjenje od koga hoće, sve dok obveza ne bude potpuno ispunjena. Kada jedan solidarni dužnik ispuni obvezu, obveza prestaje i svi se dužnici oslobađaju obveze. Poreznim zakonima, kojim je propisana obveza plaćanja poreza, propisana je i pravna osnova za oporezivanje. Ta pravna osnova predstavlja, kako podnositelj zahtjeva ističe, opravdanje za miješanje u imovinu poreznog obveznika. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, propisivanje i uspostavljanje solidarne odgovornosti za neplaćene porezne obveze pravne osobe trebalo bi biti utemeljeno na načelu da se solidarna odgovornost uspostavlja samo za one fizičke i pravne osobe koje, prema zakonu, ostvaruju određene pogodnosti. Stoga, podnositelj zahtjeva smatra da za uspostavljanje solidarne odgovornosti fizičke osobe koja nije porezni dužnik (npr. direktor u pravnoj osobi ili bilo koja druga odgovorna fizička osoba u toj pravnoj osobi) ne postoji razuman i opravdan javni interes. Naime, kako navodi, na temelju osporenih odredbi čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi solidarna odgovornost fizičkih osoba za porezne obveze pravne osobe u kojoj rade propisuje se bez bilo kakvih uvjeta i bez uzimanja u obzir opravdanosti razloga za neplaćanje poreznih obveza pravne osobe.

8. Podnositelj zahtjeva je naveo da se u trenutnoj ekonomskoj situaciji gospodarski subjekti mogu naći u situaciji da ne mogu izmirivati porezne obveze, pa bi uspostavljanje solidarne odgovornosti direktora ili drugih odgovornih osoba moglo štetno utjecati i na „privredna zbivanja u širem smislu“. U svezi 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 članka 45. Zakona o porezu na dohodak kojom su propisane kazne za porezni prekršaj, što ukazuje da se i bez uspostavljanja solidarne odgovornosti fizičkih osoba može postići naplata poreznih obveza na drugi način (pokretanjem prekršajnih, kaznenih ili drugih postupaka protiv odgovorne pravne osobe).

9. Nadalje, podnositelj zahtjeva se pozvao na Odluku Ustavnog suda Federacije BiH broj U-14/10 od 9. ožujka 2011. godine. Navedenom odlukom Ustavni sud Federacije BiH je odlučio o ustavnosti članka 29. Zakona o Poreznoj upravi („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 33/02, 28/04, 57/09 i 40/10). Naime, ovaj članak je propisivao da i osnivač pravne osobe solidarno odgovara za poreznu obvezu te pravne osobe dok se porezna obveza ne naplati u punom iznosu. Međutim, Ustavni sud Federacije je zaključio da nije u skladu s pravom na imovinu da osnivač pravne osobe bude solidarno odgovoran za neplaćene porezne obveze pravne osobe. U svezi 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 pravne osobe za obveze pravne osobe. 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 u povodu kojih su podneseni zahtjevi

10. Tužitelji u predmetima koji su bili razlog za podnošenje konkretnih zahtjeva za ocjenu ustavnosti bili su osnivači i direktori ili samo direktori pravnih osoba kojim je u razdoblju od 2012. do 2015. godine utvrđeno više poreznih obveza po osnovi različitih osnova u iznosima od 828,40 do 8.500,00 KM. Naime, budući da pravne osobe u kojim su tužitelji imali svojstvo osnivača i/ili direktora nisu platile porezne obveze, to je nadležni porezni ured protiv tih pravnih osoba donio rješenja o pokretanju prinudne naplate. Međutim, ni nakon što je pokrenuto više postupaka prinudne naplate, pravne osobe nisu izmirile porezni dug. Nakon toga je nadležni porezni ured tijekom 2016. i 2017. godine donio rješenja kojim je utvrdio da su tužitelji solidarno odgovorni za neplaćeni porezni dug pravne osobe, te im je naložio plaćanje duga. Tužitelji su protiv tih rješenja izjavili žalbe nadležnom poreznom organu. Budući da su žalbe odbijene, tužitelji 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 podnositelja 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 obvezivanje na solidarnu odgovornost. Naime, kako je navedeno, institut solidarne odgovornosti je već definiran odredbama ZOO-a i on ne uključuje ostvarivanje pogodnosti i koristi na strani štetnika, već nastanak štete i određivanje odgovorne osobe za njezin nastanak. Mijenjanje karakteristika instituta solidarne odgovornosti dovelo bi do uvođenja novog oblika odgovornosti, koji nema uporište u odredbama ZOO-a 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-om, 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. Člankom 206. ZOO-a propisana je zajednička odgovornost za izmirenje štete i kriteriji za utvrđivanje odgovornosti. Profesionalna odgovornost direktora ili fizičke osobe za plaćanje, za štetu koju bi država (javni proračun) ili pravna osoba pretrpjeli zbog nezakonitog ili nepravilnog rada odgovornih osoba, uspostavljena je na načelima iz članka 154. ZOO-a. Kod ovakvog vida odgovornosti štite se dva interesa. Kao prvo, štiti



se pravo pravne osobe (primarnog poreznog dužnika) na naknadu štete u slučajevima nezakonitog ili nepravilnog rada odgovornih osoba u obavljanju dužnosti. S druge strane, radi se o zaštiti javnih prihoda koji pripadaju „proračunima u Federaciji BiH“. Pretpostavke odgovornosti solidarnog poreznog dužnika za porezni dug pravne osobe moraju se kumulativno ispuniti: a) nemogućnost naplate duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prinudne naplate (osporeni članak 29. stavak 1.) i b) dokazano postupanje odgovorne osobe koje ima obilježje zlouporabe prava (osporeni članak 30. stavak 2.). Uprava pravne osobe treba da brine o zakonitom poslovanju pravne osobe. Takva obveza uprave pravne osobe proistječe iz Zakona o gospodarskim društvima. Uprava pravne osobe nema samo obvezu pridržavati se propisa, već je dužna poduzimati mjere kojim se osigurava da društvo prema trećim osobama postupa zakonito.

13. Vlada je također istaknula da fizičke osobe koje ne poštuju zakon i načela struke i poslovnih običaja ne bi ni trebale biti dio uprave pravne osobe, 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 kaznenih postupaka svrsishodnije od uspostavljanja solidarne odgovornosti šteti poreznom sustavu iz kojeg se financiraju država i njezine 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 svezi s pravom na imovinu. Vlada je istaknula 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:

#### *Članak 1. st. (1) i (2)*

*Ovim Zakonom regulira se osnova za primjenu svih poreznih zakona, Zakona o jedinstvenom sustavu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Zakona o fiskalnim sustavima i zakona o doprinosima u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) i odnosnih podzakonskih akata, te definiraju određena prekršajna djela iz oblasti poreza i sankcija za ta djela.*

*Ovaj se zakon odnosi na provođenje i izvršavanje aktivnosti iz oblasti svih vrsta federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza, doprinosa, pristojbi, posebnih naknada, članarina turističkih zajednica, članarina obrtničkih komora i novčanih kazni za porezne prekršaje.*

#### Članak 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 financija (u daljnjem tekstu: ministar) na razdoblje od četiri godine sa mogućnošću novog imenovanja.*

*Porezna uprava je organizirana na dvjema razinama i to na razini Središnjeg ureda i razini kantonalnih poreznih ureda s pripadajućim poreznim ispostavama. U okviru ove globalne organizacijske strukture, odluke vezane za poslove sektora i drugih organizacijskih jedinica u svim uredima regulirat će se podzakonskim aktima.*

*Središnji ured Porezne uprave nalazi se u Sarajevu.*

*Direktor, uz suglasnost ministra, a po 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 rukovoditelje sektora unutar Središnjeg ureda, rukovoditelje kantonalnih poreznih ureda i šefove poreznih ispostava.*

#### Članak 7.

*Uposlenici, u okviru svojih ovlaštenja utvrđenih zakonima Federacije, imaju obveze i pravo da se:*

- strogo pridržavaju svih zakona Federacije;*
- vode evidenciju o poreznim obveznicima;*
- utvrđuju poreznu obvezu poreznog obveznika na temelju njegove porezne prijave, njegovih poslovnih knjiga i evidencija kao i drugih dokaza, uključujući korištenje indicija kao dokaza sukladno članku 67. ovoga 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;*
- vrše inspekcijski nadzor sukladno odredbama poglavlja ovog zakona kojim se regulira inspekcijski nadzor, izvršavaju aktivnosti prisilne naplate sukladno odredbama poglavlja ovog zakona kojim se reguliraju procedure prisilne 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;*
- sukladno procedurama iz članka 8. ovoga zakona zahtijevaju od poreznih obveznika i drugih osoba da daju izjavu i predoče dokumente i druge informacije neophodne za sprovedbu poreznih zakona;*
- sukladno procedurama iz članka 9. ovoga zakona, uđu u prostorije u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti knjige i evidencije ili drugi predmeti potrebni za sprovedbu*

*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 će imati pristup istim i dostavit će im se kopija dokumenata;*

*- tijekom inspeksijskog nadzora obavještavaju porezne obveznike o njihovim pravima i obvezama;*

*- 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 obvezama poreznih obveznika;*

*- poreznim obveznicima daju besplatne obrasce za porezne prijave;*

*- odnose se prema poreznim obveznicima i drugim osobama sa štovanjem i uvažavanjem;*

*- sprovode porezne istrage i prikupljaju informacije o mogućim poreznim prekršajima i kaznenim djelima te nadležnim organima podnose prijave u svezi poreznih prekršaja i kaznenih djela;*

*- izdaju prekršajne naloge za porezne prekršaje propisane ovim ili bilo kojim drugim poreznim zakonom;*

*- prosljeđuju informacije, uključujući porezne tajne, koje su otkrivene tijekom porezne istrage ili se za njih saznalo tijekom bilo koje pravne službene radnje koju vrše djelatnici Porezne uprave, nadležnim organima kada postoji sumnja da je počinjen prekršaj ili kazneno djelo;*

*- osobu koja je pod kaznenom istragom već na prvom ispitivanju obavijeste o djelu za koje se tereti i o temeljima optužbe;*

*- objave okolnosti počinjenih poreznih prekršaja ili kaznenih 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 u svezi obustave početka postupka likvidacije, stečaja, reorganizacije ili poništavanja registracije pravne osobe ili organizacije za razdoblje do stotinu dvadeset (120) dana radi sprovedbe poreznih zakona;*

*- zatraže od nadležnih organa koji izdaju dozvole ili su ovlašteni da izdaju dozvole, a koji nisu nadležni za poreze, da okončaju ili odbiju izdavanje dozvola fizičkim osobama, fizičkim osobama registriranim kao poduzetnicima, te pravnim osobama ili organizacijama koji nisu izmirile svoje porezne obveze;*

*- koriste usluge stručnjaka ili vještaka za pomoć u istragama ili određivanju točnih poreznih obveza kada takvo stručno znanje nije dostupno u okviru poreznih organa;*

*- surađuju 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 obveze;
- pruže zaštitu djelatnicima 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, sprječavanja, prikupljanja dokumentacije i prijavljivanja poreznih kaznenih djela poduzimaju sve mjere i radnje sukladno ovlaštenjima organa unutarnjih poslova predviđenih u odredbama Zakona o kaznenom postupku („Službene novine Federacije BiH“, broj 43/99), na način i pod uvjetima koji su propisani u tom zakonu. Procedure za poduzimanje navedenih mjera i radnji utvrdit će se podzakonskim aktom;
- surađuju s institucijama nadležnim za provođenje istraga s ciljem otkrivanja korupcije u poreznim organima;
- izdaju mišljenja i tumačenja za provedbu poreznih zakona koji moraju biti sukladni stavovima Ministarstva;
- vrše svoje dužnosti širom Federacije; i
- druge obveze i prava utvrđena ovim i drugim zakonima Federacije.

Uposlenicima poreznog organa nije dopušteno da budu u organima političkih stranaka, niti da budu u zakonodavnoj vlasti na bilo kojoj razini.

#### Članak 43.

Mjere prisilne naplate se definiraju kao mjere koje se poduzimaju da bi se osiguralo izmirenje porezne obveze. Procedure i uvjeti za njihovu primjenu propisat će se podzakonskim aktima.

Postupci prisilne naplate se mogu primjenjivati samo za onu poreznu obvezu za koju je uručen nalog za plaćanje od strane Porezne uprave sukladno članku 41. ovog zakona, a ta porezna obveza nije izmirena na vrijeme.

Nakon što poreznom obvezniku bude uručen nalog za plaćanje sukladno članku 3. stavak 1. točka (12) Zakona i ako porezna obveza ostane neplaćena, rukovoditelj mjerodavnog poreznog ureda donosi rješenje o pokretanju postupka prisilne naplate, a to se rješenje dostavlja poreznom obvezniku prije poduzimanja konkretnih mjera prisilne naplate.

Porezna uprava će svojim aktima odrediti informacije koje će biti uključene u rješenje o pokretanju postupka prisilne naplate.

Postupci prisilne naplate se mogu primjenjivati bilo kojim redoslijedom, a dva ili više postupaka se mogu primijeniti istodobno. Imovina fizičkih osoba koja se izuzima od mjera prisilne naplate je:

- *financijska pomoć od bilo koje vladine organizacije u Bosni i Hercegovini,*
- *osobna 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 mjera prisilne 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 obveze poreznog obveznika bit će predmetom poreznog odbitka ili povrata sukladno procedura-ma iz Poglavlja XIV.*

#### Članak 44.

*Postupak prisilne naplate počinje dan nakon dana kada je rok za plaćanje porezne obveze iz naloga za plaćanje istekao.*

*Ako je podnesena molba za odgođeno plaćanje ili plaćanje u ratama, postupak prisilne naplate se može obustaviti i pokreću se postupci koji se tiču odgađanja, kako je predviđeno ovim zakonom i podzakonskim aktima.*

#### Članak 76.

*Na rješenje Porezne uprave kojim se utvrđuje dodatno razrezana porezna obveza u postupku kontrole ili na poreznu prijavu koju je Porezna uprava podnijela u ime poreznog obveznika, porezni obveznik ima pravo žalbe.*

*Žalba se izravno predaje ili šalje poštom organu koji je donio prvostupanjsko rješenje u roku od osam (8) dana od dana prijema prvostupanjskog rješenja.*

*Kad prvostupanjski organ nađe da je podnesena žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, a pobijano rješenje nije sukladno zakonu zamijenio novim rješenjem, dužan je bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam (8) dana od dana prijema žalbe, poslati žalbu Ministarstvu na rješavanje.*

*Ministarstvo, kao drugostupanjski organ, rješava po žalbi u roku od trideset (30) dana od dana prijema žalbe od strane prvostupanjskog organa.*

*Žalba odlaže izvršenje rješenja.*

#### Članak 78.

*Protiv rješenja drugostupanjskog organa, dopuštena je tužba mjerodavnom sudu u Federaciji.*

*Tužba mjerodavnom sudu u Federaciji podnosi se u roku od trideset (30) radnih dana od dana prijama rješenja drugostupanjskog organa.*

*Podnošenje tužbe mjerodavnom sudu u Federaciji ne odlaže izvršenje rješenja Porezne uprave.*

**15. Zakon o gospodarskim društvima** („Službene novine Federacije BiH“ br. 81/15 i 75/21) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 5.*

*(Odgovornost za obveze)*

*(1) Svaki član društva s neograničenom solidarnom odgovornošću i komplementar u komanditnom društvu odgovara za obveze društva neograničeno solidarno cjelokupnom svojom imovinom.*

*(2) Komanditor u komanditnom društvu, dioničar u dioničkom društvu i vlasnik udjela društva s ograničenom odgovornošću ne odgovara za obveze društva, osim kada:*

- a) koristi društvo za postizanje osobnog cilja koji nije suglasan ciljevima drugih članova i društva u cjelini;*
- b) upravlja imovinom društva kao svojom imovinom;*
- c) koristi društvo za prijevaru ili oštećenje svojih vjerovnika;*
- d) utječe na smanjenje imovine društva u svoju korist ili korist trećih osoba, ili utječe da društvo preuzme obveze iako je znao ili morao znati da društvo nije ili neće biti sposobno izvršiti svoje obveze.*

**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:

*Članak 45.*

*Fizičke i pravne osobe i organizacije koje prouzroče povrjedu odredbi ovoga Zakona ili propuste da ih ispoštuju, podliježu odgovarajućoj kazni za porezni prekršaj koja je propisana čl. 80. do 94. Zakona o Poreznoj upravi.*

18. **Odluka Ustavnog suda Federacije BiH broj U-14/10 od 9. ožujka 2011. godine o ustavnosti članka 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 uvjeta odgovornosti osnivača-fizičkih osoba, dovodi*



*u pitanje test zakonitosti, odnosno ispunjavanje uvjeta 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 osoba 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. ožujka 2012. godine), te su iz teksta članka 29. stavka (1) alineje 1. Zakona o poreznoj upravi brisane riječi: „ili osnivač“.*

## **V. Dopustivost**

19. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

21. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović), čime je ispunjen prvi uvjet iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7.–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11 i dostupna na [www.ustavnisud.ba](#)).

22. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## **VI. Meritum**

23. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi nisu u skladu sa člankom II/3.(e) i člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno u skladu sa člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

## 24. Osporeni članci Zakona o Poreznoj upravi glase:

### Članak 29.

*Fizička osoba je odgovorna za porez, kaznu ili kamatu koju pravna osoba, ili druga organizacija ne obustavi pravilno ili ne naplati, odnosno ne izvrši uplatu na odgovarajući račun:*

- *ako je ta fizička osoba direktor pravne osobe ili organizacije, ili*
- *ako je to fizička osoba ovlaštena raspolagati sredstvima ili odobravati trošenje sredstava pravne osobe ili organizacije.*

*Porezna obveza pravne osobe ili organizacije za koju su fizička osoba ili fizičke osobe odgovorne sukladno ovom članku bit će solidarna odgovornost pravne osobe ili organizacije i fizičke osobe ili fizičkih osoba dok se porezna obveza ne naplati u punom iznosu od bilo koje solidarno odgovorne osobe. Porez, kazna i kamata ni pod kojim uvjetima ne mogu biti naplaćeni dva ili više puta.*

### Članak 30.

*Fizička osoba iz članka 29. ovog zakona također je odgovorna je za poreznu obvezu te pravne osobe ili organizacije:*

- *ako je ta fizička osoba primila nalog za plaćanje kojim se dokumentira činjenica da pravna osoba ili organizacija nije izvršila uplatu porezne obveze i*
- *ako je ta fizička osoba nakon toga odobrila trošenje sredstava ili usmjerila sredstva u neke druge svrhe, a ne u svrhe izmirivanja porezne obveze.*

*Porezna obveza fizičke osobe prema ovom stavku neće prelaziti iznos sredstava koje je, nakon prijama naloga, ta fizička osoba potrošila u druge svrhe, a ne u svrhe izmirivanja porezne obaveze.*

*Stavak 2. članka 29. ovog zakona primjenjuje se i na ovaj članak.*

25. Prema praksi Ustavnog suda, koja je usklađena s praksom Europskog suda, članak 6. Europske konvencije nije *ratione materiae* primjenjiv na postupke u kojim je odluka donesena na temelju poreznog zakonodavstva (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-5187/17](#) od 30. listopada 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 osoba kojoj su obveze nametnute upravo na temelju 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 članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Naime, Ustavni sud je naveo da apelantova solidarna odgovornost za neplaćene porezne obveze poduzeća kao direktora tog poduzeća ima osnovu u odredbi članka 29. Zakona o Poreznoj upravi „kako u tekstu te odredbe prije donošenja

navedene presude Ustavnog suda FBiH tako i nakon njezina donošenja, koji je naknadno i usuglašen 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 (obveza plaćanja i reguliranje sustava prinudne naplate poreznih obveza), te da je miješanjem uspostavljen i pravičan balans između javnog interesa i apelantovog prava na imovinu (*idem*, toč. 42.–45.).

26. U konkretnom slučaju, u kojem se osporava ustavnost odredbi čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi, Ustavni sud će navode podnositelja zahtjeva također ispitati kroz standarde prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

27. Članak II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*k) Pravo na imovinu.*

28. Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

*Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko 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 sukladno općem interesu, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.*

29. Ustavni sud naglašava da je, prema ustaljenoj praksi Europskog suda, oporezivanje, u načelu, miješanje u pravo na imovinu lišavanjem poreznog dužnika imovine, odnosno iznosa novca koji mora platiti na ime poreza (vidi Europski sud, *Sotiriadis protiv Grčke*, odluka od 8. studenog 2022. godine, predstavka broj 73489/17, točka 14.). Opća načela za procjenu je li miješanje u skladu sa člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju su dobro utvrđena i u praksi Europskog 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 Europski sud, *Iofil AE protiv Grčke*, odluka od 7. rujna 2021. godine, predstavka broj 50598/13, toč. 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 člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno sa člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 pravne osobe ili fizičke osobe ovlaštene raspolagati financijskim sredstvima ako pravna osoba nije u potpunosti ispunila svoje porezne obveze. Dakle, u apstraktnom smislu, može se reći da osporeni članci Zakona o Poreznoj upravi propisuju miješanje u imovinu određenim osobama pod određenim uvjetima.

31. Ustavni sud najprije smatra da je neutemeljeno problematiziranje prava nadležnog zakonodavca da Zakonom o Poreznoj upravi propiše da, pod određenim uvjetima, može doći do miješanja u pravo na imovinu fizičkih osoba iz čl. 29. i 30. navedenog zakona, na način kako je to propisano. U svezi s pitanjem solidarne odgovornosti ovih fizičkih osoba za dug pravne osobe po osnovi neplaćenog poreza, Ustavni sud ukazuje da podnositelj zahtjeva smatra da je takvu vrstu odgovornosti trebalo eksplicitno i posebno urediti Zakonom o Poreznoj upravi. U svezi s tim, kako je to istaknula i Vlada u svom odgovoru, Ustavni sud zapaža da je odredbama ZOO-a propisano koje se osobe 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-a. Osim ZOO-a, i drugi zakoni sadrže odredbe o solidarnoj odgovornosti, bez posebnog definiranja što takva odgovornost znači u kontekstu pojedinog zakona. Primjerice, Zakon o javnim poduzećima Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12) u članku 13. stavak 3. propisuje: „U slučaju iz stavka 2. ovog članka direktor je *solidarno odgovoran* sa izvršnim direktorima za izvršenje povjerenog zadatka“ ili Zakon o zaštiti žiranata u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 100/13 od 18. prosinca 2013. godine) u članku 7. stavak 15. propisuje: „Odredba po kojoj žirant neće vraćati kredit prije nego što vjerovnik poduzme sve radnje iz prethodnog stavka ovog članka, a ukoliko ipak dođe do otplate kredita žiranta, visina rate ne smije prelaziti 1/3 redovnih primanja svakog žiranta pojedinačno i svih žiranata solidarno.“ Dakle, pravila o solidarnoj odgovornosti, onako kako su utvrđena u ZOO-u, 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 podnositelj zahtjeva.

32. Neutemeljeno je i ukazivanje podnositelja zahtjeva na članak 5. stavak 2. Zakona o gospodarskim društvima. Naime, navedenim člankom je propisana odgovornost vlasnika društava za obveze pravne osobe koja je u njihovu vlasništvu (vidi točku 15. ove odluke). Međutim, fizičke osobe iz osporenih čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi nisu iste osobe na koje se odnosi članak 5. stavak 2. Zakona o gospodarskim društvima. Stoga su neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da se osporenim odredbama Zakona o Poreznoj upravi utvrđuje navodno šira odgovornost za osobe iz osporenih čl. 29. i 30. u odnosu na odredbe članka 5. stavak 2. Zakona o gospodarskim društvima. Naprotiv, radi se o drugim osobama i o potpuno različitoj situaciji od one koju je razmatrao Ustavni

sud Federacije BiH u odluci na koju se podnositelj zahtjeva poziva (vidi točku 18. ove odluke). Imajući u vidu predmet i sadržaj Zakona o Poreznoj upravi, Ustavni sud smatra da ovaj Zakon jeste najpogodniji da sadrži odredbe tko je sve, osim pravne osobe, odgovoran za neplaćene porezne obveze te pravne osobe.

33. Nadalje, za usklađenost osporenih članaka 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 svezi 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 obveze službenih osoba, procedure naplate poreza, izjavljivanje pravnih lijekova i sl. (vidi točku 12. ove odluke).

34. Podnositelj zahtjeva smatra da su osporene zakonske odredbe neustavne i zbog toga što „[...] ne propisuju bilo kakve uvjete [...]“ za solidarnu odgovornost fizičkih osoba koje se navode u čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi. Međutim, osporeni članak 30. stavak 1. toč. 1. i 2. upravo propisuje uvjete koji trebaju biti ispunjeni da bi se fizičke osobe iz članka 29. mogle smatrati solidarno odgovornim za neplaćene porezne dugove pravne osobe. Na ovo je ukazala i Vlada u odgovoru na zahtjev istaknuvši da pretpostavke za odgovornost solidarnog poreznog dužnika za porezni dug pravne osobe moraju biti kumulativno ispunjene, i to: a) nemogućnost naplate duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prinudne naplate (osporeni članak 29. stavak 1.), i b) dokazano postupanje direktora ili fizičke osobe odgovorne za plaćanje koje ima obilježje zlorabe prava (osporeni članak 30. stavak 2.). Dakle, netočni su navodi podnosioca zahtjeva da osporeni članci Zakona o Poreznoj upravi ne propisuju „bilo kakve uvjete“ za solidarnu odgovornost fizičkih osoba za porezne dugove pravne osobe. Podnositelj zahtjeva također smatra da bi kao uvjet za solidarnu odgovornost trebalo biti propisano da su fizičke osobe iz osporenih članaka Zakona o Poreznoj upravi ostvarile određene pogodnosti od pravne osobe koja nije izmirila dospjele porezne dugove. Međutim, kako je to i Vlada ukazala, „institut solidarne odgovornosti je već definiran odredbama ZOO-a i on ne uključuje ostvarivanje pogodnosti i koristi na strani štetnika, već nastanak štete i određivanje odgovorne osobe za njezin nastanak“. U svezi 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-u 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 svu potrebnu „kvalitetu“ zakona u smislu Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije. Osim toga, osporeni članci Zakona o Poreznoj upravi su jasni i predvidivi, a podnositelj zahtjeva to nije ni osporio. Naime, iz teksta osporenih članaka jasno proizlazi da direktor pravne osobe ili osoba ovlaštena za raspolaganje financijskim 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 financira javna vlast, kao i njezine nadležnosti o kojim ovisi društvo u cjelini, na što je ukazala i Vlada u odgovoru na zahtjev. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da za uspostavljanje solidarne odgovornosti fizičke osobe koja nije porezni dužnik, kao odgovornih osoba u pravnoj osobi koja nije izmirila porezne obveze, 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 osoba 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 članka 30. stavak 1. alineje 1. i 2. U svezi s tim je važno primijetiti da zakon propisuje da nadležni organ mora dokazati da je odgovorna fizička osoba zloupotrijebila svoje pravo prije nego što se te osobe mogu smatrati solidarno odgovornim za neplaćene porezne obveze pravne osobe u kojoj su uposlene. Propisivanjem ovakvih uvjeta za utvrđivanje solidarne odgovornosti odgovornih fizičkih osoba za porezne dugove pravne osobe ne stavlja se „pretjeran teret“ na te osobe, čime je zadovoljen i zahtjev proporcionalnosti. Također, Ustavni sud smatra da je neutemeljen navod podnositelja zahtjeva da se ista svrha može postići člankom 45. Zakona o porezu na dohodak (vidi točku 17. ove odluke), kojim se fizičkim i pravnim osobama propisuje kazna za porezne prekršaje. Naime, kazna za porezne prekršaje ima drugi cilj i sasvim se razlikuje od instituta solidarne odgovornosti za neplaćene porezne obveze pravne osobe, čija svrha nije kažnjavanje odgovornih, već naplata dugujućih poreza.

38. Konačno, Ustavni sud ukazuje na predmet Europskog suda *Lekić protiv Slovenije* koji je pokrenuo slovenski državljanin, koji je bio direktor i član jednog trgovačkog društva. Predmet se ticao podnositeljevog prava na imovinu u svezi sa zakonom kojim je uveden postupak brisanja neaktivnih i insolventnih poduzeća koja su nastala u bivšoj SFRJ i propisana solidarna odgovornost članova osobnom imovinom ako u određenom roku nisu podnijeli zahtjev za likvidaciju tih društava. Europski sud je nakon detaljne analize utvrdio da su nadležna tijela uložila istinske napore kako bi postigla pravednu ravnotežu između interesa vjerovnika brisanih trgovačkih društava i interesa članova takvih društava. Osporena mjera, prema mišljenju Europskog suda, nije nametnula ni pretjerani individualni teret podnositelju zahtjeva imajući u vidu sudjelovanje podnositelja zahtjeva u vođenju društva, iznos duga koji je platio i nacionalni kontekst

u relevantnom razdoblju (vidi Europski sud, *Lekić protiv Slovenije* (VV), presuda od 11. prosinca 2018. godine, predstavka broj 36480/07, toč. 113.–130.).

39. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da su čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi u skladu sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

## **VII. Zaključak**

40. Ustavni sud zaključuje da su čl. 29. i 30. Zakona o Poreznoj upravi u skladu sa člankom II/3.(k) Ustava BiH i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

42. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić





**Predmet broj U-13/23**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

Odluka od 13. srpnja 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-13/23**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Tuzli**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 13. srpnja 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Odlučujući o zahtjevu Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Kršmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članak 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju („Službene novine FBiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21 i 19/22) sukladan članku II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članku II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine te članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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, sudac Predrag Krsmanović (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 25. travnja 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 MIO-u) s odredbama članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i „članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine“ i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički 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 suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom (u daljnjem tekstu: Ured za zastupanje), zatraženo je 10. svibnja 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. lipnja 2023. godine dostavili odgovor na zahtjev. Zastupnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Činjenice predmeta glede kojeg je podnesen zahtjev**

4. Suad Dubravić (u daljnjem tekstu: tužitelj) podnio je 12. siječnja 2022. godine Federalnom zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar (u daljnjem tekstu: Zavod) – Kantonalna administrativna služba za Tuzlanski kanton (u daljnjem tekstu: Kantonalna služba) zahtjev za ostvarivanje prava na iznimnu prijevremenu starosnu mirovinu.

5. Rješenjem Kantonalne službe broj 1810-1255/22-1 od 28. veljače 2022. godine, koje je potvrđeno Rješenjem Zavoda broj FZ3/2/2-31-1-426-2/22 od 19. rujna 2022. godine, tužitelju je priznato pravo na iznimnu prijevremenu starosnu mirovinu počevši od 25. studenog 2021. godine u iznosu od 1.585,83 KM.

6. Tužitelj je tužbom pokrenuo upravni spor pred Kantonalnim sudom radi poništenja rješenja Zavoda od 19. rujna 2022. godine. U tužbi je naveo da je, zbog primjene odredaba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u, njegov godišnji osobni koeficijent neutemeljeno umanjen za ukupno 25,839504 jedinice, što je dovelo do umanjenog osobnog koeficijenta i umanjenog broja osobnih bodova po osnovi staža osiguranja i posebnog staža osiguranja, odnosno, u konačnici, do manje obračunate mirovine u iznosu od 449,44 KM. Također, naveo je da je za pravilnu odluku u toj pravnoj stvari potrebno odgovoriti na pitanje je li primjena odredbe članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u u konkretnom slučaju dovela do povrede tužiteljevog prava na imovinu, te time i do povrede odredaba Ustava BiH, Ustava FBiH i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Predmet je pred Kantonalnim sudom registriran pod brojem 03 0 U 023081 22 U.

#### **b) Navodi iz zahtjeva**

7. Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li članak 46. stavak 5. Zakona o MIO-u sukladan odredbama članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

8. Obrazlažući svoj zahtjev, podnositelj je naveo da je, nakon analize sporne odredbe, zaključio da postoji mogućnost da bi njezinom primjenom u konkretnom slučaju moglo doći do povrede tužiteljevog prava u upravnom sporu. Naime, podnositelj zahtjeva ističe da je visina starosne mirovine prema Zakonu o MIO-u dvostruko ograničena. Prvo ograničenje je navedeno u odredbi članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u kojim je propisano da je maksimalna visina osobnog 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 članku 79. Zakona o MIO-u u kojem je propisan iznos najviše mirovine (2.174,48 KM). Međutim, kako se dalje navodi, prema ranijem Zakonu o mirovinskom 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 mirovine je, prema članku 32. tog Zakona, određivana u ovisnosti o visini mirovinske osnove. Ta osnova se utvrđivala od mjesečnog prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u zakonom određenom razdoblju. Visina starosne mirovine je, prema ranijem Zakonu o MIO-u, bila ograničena samo visinom najviše mirovine, ali ne i visinom mirovinske osnove, koja se izračunavala na temelju stvarno isplaćenih plaća, bez bilo kakvog ograničavanja glede njihove visine.

9. U svezi s navedenim, podnositelj zahtjeva smatra da, iako ograničenje visine osobnih koeficijenata ima formalnu zakonsku osnovu, ne postoji razuman i opravdan javni interes da se broj bodova po osnovi godišnjeg osobnog koeficijenta ograničava

na najviše pet bodova. Podnositelj smatra da se na takav način odstupa od temeljnog načela da visina mirovine treba ovisiti o duljini staža i visini isplaćenih plaća, odnosno visini uplaćenih obveznih doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Pored toga, smatra da se eventualno ograničenje visine mirovine, koje se bazira na socijalnoj komponenti mirovinskih davanja, može postići odgovarajućim odredbama o visini najviše mirovine. Također, podnositelj zahtjeva smatra da takvo ograničavanje godišnjeg osobnog koeficijenta predstavlja neopravdano ograničenje imovine umirovljenika koje nije u razmjeru s javnim interesom. Podnositelj 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 umirovljenika.

10. Osim navedenog, podnositelj zahtjeva smatra da se spornim odredbama neopravdano diskriminiraju oni osiguranici koji, na temelju takvog zakonskog rješenja, mogu imati manju mirovinu 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. [...]“.

#### **a) Odgovori na zahtjev**

11. Vlada FBiH je navela da se odredbom članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u nastojala postići primjena načela uzajamnosti i solidarnosti na kojima počiva cjelokupan sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u Federaciji BiH. Glede toga ukazano je da načelo solidarnosti podrazumijeva da sve osigurane osobe uplaćuju doprinose, a da prava koriste samo one osobe koje se nađu u stanju socijalne potrebe. S druge strane, načelo uzajamnosti u pravilu podrazumijeva da visina pojedinih prava ovisi o uplaćenim doprinosima. Međutim, to načelo, kako je navedeno, u pojedinim slučajevima je korigirano „solidarnošću“ kao što je to kod najniže, zajamčene, ali i najviše mirovine. Prema tome, Vlada FBiH je navela da je zbog toga i uspostavljeno ograničenje koje se tiče najviše mirovine, odnosno godišnjeg osobnog koeficijenta u Zakonu o MIO-u. Također je navedeno da takvo ograničenje postoji i u Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske i da slična rješenja nisu iznimka ni u mirovinskim sustavima zemalja iz okruženja. U tom kontekstu, Vlada FBiH ističe da jedini izvor sredstava za solidarnost potječe iz ograničenja najvišeg iznosa mirovine te eventualnog neostvarivanja prava kod nekih osiguranika. S obzirom na to, smatra da je ograničenjem iz članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u uspostavljena ravnoteža između svih korisnika prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja. Glede toga, Vlada FBiH se pozvala na stav Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) prema kojem pravo na mirovinu određene visine nije zajamčeno člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Europski sud, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*,

presuda od 12. listopada 2004. godine, predstavka broj 60669/00, točka 39.). Također smatra da je posebno važno ukazati na odluku Europskog suda u predmetu *Valkov i drugi protiv Bugarske* (presuda od 25. listopada 2011. godine, predstave br. 2033/04 i dr., toč. 91., 92., 95. i 97.) koji se tiče ograničavanja iznosa najviše mirovine i u kojem Europski sud nije utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine. Prema tome, Vlada FBiH smatra da je zahtjev Kantonalnog suda u cijelosti neutemeljen.

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 opseg prava po osnovi socijalnog osiguranja, pa time ni visinu mirovine, te da je ograničenje u osporenom članku razumno i opravdano javnim interesom i da se njime postiže pravična ravnoteža između svih korisnika mirovinskog i invalidskog osiguranja.

#### IV. Relevantni propisi

13. **Zakon o mirovinskom 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:

*Članak 1.  
(Predmet zakona)*

*Ovim zakonom uređuje se obavezno mirovinsko i invalidsko osiguranje na temelju međugeneracijske solidarnosti (u daljnjem tekstu: obavezno osiguranje) i dobrovoljno mirovinsko i invalidsko osiguranje za osobe koja nisu obavezno osigurana po ovom zakonu (u daljnjem tekstu: dobrovoljno osiguranje), kao i prava i obaveze na osnovu tih osiguranja.*

*Članak 2. točka a)  
(Pojmovi)*

*Pojedini pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:*

*a) Mirovinsko i invalidsko osiguranje na osnovu generacijske solidarnosti je sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u kojem se osiguranicima na načelima uzajamnosti i solidarnosti osiguravaju prava za slučaj nastanka rizika starosti, invalidnosti i tjelesne onesposobljenosti, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava.*

*Članak 43.  
(Visina starosne mirovine)*

*Visina starosne mirovine određuje se tako što se osobni bodovi osiguranika pomnože sa vrijednošću općeg boda na dan ostvarivanja prava.*

*Članak 44. st. (1) i (2)  
(Osobni bodovi osiguranika)*

*(1) Ukupni osobni bodovi osiguranika utvrđuju se kao zbroj osobnih bodova na osnovu staža osiguranja i osobnih bodova na osnovu posebnog staža iz stavka (5) ovog članka.*

*(2) Osobni bodovi na osnovu staža osiguranja dobiju se množenjem osobnog koeficijenta osiguranika i njegovog staža osiguranja.*

*Članak 45. stavak (1)  
(Osobni koeficijent osiguranika)*

*(1) Osobni koeficijent osiguranika utvrđuje se tako što se zbroj godišnjih osobnih koeficijenata podijeli sa razdobljem za koji su obračunati.*

*Članak 46. st. (1) i (5)  
(Godišnji osobni koeficijent osiguranika)*

*(1) Godišnji osobni koeficijent utvrđuje se tako što se ukupan iznos plaća, odnosno osnovica osiguranja osiguranika, počev od 1. siječnja 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 osobni koeficijent može iznositi najviše pet.*

*Članak 47.  
(Vrijednost općeg boda)*

*Vrijednost općeg boda na dan stupanja na snagu ovog zakona iznosi 14.00 KM.*

**POGLAVLJE VI. USKLAĐIVANJE OPĆEG BODA I MIROVINA**

*Članak 78.  
(Usklađivanje općeg boda)*

*(1) Vrijednost općeg boda iz članka 47. ovog zakona usklađuje se 15. travnja svake godine, počevši od 01.01.2019. godine, prema postotku 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 članka 79. stavak (1) ovog zakona.*

*(3) Usklađivanje vrijednosti boda iz stavka (2) može se provoditi najviše dvije uzastopne kalendarske godine.*

*(4) Vrijednost općeg boda iz stavka (1) ovog članka, uz suglasnost Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada Federacije), utvrđuje i objavljuje nositelj osiguranja u „Službenim novinama Federacije BiH“.*



**Članak 79.**

*(Usklađivanje mirovina)*

(1) Mirovine se usklađuju 15. travnja svake godine na način da se usklađivanje vrši u visini zbira 50 % postotka porasta bruto domaćeg proizvoda u Federaciji u prethodnoj godini, a prema podacima Federalnog zavoda za statistiku, osim mirovina ostvarenih u godini u kojoj se vrši usklađivanje, a najviše do stope rasta bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini.

(2) Izuzetno od stavka (1) ovog članka najviše mirovine se neće usklađivati/povećavati sve dok najniži iznos mirovine ne dostigne 1/5 (jednu petinu) iznosa najviše mirovine ostvarene sukladno sa ranijim propisima u visini od 2.174,48 KM.

**Članak 80.**

*(Izvanredno usklađivanje mirovina)*

(1) Vlada Federacije može odlučiti da izvrši izvanredno usklađivanje mirovina.

(2) Izvanredno usklađivanje mirovina može se sprovesti jednom u tekućoj godini ako je stopa rasta realnog bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini veća od 3% i ako nema akumuliranog deficita proračuna Federacije, a najviše do stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini. Ova mogućnost ne obuhvata najviše mirovine sve dok najniži iznos mirovine ne dostigne 1/5 (jednu petinu) iznosa najviše mirovine ostvarene po zakonu.

(3) Odluku iz stavka (1) ovog članka Vlada Federacije, donosi do kraja mjeseca od kojeg se vrši izvanredno usklađivanje.

**DIO DEVETI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

**Članak 140. st. (1) i (2)**

*(Isplata mirovina korisnicima koji ostvaruju pravo)*

(1) Korisnicima prava iz mirovinskog 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 mirovine, odnosno mirovine usklađene sa posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu ovog zakona i dalje će se usklađivati po odredbama ovog zakona.

(2) Korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili do 31.07.1998. godine, zakonski iznos mirovine 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.

**Članak 144.**

*(Izuzetna prijevremena starosna mirovina za osiguranike)*

Osiguraniku koji ima navršenih 40 godina mirovinskog staža starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu iz članka 40. Zakona snižava se za ukupni priznati posebni staž u dvostrukom trajanju a ne više od 58 godina života.

**Članak 151.**

*(Okončanje pokrenutih postupaka)*

*Postupci koji nisu okončani do stupanja na snagu ovog zakona, okončat će se po postupcima koji su važili u vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava.*

**Članak 152.**

*(Prestanak važenja propisa)*

*Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o mirovinskom 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 mirovinskom 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:

**Članak 32.**

*Starosna se mirovina utvrđuje od mjesečnog prosjeka plaća koje je osiguranik ostvario u bilo kojih uzastopnih 15 godina osiguranja koje su za osiguranika najpovoljnije, počev od 1. siječnja 1966. godine, a ako nema tih podataka, uzimaju se podaci od 1. siječnja 1970. godine (u daljnjem tekstu: mirovinska osnovica).*

*Mirovinska osnova iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje se na temelju 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 godina osiguranja;*
- f) 2010. godini za 27 godina osiguranja;*
- g) 2011. godini za 29 godina 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 mirovinske osnovice 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 mirovinu, ne uzima se za utvrđivanje mirovinske osnovice.*

*Kada se starosna mirovina ostvaruje sa stažom osiguranja kraćim od broja godina osiguranja utvrđenih u st. 1. i 2. ovoga članka, mirovinska osnovica se utvrđuje na temelju prosječne plaće ostvarene za vrijeme ukupnog staža osiguranja.*

#### Članak 33.

*Za utvrđivanje mirovinske osnovice iz članka 32. ovog zakona uzimaju se neto plaće (u daljnjem tekstu: plaće) i novčane naknade koje je osiguranik ostvario, odnosno neto osnovice osiguranja za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljnjem tekstu: osnovice osiguranja).*

#### Članak 34.

*Za utvrđivanje mirovinske osnovice uzima se prosječna mjesečna plaća koju je osiguranik ostvario u punom radnom vremenu.*

*Plaća koja je ostvarena radom u vremenu duljem 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 duljem od punog radnog vremena uzima se za utvrđivanje mirovinske osnovice samo ako je takav rad imao karakter rada duljeg od punog radnog vremena glede propisa o radu.*

## V. Dopustivost

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#)

od 26. studenog 2010. godine, toč. 7.–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

18. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## **VI. Meritum**

19. Podnositelj zahtjeva traži ispitivanje usklađenosti članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u sa člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. Europske konvencije, člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine te člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

20. Članak 46. stavak 5. Zakona o MIO-u glasi:

*(5) Godišnji osobni koeficijent može iznositi najviše pet.*

### **a) Pravo na pravično suđenje**

21. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.*

22. Članak 6. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*1) Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom. Presuda se izriče javno, ali se tisak 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 članka 6. Europske konvencije, Ustavni sud podsjeća da, prema praksi Europskog suda, za primjenjivost „građanskog“ aspekta članka 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 je li to pravo zaštićeno Europskom konvencijom. Spor mora biti stvaran i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava već i na njegov opseg i način njegovog ostvarivanja i, konačno, rezultat postupka mora biti izravno odlučujući za pravo o kojem je riječ jer samo slabe veze ili neizvjesne posljedice nisu dovoljne za primjenu članka 6. stavak 1. Europske konvencije (vidi Europski sud, *Károly Nagy protiv Mađarske*, presuda od 14. rujna 2017. godine, predstavka broj 56665/09, točka 60. s daljnjim referencama). Ipak, čak i ako spor o visini prijevremene starosne mirovine potpada pod građanskopravni dio članka 6. stavak 1. Europske konvencije, podnositelj 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 članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u ne pokreće bilo koje pitanje kršenja prava iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije.

## **b) Pravo na imovinu**

24. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*k) Pravo na imovinu.*

25. Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

*Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko 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 sukladno općem interesu, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.*

26. Podnositelj zahtjeva smatra da je ograničenje iz članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u suprotno pravu na mirno uživanje imovine iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U svezi s tim, u zahtjevu se navodi da se tom odredbom ograničava pravo osoba za koje su u mirovinski fond uplaćivani veći iznosi doprinosa, što predstavlja ograničenje imovine umirovljenika glede visine njihove mirovine.

27. Ustavni sud će najprije utvrditi pokreće li sporna odredba pitanja prema članku II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Glede toga, Ustavni sud treba razmotriti pitanje odnosi li se odredba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u na „imovinu“ zaštićenu člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

28. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da, prema konzistentnoj praksi Europskog suda i Ustavnog suda, „imovina“, u smislu članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, može biti ili „postojeća imovina“ ili „dobra“, uključujući i potraživanja u odnosu na koja osoba ima bar „legitimno očekivanje“ da će ih realizirati (vidi Europski sud, *Radomilja protiv Hrvatske*, presuda od 20. ožujka 2018. godine, predstave br. 37685/10 i 22768/12, st. 142. i 143. i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-2349/06* od 27. veljače 2008. godine, točka 44., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://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 „dobrima“.

29. Ustavni sud dalje ukazuje da se Europski sud u više navrata bavio pitanjem „legitimnog očekivanja“ u kontekstu socijalnih naknada, te da je relevantne standarde sažeo u presudi u predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske* (presuda [VV] od 13. prosinca 2016. godine, predstavka broj 53080/13, toč. 80.–118. s daljnjim referencama). Naime, Europski sud je istaknuo da se člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju ne ograničava sloboda država ugovornica na odlučivanje hoće li imati neki oblik sustava socijalne sigurnosti ili mirovinski sustav, ili na izbor vrste ili iznosa novčanih naknada ili mirovina u okviru takvog sustava. Međutim, ako neka država ugovornica ima na snazi zakonodavstvo koje predviđa pravo na isplatu neke naknade socijalne skrbi ili mirovine, bilo da je to pravo uvjetovano prethodnim plaćanjem doprinosa ili nije, mora se smatrati da takvo zakonodavstvo, za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete, stvara vlasnički interes koji spada u opseg primjene članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete (*idem*, toč. 81.–82. s daljnjim referencama). Europski sud naglašava da, iako je relevantno zakonodavstvo podložno evoluciji, doprinosi mirovinskom i invalidskom fondu mogu, u određenim okolnostima i sukladno domaćem zakonu, stvoriti imovinsko pravo i na takvo pravo može utjecati način na koji se fond raspoređuje. Štoviše, prava koja proizlaze iz plaćanja doprinosa sustavima socijalnog osiguranja su novčana prava u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (*op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, točka 39. s daljnjim referencama).

30. Takav stav je potvrdio i Ustavni sud (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-17/14* od 24. rujna 2014. godine, točka 25., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Prema tome, imajući u vidu da je plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje utemeljeno na sustavu doprinosa, Ustavni sud smatra da relevantne odredbe Zakona o MIO-u, kojima su propisani uvjeti za stjecanje mirovine, stvaraju vlasnički interes za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete, što ulazi u opseg prava na imovinu u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

31. Ustavni sud dalje treba razmotriti dolazi li osporenom odredbom do miješanja u pravo na imovinu osoba koje ispunjavaju uvjete za mirovinu. Kada su u pitanju socijalne naknade u koje se ubrajaju mirovine, bitno je naglasiti da Europski sud ističe

da, iako se prema članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u mirovinski sustav, osobito prava na ostvarivanje naknade iz takvog sustava, npr. mirovine, ta se odredba ne može tumačiti tako da pojedincu daje pravo na mirovinu u određenom iznosu (vidi, *op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson protiv Islanda*, točka 39. i *Janković protiv Hrvatske*, odluka od 12. listopada 2000. godine, predstavka broj 43440/98). Međutim, smanjenje ili obustava mirovine može predstavljati miješanje u mirno uživanje imovine koje se mora opravdati (*op. cit.*, *Valkov i dr. protiv Bugarske*, točka 84. s daljnjim referencama). Europski sud naglašava da je prema toj odredbi važno i razmatranje je li povrijeđeno pravo podnositelja zahtjeva da ostvaruje beneficije iz dotičnog sustava socijalnog osiguranja na način koji dovodi do narušavanja suštine njegovih prava na mirovinu (vidi Europski sud, *Domalewski protiv Poljske*, odluka od 15. lipnja 1999. godine, predstavka broj 34610/97).

32. U ranije navedenom predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske* (*op. cit.*, toč. 85.–89. s daljnjim referencama), Europski sud je istaknuo da će se prilikom utvrđivanja je li došlo do miješanja razmatranje usredotočiti na domaći zakon koji je bio na snazi u vrijeme navodnog miješanja. Ako dotična osoba nije zadovoljila ili prestane ispunjavati zakonske uvjete propisane domaćim pravom za dodjelu bilo kojeg oblika naknada ili mirovine, u tom slučaju nema miješanja u pravo na imovinu iz članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 mirovine promijenili i kada ih određena osoba 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 temeljnim vrijednostima koje prožimaju Europsku konvenciju.

33. Vraćajući se na konkretan slučaj, Ustavni sud zapaža da je tijekom 2018. godine donesen novi Zakon o MIO-u u kojem je, između ostalog, u odredbama čl. 43.–47. određen novi sustav utvrđivanja visine mirovine, na temelju bodovnih formula. Ranijim Zakonom o MIO-u primjenjivan je sustav valorizacije plaća. Donošenjem novog Zakona o MIO-u nastojala se postići pravičnost u načinu određivanja visine mirovine tako da je svaki osiguranik, kada ostvari uvjete za mirovinu, trebao dobiti visinu mirovine koja je razmjerna onome što je tijekom rada izdvajao u mirovinski sustav plaćanjem obveznih doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. U tom kontekstu, Ustavni sud zapaža da je člankom 46. stavak 1. Zakona o MIO-u, kao temeljno pravilo, propisan način izračuna godišnjeg osobnog koeficijenta kao jedan od parametara važnih za izračun visine mirovine. Naime, iz te odredbe proizlazi da je opće pravilo da se za svaku godinu posebno izračunava godišnji osobni 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 članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u utvrđeno je ograničenje od pravila iz stavka 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 uposlenik 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 Europskog suda, smatra potrebnim ispitati bi li na temelju primjene osporenih odredaba moglo doći do smanjenja ili ukidanja ranije određenih mirovina, odnosno do miješanja u pravo na imovinu bilo koje od kategorija osiguranika (vidi točku 31. ove odluke). Ustavni sud zapaža da iz sadržaja članka 140. stavak 1. Zakona o MIO-u proizlazi da se korisnicima prava iz mirovinskog 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 mirovine, odnosno mirovine usklađene s posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu tog Zakona i dalje će se usklađivati prema odredbama tog Zakona. Također, odredbom članka 151. Zakona o MIO-u propisano je da će postupci koji nisu okončani do stupanja na snagu Zakona o MIO-u biti okončani prema propisima koji su važili u vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava. Prema tome, Ustavni sud zapaža da se osporena odredba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u ne odnosi na korisnike prava iz mirovinskog 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. Sukladno tome, Ustavni sud smatra da primjenom osporene odredbe, koja se odnosi samo na osiguranike koji su nakon stupanja na snagu Zakona o MIO-u podnijeli zahtjeve za priznavanje prava na mirovinu, ne može doći do smanjivanja ili obustave već određene mirovine, pa prema tome ni miješanja u pravo na imovinu tih osiguranika.

35. U konkretnom slučaju, Ustavni sud mora razmotriti je li primjenom osporene odredbe članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u moglo doći do miješanja u prava osiguranika koji su zahtjeve podnijeli sukladno tom Zakonu. Glede toga, Ustavni sud zapaža da je očigledno da se navedena odredba ne odnosi na pravo osiguranika na stjecanje mirovine prema općem sustavu socijalnog osiguranja. Naime, Ustavni sud zapaža da se osporena odredba odnosi isključivo na ograničenje maksimalne visine osobnog koeficijenta osiguranika, koji je od utjecaja na konačno određivanje visine mirovine. Prema tome, Ustavni sud zaključuje da se osporena odredba odnosi isključivo na pitanje visine mirovine, odnosno na pravo na mirovinu određenog iznosa, što nije zajamčeno člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Europski sud, *Da Cunha Folhadela Moreira protiv Portugala*, odluka od 13. studenog 2018. godine, predstavka broj 71418/14, točka 20.).

36. Osim toga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da osporenom odredbom dolazi do narušavanja suštine prava na mirovinu bilo koje kategorije osiguranika. Naime,



osporena odredba se odnosi samo na jedan od načina ograničavanja maksimalnog iznosa mirovine, 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 članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u, u smislu svoje nadležnosti iz članka VI/3.(c), razmatrao *in abstracto*, ne ulazeći u njezinu konkretnu primjenu u pojedinačnim slučajevima pred redovnim sudovima ili tijelima Zavoda.

37. Sukladno navedenom, Ustavni sud smatra da odredbom članka 46. stavak 5. Zakona nije došlo do miješanja u pravo na imovinu bilo koje kategorije osiguranika iz oblasti mirovinskog 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 članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u ne pokreću ustavna pitanja kršenja prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

### **c) Zabrana diskriminacije u svezi s pravom na imovinu**

38. Članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

39. Članak 14. Europske konvencije glasi:

#### *Zabrana diskriminacije*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

40. Podnositelj zahtjeva smatra i da se spornim odredbama diskriminiraju oni osiguranici koji na temelju takvog zakonskog rješenja mogu imati manju mirovinu od nekih drugih osiguranika od kojih su imali ukupno veće plaće i za koje su uplaćivani ukupno veći doprinosi. Podnositelj zahtjeva smatra da je zbog toga osporena odredba suprotna članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

41. Ustavni sud podsjeća da članak 14. Europske konvencije nadopunjuje ostale materijalne odredbe Europske konvencije i Protokola. On nema samostalno značenje budući da ima učinak samo u odnosu na „uživanje prava i sloboda“ zaštićenih tim

odredbama. Iako primjena članka 14. Europske 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 Europski sud, *Fábián protiv Mađarske* (VV), presuda od 5. rujna 2017. godine, predstavka broj 78117/13, točka 112. sa daljnjim referencama). S obzirom na to da je utvrđeno da relevantne odredbe Zakona o MIO-u kojima su propisani uvjeti za stjecanje mirovine za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete stvaraju vlasnički interes koji ulazi u opseg prava na imovinu u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, u konkretnom slučaju članak 14. Europske konvencije je primjenjiv. Stoga će Ustavni sud ispitati je li odredba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u u suprotnosti s navedenim člankom.

42. Europski sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio i da samo razlike u postupanju koje se temelje na nekoj od zabranjenih osnova navedenih u članku 14. Europske konvencije, odnosno na „statusu“ ili značajci koja se može identificirati mogu dovesti do diskriminacije u smislu članka 14. (*idem*, stavak 113.). Ustavni sud podsjeća da kod uživanja prava i sloboda zajamčenih Europskom konvencijom članak 14. jamči zaštitu protiv različitog postupanja, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim okolnostima. Međutim, Europski sud kontinuirano ističe da je potrebno da zahtjev za dokazivanje analognog položaja ne zahtijeva da skupine komparatora budu identične, već se mora dokazati da je određena osoba, imajući u vidu posebnu prirodu njezine žalbe, bila u relevantno sličnoj situaciji kao i drugi koji su tretirani drugačije (vidi Europski sud, *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 13. srpnja 2010. godine, predstavka broj 7205/07, točka 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*, točka 121.).

43. U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da podnositelj 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 osobni koeficijent može iznositi najviše pet“. Dakle, zakon ne pravi bilo kakvu razliku između osiguranika, već utvrđuje gornju granicu osobnog koeficijenta za sve osiguranike. Međutim, to u praksi znači da i oni koji su primali, kako to podnositelj zahtjeva navodi, pet ili više puta veću plaću od prosječne, ne mogu imati godišnji osobni koeficijent koji bi imali da nema takvog ograničenja. Imajući u vidu da naizgled neutralna odredba proizvodi različite učinke na različite skupine osoba, Ustavni sud smatra da se tim navodima u suštini ukazuje na neizravnu diskriminaciju. Naime, Europski 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 skupinu (vidi Europski sud, *D. H. i dr. protiv Češke* [VV], presuda od 13. srpnja 2007. godine, predstavka br. 57325/00 i dr., točka 184. s daljnjim referencama).

44. Da bi se utvrdilo predstavlja li takva mjera diskriminaciju po osnovi imovine u smislu članka 14. Europske konvencije, potrebno je ocijeniti jesu li primjenom osporene odredbe osiguranici koji su primali višestruko veće plaće od prosječne dovedeni u bitno gori položaj od ostalih osiguranika. Glede toga, 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“. Opseg te procjene će se razlikovati ovisno o okolnosti, predmetu i pozadini slučaja (vidi, između ostalog, Europski sud, *Njegovanović i drugi protiv Srbije*, zahtjev br. 29907/16 i dr., presuda od 25. siječnja 2022. godine, točka 78.).

45. Dovodeći u svezu navedeno s konkretnim predmetom, Ustavni sud zapaža da je mjera ograničenja godišnjeg osobnog koeficijenta bila samo dio napora za postizanje ciljeva po osnovu generacijske solidarnosti, te načela uzajamnosti i solidarnosti u osiguravanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji su propisani u odredbi članka 2. točka a) Zakona o MIO-u, vodeći istodobno računa i o stabilnosti mirovinskog sustava i osiguranju njegove dugoročne održivosti. Pri tome, Ustavni sud ne može zaključiti da je primjena osporene odredbe kojom je godišnji osobni 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 skupinu osiguranika u odnosu na ostale (vidi, *mutatis mutandis*, Europski sud, *Žegarac i drugi protiv Srbije*, odluka od 17. siječnja 2023. godine, točka 107.). Pri tome, eventualna mogućnost da bi ti osiguranici, kako to podnositelj zahtjeva tvrdi, „mogli imati manju mirovinu od nekih drugih osiguranika od kojih su imali ukupno veće plaće i uplaćivali ukupno veće doprinose“ sama po sebi ne može ukazivati da su takve osobe diskriminirane. Naime, iz odredaba članka 46. stavak (1) Zakona o MIO-u proizlazi pravilo da se za svaku godinu posebno izračunava godišnji osobni koeficijent. Prema tome, zakonodavac je takvom mjerom nastojao osigurati pravičniji mirovinski sustav u kojem će se ograničiti utjecaj nerazmjerno visokih plaća na ukupan iznos mirovine. Stoga, Ustavni sud smatra da su javne vlasti na taj način očigledno uspostavile pravičnu ravnotežu između osiguravanja financijske stabilnosti mirovinskog sustava, što je bilo u općem interesu, i zaštite imovinskih prava svih umirovljenika. Prema tome, Ustavni sud smatra da se na temelju navoda podnositelja zahtjeva ne može utvrditi da je uslijed primjene članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u jedna skupina umirovljenika neopravdano stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale, već da je cilj navedene odredbe da doprinese pažljivom balansiranju i istodobnom 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 članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u nije prekršeno načelo proporcionalnosti. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u sukladna članku II/4.

Ustava Bosne i Hercegovine i članku 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

## **VII. Zaključak**

47. Ustavni sud zaključuje da je odredba članka 46. stavak 5. Zakona o MIO-u sukladna pravu na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije, pravu na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te pravu na nediskriminaciju iz članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

48. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

49. U smislu članka 43. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, dopredsjednik Zlatko M. Knežević i sutkinja Seada Palavrić su dali izjavu o neslaganju s većinskom odlukom.

50. Sukladno članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

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 članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Odluka od 28. rujna 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 temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 19. stavak (1) točka a), članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 28. rujna 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti članka 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 članak 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 člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objave 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 članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.**

**Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stavka obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim 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: podnositelj zahtjeva) podnio je 6. travnja 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“ (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) i Doma naroda



Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 25. travnja 2023. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Zastupnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovore na zahtjev.

### III. Zahtjev

#### a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita jesu li osporena odredba i Uredba o naknadama u skladu sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine „u svezi sa člankom 14. Europske konvencije“, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 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 suradnike općinskih sudova Federacije BiH, kao i suce 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 sucima Vrhovnog suda te da rade prema njihovim nalogima. Međutim, unatoč tome što obavljaju veoma odgovorne poslove, stručni savjetnici ne samo što nemaju ista prava kao suci 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 članka 6. Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama sudaca i tužitelja u FBiH). Osim toga, kako navodi podnositelj zahtjeva, nadležni zakonodavac je, za razliku od ostalog stručnog sudskog osoblja u Federaciji BiH i na razini 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 osoba koje obavljaju istu vrstu poslova. Podnositelj 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 nositelja pravosudnih funkcija. Podnositelj zahtjeva smatra da pravo na isplatu jednake plaće za rad jednake vrijednosti proizlazi iz zakonske obveze 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. Podnositelj zahtjeva navodi da je pred Općinskim sudom u Sarajevu u tijeku 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:

### Članak 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"><li>- <i>rukovoditelj federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije koje se nalaze u sastavu federalnog ministarstva,</i></li><li>- <i>pomoćnik rukovoditelja federalne upravne organizacije,</i></li><li>- <i>glavni federalni inspektor,</i></li><li>- <i>rukovodeći državni službenici u uredima i službama koje osniva Vlada Federacije,</i></li><li>- <i>pomoćnici ravnatelja Agencije za državnu službu,</i></li><li>- <i>pomoćnici tajnika Vlade Federacije,</i></li><li>- <i>savjetnik u Ustavnom sudu Federacije*,</i></li><li>- <i>stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije,</i></li><li>- <i>stručni savjetnici u Federalnom tužiteljstvu,</i></li><li>- <i>interni revizori</i></li></ul>	<i>5,20</i>

\*Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-31/18 od 26. ožujka 2019. godine utvrđeno je da nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odredbe članka 20. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH u dijelu koji glasi „savjetnik u Ustavnom sudu Federacije“.

## Članak 5.

### *(Utvrdjivanje osnovice za obračun plaće)*

*Osnovica za obračun plaća se utvrđuje zakonom odnosno odlukom općinskog i gradskog vijeća o izvršavanju proračuna za svaku proračunsku godinu ili odlukom o privremenom financiranju i primjenjuje se od 01. 01. za svaku narednu godinu.*

*Pored osnovice za obračun plaća, prigodom obračuna plaće će se koristiti i bod za obračun plaće koji se utvrđuje zakonom odnosno odlukom općinskog i gradskog vijeća o izvršavanju proračuna za svaku proračunsku godinu ili odlukom o privremenom financiranju 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 stavka 1. ovoga članka. Ukoliko se ne postigne dogovor, Vlada FBiH, vlade kantona, odnosno gradska i općinska vijeća će utvrditi osnovicu i bod, pri čemu visina osnovice ne može biti niža od prethodno dogovorene, odnosno važeće.*

*Prigodom utvrđivanja osnovice i boda za obračun plaće iz st. (1) i (2) ovog članka uzet će se u obzir projekcije proračuna za narednu godinu, kao i kretanja GDP i indeksa potrošačkih cijena, a prema podacima Federalnog zavoda za statistiku.*

*Isplate mjesečnih novčanih primanja, izvršene sukladno 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):

## Članak 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:

*Članak 1.  
Predmet Zakona*

1. *Ovim se zakonom uređuje radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), (u daljnjem tekstu: organ državne službe).*

2. *Državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, sukladno zakonu.*

*Članak 74.*

*Odredbe ovoga 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, ombudsmanima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje kaznenih 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 – ispravak, 7/13, 52/14 i 85/21):

*SLUŽBENICI SUDA*

*Članak 42. stavak (2)*

*Broj i stručna sprema službenika suda*

*Pod službenicima suda, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se državni službenici i namještenici uposleni u sudu.*

*Članak 43. st. (2) i (3)*

*Stručni saradnici*

*Stručni saradnik može postupati i odlučivati u izvanparničnim i izvršnim stvarima i sporovima male vrijednosti, kada je to predviđeno Zakonom, u predmetima koje mu dodijeli predsjednik suda.*

*Stručni saradnik pomaže sucu u njegovu radu, obavlja analizu pravnih pitanja, priprema predmete za suđenje te obavlja, samostalno ili pod nadzorom i po uputstvima sudca, druge stručne poslove predviđene Zakonom ili pravilnikom.*

*Članak 44.*

*Stručni savjetnici*

*Vrhovni sud Federacije može upošljavati stručne savjetnike.*

*Za stručnog savjetnika može biti primljen diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom i iskustvom u radu na pravnim poslovima od najmanje pet godina.*

*Stručni savjetnik obavlja poslove iz članka 43. stavak 3. ovoga Zakona.*

**Članak 48.**  
*Prava iz radnih odnosa*

*Propisi o položaju, pravima i obvezama službenika u organima uprave shodno se primjenjuju na službenike suda, ako Zakonom nije drukčije propisano.*

**11. Zakon o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja 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 Zastupničkog doma od 29. svibnja 2007. godine i na sjednici Doma naroda od 19. ožujka 2009. godine

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

**Članak 1.**  
*Okvir Zakona*

*Ovim Zakonom utvrđuju se plaće, naknade i druga materijalna prava sudaca, tužitelja i stručnih suradnika u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

**II. PLAĆE, NAKNADE I DRUGA MATERIJALNA PRAVA**

**Članak 4.**  
*Osnovna mjesečna plaća za stručne suradnike*

*1. Osnovna mjesečna plaća stručnih suradnika koji obavljaju sudačku funkciju sukladno članku 43. stavak 2. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine je 1.600 KM.*

*2. Broj stručnih suradnika iz stavka 1. ovog članka određuje Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine. Stručne suradnike imenuje Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine sukladno Poslovniku Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća i na tom radnom mjestu stručni suradnik ne može provesti više od šest godina.*

**Članak 6.**  
*Reguliranje osnovne mjesečne plaće*

*1. Plaće propisane člankom 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 sudaca i tužitelja i stručnih suradnika propisana člankom 2., 3. odnosno 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 sudaca, tužitelja i stručnih suradnika iz članka 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 najvišu razinu od prvog povećanja plaća sukladno stavku 2. ovog članka. Nakon toga, plaće sudaca, tužitelja i stručnih suradnika iz članka 4. ovoga Zakona se povećavaju sukladno stavku 2. ovog članka.

[...]

**12. Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 SUDACA I TUŽITELJA

\*Članak 2. ovoga Zakona ukinut po osnovu Odluke Ustavnog suda U-6/06 jer se odnosio na suce Ustavnog suda BiH

### Članak 6.

#### Reguliranje osnovne mjesečne plaće

1. Plaće propisane člankom 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 sudaca i tužitelja propisana člankom 2. odnosno 3. i 4. će se godišnje korigirati 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 sudaca i tužitelja ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najvišu razinu od prvog povećanja plaća sukladno stavku 2. ovog članka. Nakon toga, plaće sudaca i tužitelja se povećavaju sukladno stavku 2. ovog članka.

[...]

*Članak 17. stavak (1) toč. f) i g)  
Osnovna mjesečna plaća*

*Osnovna mjesečna plaća sljedećeg stručnog osoblja iznosi:*

*f) Za pomoćnika generalnog tajnika Suda Bosne i Hercegovine, pravne savjetnike Suda Bosne i Hercegovine i pravne savjetnike i zamjenike šefova odjela Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.900 do 2.400 KM.*

*g) Za stručne suradnike i sekretare odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, stručne suradnike/pomoćnike tužitelja u Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine, pravnike/stručno osoblje Tajništva Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.200 do 1.800 KM:*

*Članak 18. stavak (1)  
Druge naknade i materijalna prava*

*1. Članci 5. do 7., članak 8. stavci 2., 4., i 5., članak 9. i članci 11. do 15. ovog Zakona primjenjuju se na sve kategorije osoblja iz članka 17. ovog Zakona.*

**13. Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj** („Službeni glasnik RS“ br. 56/22 i 43/23 – odluka USRS):

*Članak 1.*

*Ovim zakonom utvrđuju se plaće, naknade i materijalna prava sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj.*

*Članak 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 sudaca i tužitelja 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:

## Članak 2.

*Odredbe ovoga zakona ne primjenjuju se prilikom utvrđivanja plaća za sudije i javne tužioce u Republici Srpskoj.*

### 3. Plaće zaposlenih u sudovima Republike Srpske

#### Članak 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;

[...]

#### Članak 32.

(1) Zaposleni nemaju pravo na druge naknade za rad koje se isplaćuju iz proračuna osim naknada utvrđenih ovim zakonom.

(2) Izuzetno od stavka 1. ovog članka, 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 sudaca i tužitelja 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:

#### Članak 1. st. (1), (2) i (3)

(Predmet Zakona)

(1) Ovim zakonom reguliraju se plaće, naknade i određena prava sudaca i tužitelja u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

(2) Sucu i tužitelju utvrđuje se osnovna plaća na mjesečnoj razini.

(3) Visina osnovne plaće utvrđuje se ovim zakonom.



## II. PLAĆE, DRUGA PRAVA I NAKNADE

### Članak 5. st. (1), (2) i (4) Reguliranje osnovne mjesečne plaće

1. Plaće propisane člancima 2 i 3 ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunana 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 plaća u Bosni i Hercegovini izračunana za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 1.600,00 KM, osnovna mjesečna plaća sudaca i tužitelja propisana člankom 2, odnosno 3 godišnje će se korigirati za postotak 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 izračunana za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudaca i tužitelja ostaje ista i neće se ponovo povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plaća u Bosni i Hercegovini izračunana za kalendarsku godinu ne dostigne najvišu razinu od prvog povećanja plaća sukladno stavku 2 ovoga članka. Nakon toga, plaće sudaca i tužitelja se povećavaju sukladno stavku 2 ovoga članka.

[...]

**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:

#### Članak 1 (Predmet)

Ovim zakonom propisuju se način utvrđivanja, obračun i isplata plaća i naknada službenika i namještenika zaposlenih u pravosuđu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: zaposleni), koji se finansiraju iz proračuna Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Distrikt).

#### Članak 2 (Primjena)

(1) Odredbe ovog zakona primjenjuju se na službenike s posebnim ovlastima, službenike, namještenike, vještbenike i volontere u pravosuđu Brčko distrikta BiH.

(2) Odredbe ovog zakona ne primjenjuju se na nositelje pravosudnih dužnosti, pravobranitelja i zamjenika pravobranitelja.

Članak 3  
(Pojmovi)

[...]

c) *Zaposlenik – je svaka osoba koja je u radnom odnosu u tijelima pravosuđa, koja ima status službenika ili namještenika, odnosno osoba zaposlena na mandatnom radnom mjestu.*

d) *Nositelj pravosudne funkcije – je predsjednik suda, sudac, glavni tužitelj i tužitelj.*

[...]

## V. Dopustivost

17. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.

18. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

19. Članak 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. Podnositelj 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 članak VI/3.(c) i članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno ne propisuju nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata niže snage od zakona. U svezi s tim, Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi *ad hoc* odlučivao hoće li prihvatiti nadležnost u takvim slučajevima. U tom pravcu, Ustavni sud je uspostavio određene kriterije pa je prihvaćao nadležnost u sljedećim situacijama: kada akti niže pravne snage od zakona pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom (vidi

Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-4/05](#) od 22. travnja 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05 i Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-7/05](#) od 2. prosinca 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05), kada se osporenim aktom regulira pitanje koje nema osnovu u zakonu, kada je osporeni akt donio nenadležan organ, kada u zakonu nema osnove za donošenje takvog akta ili kada je osporeni akt izašao izvan okvira zakona (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [U-13/21](#) od 24. ožujka 2022. godine, točka 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 članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost. Zbog toga, Ustavni sud, na temelju odredbe članka 19. točka 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 podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [U-5/10](#) od 26. studenog 2010. godine, toč. 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev, u dijelu kojim se traži ocjena ustavnosti osporene pravne odredbe, točnije članka 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 članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg taj dio zahtjeva ne bi bio dopustiv.

## **VI. Meritum**

24. Podnositelj zahtjeva smatra da članak 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Osporeni članak u cjelini glasi:

Platni razred	Radno mjesto	Koeficijent
IV	<ul style="list-style-type: none"><li>- rukovoditelj federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije koje se nalaze u sastavu federalnog ministarstva,</li><li>- pomoćnik rukovoditelja federalne upravne organizacije,</li><li>- glavni federalni inspektor,</li><li>- rukovodeći državni službenici u uredima i službama koje osniva Vlada Federacije,</li><li>- pomoćnici ravnatelja Agencije za državnu službu,</li><li>- pomoćnici tajnika Vlade Federacije,</li><li>- savjetnik u Ustavnom sudu Federacije*,</li><li>- <b>stručni sudski savjetnici u Vrhovnom sudu Federacije,</b></li><li>- stručni savjetnici u Federalnom tužiteljstvu,</li><li>- interni revizori</li></ul>	5,20

25. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

*Članak I  
Bosna i Hercegovina*

*2. Demokratska načela*

*Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.*

*Članak II  
Ljudska prava i temeljne slobode*

*4. Nediskriminacija*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.*

26. Članak 14. Europske konvencije glasi:

*Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

27. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

*1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

*2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.*

28. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima potpisan 19. prosinca 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 uspješnu 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 članka 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 temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, bavio pitanjem ustavnosti nekoliko zakona zato što nisu propisivali specifične naknade po osnovi rada za suce i tužitelje kao nositelje pravosudnih funkcija, ali i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama. Tako je u Odluci broj [U-7/12](#) od 30. siječnja 2013. godine Ustavni sud utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života za suce, tužitelje, ali i ostalo stručno osoblje. U Odluci broj [U-29/13](#) od 28. ožujka 2014. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama troškova smještaja tijekom rada za suce, tužitelje, ali i drugo stručno osoblje. Istom odlukom Ustavni sud je utvrdio da je navedeni zakon u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom iako ne sadrži odredbe o naknadama za posebne uvjete rada (dodatak na staž) za stručne suradnike pravnike i stručne suradnike istražitelje u Tužiteljstvu BiH. U Odluci broj [U-20/14](#) od 26. ožujka

2015. godine Ustavni sud je utvrdio da je u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine članak 11. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, koji je propisivao da suci i tužitelji prilikom odlaska u mirovinu imaju pravo na otpremninu u visini jedne osnovne mjesečne plaće. U Odluci broj [U-7/21](#) od 23. rujna 2021. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama radi dežurstva sudija i tužilaca. U Odluci broj [U-18/21](#) od 24. ožujka 2022. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj zato što zakon se sadrži odredbe o naknadi za topli obrok za suce i tužitelje. U Odluci broj [U-22/22](#) od 23. ožujka 2023. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini 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. siječnja 2023. godine Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH zato što zakon ne sadrži odredbe o naknadama sucima i tužiteljima za vrijeme obveznog 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 suce i tužitelje, ali u nekim slučajevima i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama, prekršio načelo neovisnosti pravosuđa kao temeljne garancije vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, te da je postupio suprotno načelu zabrane diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

32. U odlukama u kojima nije utvrdio neustavnost zakona, na primjer u Odluci broj [U-29/13](#), Ustavni sud je smatrao da nadležni zakonodavac, prema načelu polja slobodne procjene, ima pravo propisati koje kategorije osoba uposlenih u institucijama BiH imaju pravo na povećani radni staž po osnovi 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 opsega u kojem neko pravo postoji. U svezi s tim, Ustavni sud je naglasio da se radi o pravu koje je socijalnog karaktera (otpremnina), a u toj oblasti države kao najbolji poznavatelji općih i ekonomskih prilika u zemlji uživaju široko polje slobodne procjene u izboru mjera i načina.

33. Stoga, imajući u vidu navode podnositelja zahtjeva, kao i relevantnu praksu Ustavnog suda, osporena odredba ispitat će se s aspekta zabrane diskriminacije.

34. Podnositelj zahtjeva smatra da su stručni savjetnici u Vrhovnom sudu diskriminirani u odnosu na stručno osoblje koje je uposleno u pravosudnim institucijama na razini

BiH zato što stručni savjetnici u Vrhovnom sudu, za razliku od sudaca Vrhovnog suda, stručnog osoblja u pravosudnim institucijama BiH i u odnosu na stručne suradnike u sudovima u Federaciji BiH, nemaju zakonom propisano pravo na usklađivanje plaća s mjesečnim rastom prosječne plaće.

35. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena na temelju članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 trebaju tumačiti na isti način (vidi Europski sud, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 9. lipnja 2016. godine, predstavka broj 41939/07, točka 40. s daljnjim referencama). U skladu s tim, pravo na nediskriminaciju prema članku 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*, Europski sud, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. listopada 2022. godine, predstavka broj 8701/21, točka 58.). Osim toga, „samo razlike u tretmanu utemeljene na prepoznatljivoj osobini ili ‘statusu’ mogu predstavljati diskriminaciju u smislu članka 14.“ (*idem*, točka 59.).

36. Dakle, da bi se ispitalo postojanje diskriminacije mora se prvo utvrditi postojanje adekvatne „usporedne skupine“ i „analogne ili relevantno slične situacije“. Prema navodima podnositelja zahtjeva, stručni savjetnici u Vrhovnom sudu su u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji kao i suci Vrhovnog suda, stručni suradnici u sudovima u Federaciji BiH te kao stručno osoblje koje je uposlono u pravosudnim institucijama BiH, tj. savjetnici u Ustavnom sudu i Sudu BiH.

37. Što se tiče sudaca Vrhovnog suda, Ustavni sud ukazuje da suci Vrhovnog suda vrše sudsku funkciju, tj. odlučuju o redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima, rješavaju sukobe nadležnosti sudova, rješavaju o prijenosu nadležnosti itd. (članak 29. Zakona o sudovima u FBiH). Uspoređujući to s poslovima stručnih savjetnika u Vrhovnom sudu, Ustavni sud smatra da se suci Vrhovnog suda kao nositelji pravosudne funkcije najvišeg žalbenog suda u Federaciji Bosne i Hercegovine ne mogu smatrati usporednom skupinom u odnosu na savjetnike istog suda.

38. Što se tiče skupine stručnih suradnika u sudovima ili tužiteljstvima u Federaciji BiH, Ustavni sud ukazuje da su plaće stručnih suradnika „koji obavljaju funkciju suca“ u skladu sa Zakonom o sudovima i onih koje imenuje VSTV regulirane Zakonom o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja u FBiH. Tim stručnim suradnicima zakonodavac je propisao pravo na usklađivanje plaće s prosječnom mjesečnom plaćom (vidi točku 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 upošljava Vrhovni sud FBiH. Stoga se ne može prihvatiti da su stručni suradnici koji obavljaju funkciju

suca u sudovima u Federaciji BiH adekvatna usporedna skupina 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 uposleni pravni savjetnici, pruža stručnu pravnu pomoć sucima i sudskim vijećima Odjela I. za ratne zločine i Odjela II. za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju, te Kaznenog i Apelacijskog odjeljenja Suda BiH (opis poslova s linka <https://sudbih.gov.ba/Content/Read/pravno-odjeljenje>). Uspoređujući navedeni opis poslova savjetnika Suda BiH s opisom poslova koje obavljaju savjetnici u Vrhovnom sudu (točka 10. ove odluke), Ustavni sud smatra da su pravni savjetnici Pravnog odjeljenja u Sudu BiH adekvatna usporedna skupina u odnosu na stručne savjetnike u Vrhovnom sudu.

40. Sljedeća pitanja koje se postavljaju za Ustavni sud su postoji li različit tretman tih kategorija službenika suda, pa ukoliko takav različit tretman postoji, postoji li za njega 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 osnovi radnog odnosa. S druge strane, mjesečna plaća savjetnika Suda BiH je propisana odredbom članka 17. Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, slijedom čega se na njih primjenjuje i korigiranje plaće u smislu članka 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 postoji li za takav različit tretman 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 tužiteljskim institucijama na razini 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 navedeno, 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 donositelj osporenog zakona nije dao bilo kakvo razumno i uvjerljivo objašnjenje za postojanje takve razlike u odnosu na dvije usporedne skupine.

43. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporena odredba nije u skladu sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 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 izmjenu relevantnih zakonskih odredaba 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.

### **VIII. Zaključak**

45. Ustavni sud zaključuje da članak 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 članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

46. Na temelju članka 19. stavak (1) točka a), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

47. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić



## **Nadležnost iz članka 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, odvjetnici uposljeni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

Odluka od 19. i 20. siječnja 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-2264/22**, rješavajući apelaciju **Patrasa Moina**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 18. stavak (3) točka h), članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 19. i 20. siječnja 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odbija se kao neutemeljena apelacija Patrasa Moina podnesena protiv Presude Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. svibnja 2022. godine u odnosu na navode o povredi prava iz članka II/3.(a) i (b) Ustava Bosne i Hercegovine, čl. 2. i 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u svezi sa člankom 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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. svibnja 2022. godine u odnosu na navode o povredi članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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,

odvjetnici uposleni u odvjetničkom društvu „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Tuzla, podnio je 17. lipnja 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 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. veljače 2022. godine. Apelant je također podnio zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno obustavio apelantovo izručenje u zemlju podrijetla 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. srpnja 2022. godine odbio apelantov zahtjev za donošenje privremene mjere kao neutemeljen.
3. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Suda BiH i Ministarstva zatraženo je 27. lipnja 2022. godine da dostave odgovor na apelaciju.
4. Sud BiH i Ministarstvo su 1. i 7. srpnja 2022. godine dostavili odgovore na apelaciju, koji su apelantovim punomoćnicima dostavljeni 8. rujna 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 predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.
6. Rješenjem Ministarstva broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine odbijen je apelantov zahtjev za azil, te mu je određen rok od 15 dana od dana pravomoćnosti rješenja za dobrovoljno napuštanje teritorija Bosne i Hercegovine.
7. Ministarstvo je u obrazloženju ukazalo da je apelant u svom iskazu kao razlog napuštanja zemlje podrijetla naveo izdavanje fetve protiv njega u Pakistanu, u kojoj se navodi da nema pravo ostati živ. Naime, apelant je kršćanin i svećenik koji je bio na čelu jedne crkve u mjestu u kojem je živio u Pakistanu. Apelant je istaknuo kako je jednoj ženi, muslimanki, koja je dolazila u njegovu crkvu, na njezin zahtjev, dao Bibliju da čita. Zbog toga je imao problema s njezinim 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 kršćanstvo, 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 svezi s tim, apelant je istaknuo 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 obitelji 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 ga ubiti ili optužiti na temelju rigoroznog Zakona o bogohuljenju. Odgovarajući na pitanje je li se mogao nekom obratiti za pomoć zbog fetve, apelant je istaknuo da „ljudi čim saznaju za fetvu nađu tu osobu i hoće da je ubiju, a ako bi netko 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 temelju kojeg se može utvrditi da apelantu u Pakistanu prijete progon. Ministarstvo je dalje navelo da iz raznih međunarodnih izvješća u odnosu na stanje prava i sloboda u Pakistanu proizlazi da se vjerske manjine u Pakistanu, u koje spadaju i kršćani, suočavaju s nasiljem, diskriminacijom i progonom. Zatim, navedeno je da su napadi na kršćane uglavnom motivirani kontroverznim Zakonom o bogohuljenju, kao i da je porastao broj slučajeva u svezi s optuživanjem vjerskih manjina za bogohuljenje. Također, Ministarstvo je navelo da izvješća 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 kršćana optužbi za bogohuljenje i da je „vlada“ preuzela neke mjere s ciljem zaštite vjerskih manjina. U svezi s fetvom, Ministarstvo je ukazalo kako iz međunarodnih izvješća 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“<sup>1</sup>. Ministarstvo je ukazalo da je u fetvi od 20. prosinca 2018. godine navedeno da je apelant (kršćanin) natjerao jednu ženu da napusti islam i prihvati kršćanstvo, te da bi ga trebalo kazniti veoma strogom kaznom.

9. Ministarstvo je navelo da na temelju navedenih izvješća nije moglo zaključiti da apelantu u Pakistanu prijete progon zbog toga što je kršćanin. Naime, iz apelantovog iskaza i relevantnih međunarodnih izvješća proizlazi da se pripadnici vjerskih manjina, uključujući i kršćane, 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 izvješća da fetva u Pakistanu nije obvezujuća i nije sinonim za pravnu presudu. Vlada Pakistana nema kontrolu nad izdavanjem fetve,

---

1 „US Department of State, Izvješće o međunarodnim religijskim slobodama – Pakistan 2020. godina“, „US Department of State, Izvješće o međunarodnim religijskim slobodama – Pakistan iz 12. svibnja 2021. godine“, „Austrijski Crveni križ, ACCORD, Pakistan, Vjerske manjine, ožujak 2021. godine“, „UCA vijesti: Pad kršćanstva u Pakistanu od 21. svibnja 2021. godine“, „BBC vijesti: Zašto su targetirani kršćani u Pakistanu od 30. listopada 2018. godine“ i „Home office, Pakistan, podaci o zemlji podrijetla od 7. prosinca 2012. godine“.

ne objavljuje nijednu fetvu, ne postoji službena 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 nerazmjerno ili diskriminacijsko u smislu članka 20. Zakona o azilu.

10. Ministarstvo je pojasnilo da su apelanta kao kršćanina napali „nedržavni subjekti“, da su ga maltretirali, te da je zajedno sa članovima svoje obitelji bio izložen optužbama za bavljenje prostitucijom i silovanje. Međutim, bez obzira na situaciju u kojoj su se našli kao kršćani, zaštita države nije izostala jer su svi oslobođeni navedenih optužbi. Stoga je, kako je navedeno, utemeljeno pretpostaviti da bi državni organi postupili pravično i u slučaju eventualno lažnih optužbi za bogohuljenje. Ministarstvo je istaknulo da ne postoji osnova za zaključak da bi apelant u zemlji podrijetla mogao biti izložen progonu prema definiciji izbjeglice u smislu članka 19. Zakona o azilu. U svezi s dodjelom supsidijarne zaštite shodno članku 22. Zakona o azilu, Ministarstvo je također ukazalo da u konkretnom slučaju nema naznaka o kršenju ljudskih prava izvan 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. travnja 2022. godine odbijena je apelantova tužba podnesena protiv rješenja Ministarstva od 3. veljače 2022. godine. Presudom Suda BiH broj S1 3 U 042239 22 Uvp od 10. svibnja 2022. godine odbijen je apelantov zahtjev za preispitivanje sudske odluke. Sud BiH je u obrazloženju prihvatio utvrđenja i zaključke iz nižestupajnskih odluka kao pravilne i zakonite. Također, Sud BiH je istaknuo da nema osnove 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 članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Sud BiH je istaknuo 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 istaknuo da nema sigurnih pokazatelja koji bi potvrdili apelantov iskaz da je država Pakistan „posebno zainteresirana za njega“ zbog pripadnosti određenoj društveno prepoznatljivoj skupini.

#### **IV. Apelacija**

##### **a) Navodi iz apelacije**

12. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na život iz članka II/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Europske konvencije u svezi

sa člankom 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju, pravo da ne bude podvrgnut mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni iz članka II/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 3. Europske konvencije i pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije. Također, apelant je istaknuo da mu je povrijeđeno pravo na odobrenje azila, zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja, odnosno pravo na supsidijarnu zaštitu, a koja 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 izdana fetva, te da je na njega i njegovu obitelj fizički nasrtao zet, a da nisu dobili nikakvu zaštitu od policije. Apelant je istaknuo 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 što proizlazi iz međunarodnih izvješća o stanju u Pakistanu u svezi sa slučajevima koji se tiču optužbi za bogohuljenje, kao i ostalih nepravilnosti pakistanskog sustava. Apelant je naglasio da se skoro u svim izvješćima upozorava na progon vjerskih manjina koji se odvija na temelju Zakona o bogohuljenju, prema kojem je dovoljno da dva punoljetna muslimana posvjedoče da je neko bogohulio. Također, apelant je ukazao kako u tim slučajevima kršćani 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 poduzele bilo koju radnju kako bi ga zaštitile od takvog progona. Stoga, apelant je istaknuo kako ne bi bio siguran ni u drugim dijelovima Pakistana, mimo mjesta gdje je živio. Apelant se pozvao i na predmet Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) *M. A. M. protiv Švicarske*, presuda od 26. travnja 2022. godine, aplikacija broj 29836/20, navodeći kako se radi o sličnoj situaciji, gdje je osoba pakistanskog podrijetla također bila izložena progonima nedržavnih aktera u Pakistanu zbog prelaska s islama na kršćanstvo.

## **b) Odgovori na apelaciju**

14. Sud BiH je istaknuo da apelacijski navodi nisu utemeljeni, te da je osporena odluka tog suda donesena u skladu s relevantnim odredbama materijalnog prava.

15. Ministarstvo je ponovno istaknulo da, prema relevantnom izvješću, fetva u Pakistanu nema takav utjecaj da bi apelant zbog nje bio osuđen u postupku pred nadležnim sudom. U svezi s apelantovim navodima da država ne štiti njega i njegovu obitelj, Ministarstvo je istaknulo da je država Pakistan pružila zaštitu apelantu i njegovoj obitelji 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 – ispravak) u relevantnom dijelu glasi:

### *Članak 19. (Izbjeglički status)*

*Izbjeglički status odobrit će se strancu koji se zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja nalazi izvan zemlje svoga državljanstva a ne može ili se, zbog takvog straha, ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, kao i osobi bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svoga prethodnog uobičajenog mjesta boravka a ne može se ili se, zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu zemlju.*

### *Članak 20. (Djela progona)*

*(1) Djela koja se smatraju progonom u smislu članka 19. ovoga Zakona moraju biti:*

- a) dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljnu povredu temeljnih ljudskih prava, posebno prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ili*
- b) skup različitih mjera, uključujući i povrede ljudskih prava, koje gledano u cjelini mogu utjecati na pojedinca na način kako je navedeno u točki a) ovoga stavka.*
- (2) Djela progona iz stavka (1) ovoga članka, među ostalima, mogu biti:*
  - a) tjelesno ili duševno 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 nerazmjerno ili diskriminacijsko;*
  - d) uskraćivanje prava na sudsku zaštitu, što dovodi do nerazmjernih ili diskriminacijskih kazni,*
  - e) sudski progon ili kažnjavanje radi odbijanja obavljanja vojne službe za vrijeme sukoba, kada bi obavljanje vojne službe uključivalo kaznena djela ili radnje koje potpadaju pod razloge isključenja navedene u članku 21. (1) a), b) i c) ovoga 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 povezana s rasom, vjerom, nacionalnošću, pripadnošću određenoj društvenoj skupini ili političkim mišljenjem.

(4) Između razloga i djela progona i/ili nepostojanja zaštite protiv tih djela mora postojati povezanost.

(5) Prilikom procjene strahuje li tražitelj osnovano od progona, nije važno posjeduje li tražitelj stvarno rasne, vjerske, nacionalne, društvene ili političke osobnosti koje izazivaju progon ako mu počinitelj progona pripisuje takve osobnosti.

#### Članak 22.

(Supsidijarna zaštita)

(1) Supsidijarna zaštita odobrava se strancu koji ne ispunjava uvjete za odobrenje statusa izbjeglice iz članka 19. ovoga Zakona ako postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da će se povratkom u zemlju podrijetla ili zemlju uobičajenog mjesta boravka suočiti sa stvarnim rizikom od teške povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda.

(2) Teškom povredom u smislu stavka (1) ovoga članka smatra se smrtna kazna ili pogubljenje, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, ozbiljna i individualna prijetnja životu ili fizičkom integritetu civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

#### Članak 30.

(Jedinstveni postupak povodom zahtjeva za azil)

Ministarstvo ispituje osnovanost zahtjeva za azil u jedinstvenom postupku tako što prvo ispituje uvjete za dodjelu izbjegličkog statusa, a ako nisu ispunjeni uvjeti za dodjelu izbjegličkog statusa, ispituje uvjete za dodjelu supsidijarne zaštite.

#### Članak 41. stavak 1. točka c)

(Odluke povodom zahtjeva za azil)

(1) Povodom zahtjeva za azil Ministarstvo donosi odluku kojom se tražitelju azila:

c) odbija zahtjev i određuje rok za dobrovoljno napuštanje BiH;

#### Članak 56.

(Primjena zakona kojim se uređuje područje kretanja i boravka stranaca)

U slučaju kada je Ministarstvo donijelo konačnu odluku iz članka 41. (1) e) i f) ili pravomoćnu odluku iz čl. 41. (1) c), 43. (6) i 54. (1), na stranca se primjenjuje zakon kojim se uređuje područje kretanja i boravka stranaca, ako ne napusti teritorij BiH u roku određenom odlukom.

17. **Zakon o strancima** („Službeni glasnik BiH“ br. 88/15 i 34/21) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 106. stavak (1) toč. b) i f) i st. (2), (3) i (4)  
(Razlozi za izricanje mjere protjerivanja)*

*(1) Strancu može biti izrečena mjera protjerivanja iz BiH:*

- b) ako je ostao u BiH nakon isteka roka valjanosti vize ili dozvole boravka ili nakon isteka valjanosti bezviznog boravka, ili ako mu je odbijen zahtjev za odobravanje boravka, a nije napustio BiH u roku određenom za dobrovoljno napuštanje;*
- f) ako je ostao u BiH nakon prestanka važenja izbjegličkog statusa, supsidijarne zaštite ili privremene zaštite ili nakon što je izvršnom odlukom odbijen zahtjev za azil, a nije ostvario pravo na boravak sukladno ovom Zakonu;*

*(2) Prilikom odlučivanja hoće li strancu izreći mjeru protjerivanja iz BiH, kao i prilikom donošenja odluke o trajanju zabrane ulaska, Služba je dužna s naročitom pažnjom ocijeniti sve dokaze i utvrditi sve okolnosti i činjenice bitne za donošenje odluke, kao i stupanj integriranosti u BiH, a sukladno načelima zakona kojim se uređuje područje upravnog postupka u BiH.*

*(3) U slučaju ostanka stranca u BiH dulje od roka valjanosti putne isprave, vize, bezviznog ili odobrenog boravka ili iz humanitarnih razloga, Služba može, umjesto izricanja mjere protjerivanja, izdati nalog za dobrovoljno napuštanje teritorija BiH.*

*(4) Nalog iz stavka (3) ovoga članka izdaje se u svrhu prelaska državne granice, uz prethodno pribavljanje izjave stranca kojom potvrđuje namjeru dobrovoljnog napuštanja BiH i dokaza kojima stranac potvrđuje izjavu.*

*Odjeljak C. Prisilno udaljavanje stranca iz BiH*

*Članak 112. st. (2), (3), (4) i (5)  
(Zaključak o dozvoli izvršenja rješenja o protjerivanju)*

*(2) Služba izvršava prisilno udaljavanje stranca iz BiH po službenoj dužnosti, na temelju zaključka o dozvoli izvršenja.*

*(3) Kad rješenje o protjerivanju postane izvršno, Služba donosi zaključak o dozvoli izvršenja bez odgode, a najkasnije u roku od sedam dana od dana osiguranja uvjeta za prisilno udaljavanje stranca iz BiH.*

*(4) Zaključkom o dozvoli izvršenja utvrđuje se da je rješenje o protjerivanju postalo izvršno i određuju način i vrijeme izvršenja, te država u koju se stranac vraća.*

*(5) Protiv zaključka o dozvoli izvršenja može se uložiti žalba Ministarstvu u roku od osam dana od dana dostave zaključka.*

## VI. Međunarodni dokumenti

**18. US Department of State: Izvješće 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... Nevladine 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, Izvješće o podacima o zemlji podrijetla – 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 zakonodav-*

stvu, 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 izvješću Pakistana, UN Doc. CCPR/C/PAK/CO/1 (23. kolovoza 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 diskriminatorski 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 člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije, Ustavni sud je pošao od odredaba članka 18. stavak (3) točka h) Pravila Ustavnog suda.

Članak 18. stavak (3) točka 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 jesu li garancije predviđene navedenim člankom primjenjive na predmetni slučaj.

24. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da odlučivanje o statusnim pitanjima (kao što su davanje državljanstva, boravak i drugo) spada u djelokrug javnopravnih ovlasti određene države, koji je isključen iz djelokruga članka 6. Europske konvencije. Praksa Europskog suda je stanovišta da uopće pravo na ulazak i boravak nije pravo koje je garantirano odredbama Europske 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 članku 6. stavak 1. Europske konvencije ne uključuje niti jedno takvo pravo. Prema tome, ni odluka kojom se dopušta ili odbija ulazak, niti postupak u kojem je ta odluka donesena nisu supsumirani odredbama članka 6. stavak 1. Europske konvencije (vidi *Maaouia protiv Francuske*, presuda od 5. listopada 2000. godine, predstavka broj 39652/98, točka 35. s daljnjim referencama).

25. Slijedom navedenog, Ustavni sud podsjeća da i pravo na dodjelu izbjegličkog statusa i supsidijarnu zaštitu spada u domenu javnog prava svake zemlje, te se smatra aktom države koji pripada njezinoj javnopravnoj domeni i ne uživa zaštitu članka 6.

Europske konvencije kao „građansko pravo ili obveza“. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da članak 6. stavak 1. Europske konvencije nije primjenjiv na konkretan slučaj (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [AP-1192/17](#) od 10. travnja 2018. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

26. Budući da članak II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine u ovom slučaju ne pruža širi opseg zaštite od članka 6. Europske konvencije, slijedi da su navodi u svezi 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 člankom 18. stavak (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 podnositelj 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. svibnja 2022. godine protiv koje nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Zatim, imajući u vidu da je osporena presuda donesena 10. svibnja 2022. godine, a da je apelacija podnesena 17. lipnja 2022. godine, Ustavni sud konstatira da je podnesena u roku od 60 dana, kako je propisano člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očito (*prima facie*) neutemeljena.

29. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 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 članka II/3.(a) i (b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i prava iz članka 2. Europske konvencije, u svezi sa člankom 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju, i iz članka 3. Europske konvencije, a ističe i da su mu povrijeđena prava iz Konvencije o statusu izbjeglica.

### **Pravo na život i pravo osobe da ne bude podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni**

31. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

[...]

a) *Pravo na život.*

b) *Pravo osobe da ne bude podvrgnuta mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.*

32. Članak 2. Europske konvencije glasi:

*1. Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom. Nitko ne smije biti namjerno lišen života, osim prilikom izvršenja presude suda kojom je osuđen za kazneno djelo za koje je zakonom predviđena ova kazna.*

[...]

33. Članak 3. Europske konvencije glasi:

*Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.*

34. Članak 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju glasi:

*Smrtna kazna se ukida. Nitko se ne smije osuditi na takvu kaznu ili pogubiti.*

35. Ustavni sud podsjeća da države imaju pravo, na temelju dobro utvrđenog načela međunarodnog prava i podložno svojim ugovornim obvezama, uključujući i Europsku konvenciju, kontrolirati ulazak, boravak i protjerivanje stranaca. Međutim, protjerivanje stranca od države ugovornice može otvoriti pitanje na temelju čl. 2. i 3. Europske konvencije, pa time i dovesti do odgovornosti te države na temelju Europske konvencije, kada postoje značajni razlozi za uvjerenje da će dotična osoba, ako bude protjerana, biti izložena stvarnom riziku od podvrgavanja postupanju protivnom čl. 2. ili 3. Europske konvencije u određenoj zemlji (vidi *F. G. protiv Švedske*, presuda od 23. ožujka 2016. godine, predstavka broj 43611/11, točka 111.). Imajući u vidu da su u predmetima udaljavanja mjerodavna načela ista za ocjenu čl. 2. i 3. Europske konvencije, kao i da su, prema ocjeni Ustavnog suda, apelantovi prigovori prema čl. 2. i 3. Europske konvencije neodvojivi, Ustavni sud će ih ispitati zajedno (vidi citirani predmet *F. G. protiv Švedske*, točka 110., kao i *M. A. M. protiv Švicarske*, presuda od 26. travnja 2022. godine, predstavka broj 29836/20, točka 62.).

36. Ustavni sud podsjeća na praksu Europskog suda prema kojoj je obveza sudova da „moraju ispitati sve predvidive posljedice vraćanja [apelanta] natrag u zemlju koja ga prima imajući na umu opću situaciju i njegove osobne okolnosti“ (vidi *Saadi protiv Italije*, presuda od 28. veljače 2008. godine, predstavka broj 37201/06, toč. 130. i 131.). Dakle, uz korištenje svih pouzdanih dokaza, to obuhvaća ocjenjivanje situacije u zemlji koja ga prima i razmatranje apelantovog položaja koji se može predvidjeti u tim okolnostima. Također, Ustavni sud podsjeća na praksu Europskog suda da bi samo „u najekstremnijim slučajevima“ opća situacija nasilja u zemlji podrijetla bila dovoljno 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*, točka 116. i druge navedene reference). U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća i na predmet Europskog suda *Samina protiv Švedske*, u kojem je Europski 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 članka 3. Europske konvencije (vidi *Samina protiv Švedske*, presuda od 20. listopada 2011. godine, predstavka broj 55463/09, točka 50.).

37. Ustavni sud zapaža da se osobne okolnosti, na koje je apelant ukazao u apelaciji, temelje na izdanoj fetvi protiv apelanta, zbog koje apelantu, kako tvrdi, prijete opasnost u slučaju povratka u Pakistan. U svezi 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 apelacijskog 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 apelacijskog spisa ne proizlazi da je apelant kao kršćanin imao problema s pakistanskim vlastima, tj. da je zbog izdane 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 obitelji 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 kršćanin. 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 svezi s apelantovim navodima da mu vlasti nisu pružile zaštitu zbog izdane fetve, Ustavni sud smatra da nema dokaza da su vlasti Pakistana znale ili morale znati za eventualno postojanje opasnosti za apelantovu sigurnost uslijed kaznenih djela treće

strane isključivo na temelju informacije da je izdana fetva. Također, Ustavni sud zapaža da apelant navode kako mu policija nije pružila zaštitu od zeta u biti temelji 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 temelju navedenog, Ustavni sud nije uvjeren da policija nije pružila potrebnu zaštitu apelantu.

40. U svezi s apelantovim pozivanjem na predmet Europskog suda *M. A. M. protiv Švicarske*, Ustavni sud ukazuje da je Europski sud u tom predmetu utvrdio da bi došlo do kršenja čl. 2. i 3. Europske konvencije ako bi podnositelj zahtjeva bio vraćen u Pakistan, bez temeljite i rigorozne procjene opće situacije kršćanskih obraćenika u Pakistanu i osobnih okolnosti podnositelja zahtjeva. Europski sud je u navedenom predmetu zaključio da procjena švicarskih vlasti o riziku s kojim bi se podnositelj zahtjeva mogao suočiti ako bude protjeran u Pakistan zbog njegovog prelaska na kršćanstvo nije bila dovoljna da podrži odbijanje njegovog zahtjeva za azil, naročito imajući u vidu da ga nije zastupao odvjetnik u bilo kojoj fazi postupka pred domaćim organima (*op. cit.*, presuda *M. A. M.*, točka 65.). U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da apelant nije osoba koja je konvertirala s islama u kršćanstvo, da su Ministarstvo i Sud BiH detaljno analizirali kako apelantove osobne 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 apelacijskog spisa proizlazi da apelantu nije bila pružena pravna pomoć (apelanta su tijekom cijelog postupka zastupali pravnici uposleni u Udruzi „Vaša prava BiH“). Stoga, dovodeći u svezu 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 Europskog suda i međunarodna izvješća iz apelantove zemlje podrijetla, Ustavni sud smatra da opća situacija u Pakistanu nije tako ozbiljna da bi, sama po sebi, bila uzrok za kršenje čl. 2. i 3. Europske 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 uvjerljive osnove da se vjeruje da bi odbijanje apelantovog zahtjeva za azil i naganje da dobrovoljno napusti teritorij 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 članka II/3.(a) i (b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Europske konvencije, u svezi sa člankom 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju, i članka 3. Europske konvencije.

## Konvencija o statusu izbjeglica

43. U svezi 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 članka II/3.(a) i (b) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 2. i 3. Europske konvencije, kao i da se apelantovi navodi o povredi te Konvencije, u biti, temelje na istim navodima koje je istaknuo u svezi s povredom čl. 2. i 3. Europske konvencije, a koje je Ustavni sud razmatrao u prethodnim točkama ove odluke (vidi Ustavni sud, Odluka broj [AP-4391/12](#) od 10. veljače 2015. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

## IX. Zaključak

44. Ustavni sud zaključuje da ne postoji povreda apelantovih prava iz članka II/3.(a) i (b) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno iz članka 2. Europske konvencije, u svezi sa člankom 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju, i članka 3. Europske konvencije zato što nije utvrđeno da bi odbijanje apelantovog zahtjeva za azil i nalaganje da dobrovoljno napusti teritorij BiH izložilo apelanta realnom riziku da bude podvrgnut progonu, mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, te ozbiljnoj prijetnji životu ili tjelesnom integritetu budući da su sud i nadležni organi ocijenili apelantove osobne 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 temelju članka 18. stavak (3) točka h) i članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

46. Na temelju članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje suca Ledija Biankua koje je u skladu s odlukom većine, a dopredsjednik Zlatko M. Knežević je dao izjavu o neslaganju.

47. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić



## Izdvojeno mišljenje suca Ledija Biankua u skladu s odlukom većine

Slažem se sa zaključkom u ovom predmetu. Međutim, smatram da je važno istaći neka pitanja u svezi 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 svezi sa službenim državnim politikama i praksama u Pakistanu.

Imajući u vidu posebne okolnosti u ovom predmetu i činjenicu da je apelant kršćanin 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 neslužbenih organizacija, te bi li ga vlasti mogle zaštititi u tom slučaju (vidi *Državno vijeće Francuske, M. A.* broj 334040, presuda od 1. srpnja 2011. godine, usporedi, *mutatis mutandis*, Europski 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. lipnja 2011. godine i *H. i B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 70073/10 i 44539/11, presuda od 9. travnja 2013.). Prema informacijama iz spisa, „u Pakistanu izdavanje fetve ne organizira država. Tim procesom privatno upravljaju razne institucije“<sup>2</sup>.

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 sada.

---

2 Vidi Ujedinjeno Kraljevstvo: Izvješće o podacima o zemlji podrijetla – Pakistan, koji je sažet u stavku 19. Odluke.



**Predmet broj AP-4204/22**

**ODLUKA O  
DOPUSTIVOSTI I  
MERITUMU**

Apelacija „Energoinvesta TPO“  
d.d. Jajce, koji zastupa Denisa Ga-  
čanin, odvjetnica iz Sarajeva, pod-  
nesena protiv Zaključka Općinskog  
suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830  
13 Ip od 19. listopada 2022. godine

Odluka od 23. ožujka 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 temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 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 članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.**

**Ukida se Zaključak Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. prosinca 2022. godine i Rješenje Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009876 13 Ip od 30. svibnja 2013. godine.**

**Predmet se vraća Općinskom sudu u Jajcu koji je dužan po hitnom postupku donijeti novu odluku u skladu sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.**

**Nalaže se Općinskom sudu u Jajcu da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku od tri mjeseca od dana dostave ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.**

**Na temelju članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj **AP-4204/22** od 20. prosinca 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), kojeg zastupa Denisa Gačanin, odvjetnica iz Sarajeva, podnio je 8. studenog 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. listopada 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 tijekom postupka osporio i Zaključak Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 7. prosinca 2022. godine.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

4. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj [AP-4204/22](#) od 20. prosinca 2022. godine (dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.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 temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Općinskog suda i od „Metalinvesta“ d.o.o. Jajce (u daljnjem tekstu: tražitelj izvršenja) zatraženo je 5. siječnja 2023. godine da dostave odgovore na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovore na apelaciju, koji su 13. siječnja 2023. godine dostavljeni apelantu na izjašnjenje.

6. Apelant je 17. siječnja 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. prosinca 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. Pravomoćnom presudom Općinskog suda u Travniku broj 51 0 Ps 009553 05 Ps od 6. svibnja 2011. godine obavezan je apelant da tražitelju 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 tražitelja izvršenja, na temelju navedene pravomoćne i izvršne presude, Općinski sud je Rješenjem o izvršenju broj 128 0 Ip 009876 13 Ip od 30. svibnja 2013. godine dopustio predloženo izvršenje. Izvršenje je određeno procjenom, prodajom i namirenjem tražitelja izvršenja iz iznosa dobivenog 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. listopada 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 prodane za ukupan iznos od 1.116.116,69 KM, i to tražitelju izvršenja kao najpovoljnijem ponuđaču.

11. Tražitelj izvršenja je podneskom od 2. prosinca 2022. godine obavijestio sud da odustaje od kupovine apelantovih nekretnina sa ročišta od 19. listopada 2022. godine.

12. Prije nego što je Ustavni sud donio Odluku o privremenoj mjeri broj AP-4204/22 od 20. prosinca 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. prosinca 2022. godine, kojim je prodaja apelantovih nekretnina proglašena nevaljanom. Općinski sud je u obrazloženju tog zaključka naveo da jedini kupac, odnosno tražitelj 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. prosinca 2022. godine kojim je zakazao drugu javnu prodaju istih nekretnina za 17. siječnja 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske

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 članka 8. Zakona o izvršnom postupku (u daljnjem tekstu: ZIP) jer se radi o očitom nerazmjeru između vrijednosti prodanih nekretnina i duga. Također, apelant smatra da je sud donošenjem pobijanog zaključka povrijedio i odredbu članka 65. ZIP-a, kojom je propisano da se izvršenje radi ostvarivanja novčanog potraživanja određuje i provodi u opsegu 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. listopada 2022. godine proglašena nevaljanom.

16. Tražitelj izvršenja je naveo da je prodaja apelantovih nekretnina određena osporenim zaključkom od 19. listopada 2022. godine proglašena nevaljanom, te da je sud donio zaključak o drugoj prodaji nekretnina zakazanoj za 17. siječnja 2023. godine. Tražitelj izvršenja je istaknuo 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 tražitelja 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 očitog nerazmjera između vrijednosti njegovih nekretnina i duga. U svezi s tim je naveo da bi nastavkom izvršnog postupka i prodajom sve tri nekretnine nastala nepovratna šteta na njegovoj imovini. Ističe da osporava navode tražitelja 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. prosinca 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 „ponovno odredi prva prodaja novim zaključkom koji će biti donesen u skladu sa člankom 8. stavak 2. ZIP-a“.

## **V. Relevantni propisi**

18. **Zakon o ovršnom postupku** („Službene novine Federacije BiH“ br. 32/03, 52/03 – ispravak, 33/06, 39/06 – ispravak, 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 ovršnom postupku** („Službene novine Federacije BiH“ br. 32/03, 52/03 – ispravak, 33/06, 39/06 – ispravak, 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:



## Članak 65.

### Opseg ovrhe novčanih tražbina

Ovrha radi ostvarenja novčanih tražbina određuje se i provodi u opsegu koji je potreban za namiru te tražbine.

## VI. Dopustivost i meritum

19. Apelant je apelacijom prvo osporio zaključak o prodaji nekretnina od 19. listopada 2022. godine. Međutim, prema mišljenju Ustavnog suda, ispitivanje navedenog zaključka bilo bi bespredmetno s obzirom na to da je Općinski sud 19. studenog 2022. godine proglasio nevaljanom prodaju nekretnina, koje su prodane na temelju zaključka od 19. listopada 2022. godine, zato što kupac nije uplatio prodajnu cijenu. Apelant je u izjašnjenju na apelaciju od 17. siječnja 2023. godine osporio novi zaključak o prodaji istih nekretnina koji je donesen u međuvremenu, 7. prosinca 2022. godine. S obzirom na to da je apelant podnio apelaciju 8. studenog 2022. godine, očito je da se radi o novoj odluci za koju apelant ranije nije mogao znati, pa je konačna odluka u ovom predmetu zaključak od 7. prosinca 2022. godine.

20. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz članka 18. stavak (3) Pravila Ustavnog suda te da nije očito (*prima facie*) neutemeljena u smislu odredbe članka 18. stavak (4) Pravila Ustavnog suda.

21. Apelant smatra da mu je osporenim zaključkom povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije, pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske konvencije.

### Pravo na imovinu

22. Članak II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*k) Pravo na imovinu.*

23. Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju glasi:

*Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko 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 sukladno općem interesu, 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 opseg članka II/3. (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. S obzirom na to da je Općinski sud rješenjem od 30. svibnja 2013. godine dopustio izvršenje, a osporenim zaključkom 7. prosinca 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 svezi s pitanjem je li miješanje predviđeno zakonom, Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi svoje odluke temeljili na relevantnim odredbama ZIP-a, kojima je člankom 8. stavak 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 utemeljeno na relevantnim odredbama ZIP-a, koje nesporno ispunjavaju standarde „zakonitosti“ u smislu Europske konvencije.

27. Također, Ustavni sud smatra da je miješanje služilo općem/javnom interesu. Naime, Ustavni sud smatra da pravo tražitelja 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 pravomoćne i izvršne sudske odluke, nesumnjivo jeste u općem/javnom interesu.

28. Ključno pitanje u ovom predmetu jeste je li lišavanje apelanta njegove imovine proporcionalno utvrđenom općem/javnom interesu, odnosno uspostavlja li se odlukama suda pravična ravnoteža između apelantovog prava i općeg interesa. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća na stav Europskog suda prema kojem sud, u svakom slučaju koji uključuje navodnu povredu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, mora utvrditi je li zbog uplitanja države podnositelj predstavke morao snositi nerazmjeran i pretjeran teret. Prilikom utvrđivanja je li taj zahtjev ispunjen, Europski sud priznaje da država uživa široku slobodu procjene kako u pogledu izbora sredstava izvršenja tako i u pogledu utvrđivanja jesu li posljedice izvršenja opravdane u općem interesu u svrhu postizanja ciljeva relevantnog zakona (vidi Europski sud, *Vaskrsić protiv Slovenije*,

presuda od 25. travnja 2017. godine, predstavka broj 31371/12, točka 77. s daljnjim referencama).

29. Vraćajući se na konkretan predmet, Ustavni sud ukazuje da je Europski sud upravo u navedenoj presudi *Vaskrsić* razmatrao slično činjenično i pravno pitanje. U tom predmetu podnositelj 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 svezi s tim, Europski sud je naglasio da pridaje veliku važnost osiguravanju efikasnog izvršnog postupka za tražitelje izvršenja. Međutim, u tom slučaju, Europski sud je istaknuo 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 podnositeljeve kuće i propust domaćih vlasti da razmotre druge pogodne i manje tegobne mjere, Europski sud je zaključio da država nije uspostavila pravičnu ravnotežu između cilja i mjere poduzete u izvršnom postupku protiv aplikanta i da je prekršeno pravo iz članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (*ibid.*, presuda *Vaskrsić*, toč. 79–88.). Također, Ustavni sud podsjeća da je, slijedeći praksu Europskog 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. lipnja 2019. godine, točka 51., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

30. Dovodeći u svezu prethodne stavove sa činjenicama konkretnog predmeta, Ustavni sud posebno ukazuje da je Općinski sud, odlučujući o prijedlogu tražitelja 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 točku 10. ove odluke). Čak i ukoliko se prihvate kao točni navodi tražitelja 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. bi li prodaja jedne od procijenjenih nekretnina bila dovoljna za izmirenje duga, naročito uzimajući u obzir odredbu članka 65. ZIP-a prema kojoj se izvršenje određuje i provodi u opsegu koji je dovoljan za namirenje povjeritelja. Stoga, Ustavni sud smatra da je Općinski sud, usvajanjem prijedloga tražitelja izvršenja da se prodaju sve tri apelantove nekretnine, narušio načelo 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 izvan snage i rješenje Općinskog suda o dozvoli izvršenja od 30. svibnja 2013. godine zato što je upravo tim rješenjem načinjen očit nerazmjer na štetu apelantove imovine. U suprotnom, bilo bi nedjelotvorno ukinuti samo zaključak o prodaji od 7. prosinca 2022. godine, s obzirom na to da je navedeni zaključak donesen upravo na temelju rješenja od 30. svibnja 2013. godine kojim se dopušta prodaja sve tri nekretnine.

32. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom slučaju prekršeno apelantovo pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

### **Ostali navodi**

33. S obzirom na zaključak Ustavnog suda u svezi s povredom prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno ispitivati apelantove navode o povredi prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije i prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske konvencije.

### **VII. Zaključak**

34. Ustavni sud zaključuje da postoji povreda prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 je li izvršenje moguće provesti i drugačijom, pogodnijom i manje teretnom mjerom.

35. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

36. Na temelju članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj AP-4204/22 od 20. prosinca 2022. godine.

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

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, odvjetnik  
iz Sarajeva, podnesena protiv  
Rješenja Vrhovnog suda Federacije  
Bosne i Hercegovine broj 09 0 K  
026508 22 Kž 67 od 27. rujna 2022.  
godine

Odluka od 23. ožujka 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-4558/22**, rješavajući apelaciju **Lejle Fazlagić-Pašić**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odbija se kao neutemeljena apelacija Lejle Fazlagić-Pašić podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. rujna 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, odvjetnik iz Sarajeva, podnijela je 5. prosinca 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. rujna 2022. godine. Apelantica je dopisom od 6. prosinca 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. listopada 2017. godine, odnosno brisanje mjere zabrane i (2) da se naloži Kantonalnom sudu da buduće kontrole produljene mjere zabrane vrši pravovremeno, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o apelaciji.

## **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Kantonalnog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) i Kantonalnog tužiteljstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Tužiteljstvo) zatraženo je da dostave odgovor na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovor, koji je radi eventualnog izjašnjenja proslijeđen apelantici 10. siječnja 2023. godine. Apelantica se nije izjasnila.

## **III. Činjenično stanje**

3. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantičinih 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. rujna 2022. godine kojim je apelantici i s njom povezanoj osobi F. F., s ciljem osiguranja imovinske koristi za koju se sumnja da je pribavljena kaznenim djelom, produljena privremena mjera osiguranja, i to zabrana otuđenja i opterećenja nekretnina ili stvarnih prava na nekretninama poblže opisanim u dispozitivu. Mjera osiguranja može trajati dvije godine, a to razdoblje se računa od 27. veljače 2022. godine do 27. veljače 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 kazneni postupak zbog kaznenog djela organiziranog kriminala u svezi s kaznenim djelima zloupotrebe položaja i ovlasti, 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 članka 17. stavak 3. Zakona o oduzimanju nezakonito stečene imovine kaznenim djelom Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o oduzimanju imovine), te je ocijenio da i dalje egzistiraju okolnosti pod kojima su mjere osiguranja određene, pa zatim produljene. Također, Kantonalni sud se pozvao i na odredbu članka 25. stavak 6. Zakona o kaznenom postupku Federacije BiH (u daljnjem tekstu: ZKP), odnosno na svoju obvezu da odluči o produljenju ili ukidanju privremene mjere osiguranja. Ta kontrola se vrši po službenoj dužnosti, po isteku razdoblja na koje su privremene mjere produljene posljednjim rješenjem. U svezi s tim, sud je naveo da je rok za kontrolu bio 27. veljače 2022. godine, ali da zakon nije predvidio da će mjere prestati važiti 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 člankom 18. stavak 2. Zakona o oduzimanju imovine.



7. Dalje je Kantonalni sud u obrazloženju ukazao na vjerojatnoću da je apelantica počinila kaznena djela navedena u rješenju. Ta okolnost je ocijenjena u svezi 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 skupine za organizirani kriminal, njezinom organizatoru i članovima, među kojima je i apelantica. Dalje je opisano njihovo međusobno djelovanje, odnosno poduzete radnje izvršenja kaznenih djela. Analizom dokaza Kantonalni sud je zaključio da proizlazi da postoji osnovana sumnja da se skupina za organizirani kriminal bavila kaznenim djelima prvenstveno s ciljem stjecanja protupravne 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 produljenje mjere osiguranja, budući da je utvrđeno potraživanje Federacije BiH u pogledu oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom. Sud je istaknuo 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 svezi s tim je ukazao da mora postojati proporcionalnost između visine vrijednosti imovine čije se raspolaganje ograničava i visine pribavljene imovinske koristi za koju se sumnja da je proistekla iz izvršenja kaznenih 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 kaznenih djela. Apelantica mjerom osiguranja imovine neće trpjeti štetu jer se radi o zabrani otuđenja ili opterećenja, ali je u mogućnosti uživati u posjedu. Dalje, sud je istaknuo i da se ne zadire u samu imovinu jer apelantici imovina nije oduzeta. Dakle, ograničenjem imovine je postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva za zaštitu apelantičinih 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 nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom.

9. U odnosu na rok trajanja mjere osiguranja do 2024. godine, Kantonalni sud je ukazao da se kazneni 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 razdoblje od dvije godine.

10. Kantonalni sud je naveo da je apelantica podneskom od 29. svibnja 2022. godine tražila da sud naloži brisanje upisanih mjera osiguranja koje su, prema prethodnom rješenju, istekle 27. veljače 2022. godine. Ukazujući na sadržaj ranije donijetih rješenja, Kantonalni sud je naveo da je razdoblje od četiri godine određeno po prethodnom

rješenju isteklo, a da zakonodavac nije predvidio da istekom roka mjere prestaju važiti. Ponavljajući opet ono što je već rečeno u svezi s obvezom da postoji sudska odluka, sud je zaključio da je neutemeljen 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. rujna 2022. godine odbio apelantičinu žalbu. Odlučujući o žalbenim navodima, sud je istaknuo da je rješenje donijeto na temelju članka 17. stavak 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 ovisnosti o ishodu kaznenog postupka ili posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi, sud donosi rješenje o produljivanju ili ukidanju privremenih mjera. Prethodnim rješenjem mjere su produljene do 27. veljače 2022. godine, pa kako nisu ukinute onda nema mjesta njihovom ponovnom određivanju.

12. Vrhovni sud je razmotrio žalbeni navod o pogrešnoj primjeni članka 20. stavak 1. Zakona o oduzimanju imovine, odnosno da je privremena mjera određena po rješenju od 27. veljače 2018. godine morala biti ukinuta 20. veljače 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 članka 20. nije primjenjiva u konkretnom predmetu. Kako je Vrhovni sud naveo u rješenju, članak 20. stavak 1. Zakona o oduzimanju imovine odnosi se na situaciju u kojoj je prijedlog podnesen u slučajevima kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje kaznenog postupka – smrt osumnjičenog ili optuženog, ili zbog bjekstva osumnjičenog ili optuženog, a prijete opasnost od nastupanja zastare kaznenog gonjenja. Vrhovni sud je istaknuo da apelantica nije argumentirala da se radi o prijedlogu iz članka 17. stavak 1. Zakona o oduzimanju imovine u svezi sa člankom 5. Osim toga, iz osporenog rješenja ne proizlazi da je donijeto u posebnom postupku, u smislu članka 5. Zakona o oduzimanju imovine.

#### **IV. Apelacija**

##### **a) Navodi iz apelacije**

13. Apelantica je ukazala na povredu prava iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), članka 13. Europske konvencije i „članka 2. Protokola II. uz Europsku konvenciju“, kao i članka 2. Protokola broj 7 uz Europsku konvenciju, koju je navela u dopuni apelacije. Apelantica ukazuje da je prethodnim rješenjem koje je donio Kantonalni sud određeno da mjere osiguranja mogu trajati četiri godine, do 27. veljače 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 produljio trajanje mjere za još dvije godine. Apelantica ukazuje da sud nepravilno tumači odredbu članka 17. stavak 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 obvezu 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. listopada 2019. godine.

14. Apelantica je podneskom od 6. prosinca 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 produljene mjere zabrane vrši pravovremeno, 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 članka 17. stavak 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. listopada 2019. godine.

16. U odgovoru na apelaciju Tužiteljstvo 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 kaznenim djelom** („Službene novine Federacije BiH“ broj 71/14) u relevantnom dijelu glasi:

##### *I. UVODNE ODREDBE*

##### *Članak 1. st. (1) i (2)*

*(1) Ovim se zakonom uređuju: uvjeti i postupak oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom u Federaciji Bosne i Hercegovine, upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom i utemeljenje mjerodavnog tijela za upravljanje oduzetom imovinom u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

(2) Glede odredbe iz stavka 1. ovoga članka postupak se odnosi na:

- (a) postupak utvrđivanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom,
- (b) postupak osiguranja oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom i
- (c) postupak izvršenja odluka o oduzimanju imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom.

## Članak 2.

(1) Nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom.

(2) Sva imovina koja je trajno oduzeta prema odredbama ovoga zakona postaje vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine.

(3) Prilikom postupanja po odredbama ovoga zakona sud i druga tijela koja primjenjuju ovaj zakon su, tijekom trajanja cijeloga postupka za oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom, dužna voditi računa o ostvarenju prava osoba oštećenih kaznenim djelom, te se skrbiti o zaštiti prava trećih osoba.

(4) Odredbe Zakona o kaznenom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, 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: ZKP FBiH) i Kaznenoga zakona Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10 i 42/11) (u daljnjem tekstu: KZ FBiH), koje se odnose na podneseni imovinskopravni zahtjev koji isključuje oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom u potpunosti se primjenjuju tijekom postupanja mjerodavnih institucija po odredbama ovoga zakona.

(5) Prema ovom zakonu postupa se na temelju prijedloga tužitelja.

(6) U slučaju da tužitelj u postupku koji se vodi po ovom zakonu ne podnese prijedlog za oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim 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

#### Članak 5. st. (1) i (2)

(1) Posebni postupak za oduzimanje imovinske koristi prema odredbama ovoga zakona vodi se kada postoji osnovana sumnja da je učinjenjem kaznenog djela pribavljena imovinska korist, a nisu ispunjeni uvjeti za vođenje kaznenog postupka zbog:

- a) smrti osumnjičenika ili optuženika ili
- b) bjekstva osumnjičenika ili optuženika, a prijete opasnost od nastupanja zastare kaznenog gonjenja.

(2) U slučajevima iz stavka 1. ovoga članka tužitelj će podnijeti zahtjev kod mjerodavnog suda za pokretanje posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi.

*D. Osiguranje oduzimanja imovinske koristi.*

*Članak 16.*

(1) U postupku osiguranja privremenom mjerom prema ovom zakonu pretpostavlja se postojanje opasnosti da potraživanja Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom neće moći biti ostvarena, ili da će njihovo ostvarenje biti otežano ako privremena mjera ne bude određena.

2) Osiguranje iz stavka 1. ovoga članka može se odrediti i prije nego što je osumnjičeniku, optuženiku ili povezanoj osobi omogućeno da se očituje o prijedlogu tužitelja za određivanje mjera osiguranja.

*Članak 17.*

(1) U cilju osiguranja imovinske koristi za koju se sumnja da je pribavljena kaznenim djelom, tužitelj može tijekom ili nakon okončanja kaznenog postupka, ili kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje kaznenog postupka zbog okolnosti iz članka 5. stavak 1. ovoga zakona, predložiti osiguranje bilo kojom privremenom mjerom kojom se najučinkovitije može postići svrha osiguranja.

(2) Osiguranje imovinske koristi iz stavka 1. ovoga članka može se odrediti:

a) zabranom otuđenja i opterećenjem nekretnine ili stvarnih prava upisanih na nekretnini, uz zabilježbu zabrane u zemljišnim knjigama, oduzimanjem nekretnine i njezinim povjeravanjem na čuvanje i upravljanje Agenciji,

[...]

(3) O prijedlogu tužitelja za određivanje privremenih mjera iz stavka 1. ovoga članka rješenjem odlučuje sud koji bi bio mjerodavan za suđenje u kaznenom postupku za kazneno djelo iz kojeg je pribavljena imovinska korist koja je predmet osiguranja. Ovo rješenje mora sadržati i točno vrijeme na koje je privremena mjera određena, nakon čega sud ovisno o ishodu kaznenog postupka ili posebnog postupka za oduzimanje imovinske koristi donosi rješenje o produljenju privremene mjere ili rješenje o ukidanju privremene mjere.

(4) Rješenje kojim se određuju mjere osiguranja do podizanja optužnice donosi sudac za prethodni postupak, nakon podizanja optužnice do njezina potvrđivanja sudac za prethodno saslušanje, a nakon potvrđivanja optužnice, sudac pojedinac ili vijeće kaznenog odjeljenja suda sukladno ZKP FBiH, najkasnije u roku sedam radnih dana od dana podnošenja prijedloga tužitelja iz stavka 1. ovoga članka.

(5) Ako se radi o prijedlogu za osiguranje oduzimanja imovinske koristi koji se podnosi u okviru posebnog postupka iz članka 5. ovoga zakona, o njemu odlučuje sud

koji bi bio mjerodavan za suđenje u kaznenom postupku za kazneno djelo iz kojeg je pribavljena imovinska korist.

(6) Protiv rješenja iz stavka 3. ovoga članka može se izjaviti žalba izravno višem sudu u roku tri dana od dana njegove dostave. Žalba ne zadržava izvršenje rješenja.

(7) Izvršenje rješenja iz stavka 3. ovoga članka provodi sud, Agencija ili drugo tijelo određeno Zakonom.

(8) Rješenje iz stavka 3. ovoga članka dostavlja se sudu, Agenciji ili drugom tijelu mjerodavnom za njegovo izvršenje odmah, a najkasnije prvog narednog radnog dana nakon dana donošenja rješenja.

(9) Postupak izvršenja rješenja iz stavka 3. ovoga članka smatra se žurnim.

#### Članak 18. st. (1) i (2)

(1) Ako je privremenu mjeru potrebno upisati u javne knjige, javne registre ili registre, odluka suda sadržat će 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 će suda sadržati i nalog za brisanje privremene mjere u javnim knjigama, javnim registrima ili registrima.

#### Članak 20. st. (1) i (3)

(1) Ako je prijedlog iz članka 17. stavka 1. ovoga zakona podnesen u slučajevima kada nisu ispunjeni uvjeti za vođenje kaznenog postupka zbog okolnosti iz članka 5. stavak 1. ovoga zakona, osiguranje privremenom mjerom bit će ukinuto ako u roku dvije godine od dana kada je ta mjera određena ne bude određena rasprava za odlučivanje o imovinskopravnom zahtjevu ili podnesen zahtjev iz članka 5. stavka 2. ovoga zakona.

(3) Ako je privremena mjera određena na vrijeme koje je kraće od roka iz stavka 1. ovoga članka, predlagatelj osiguranja može predložiti da se trajanje privremene mjere produži..

## VI. Dopustivost i meritum

18. Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale razloge dopustivosti iz članka 18. stavak (3) Pravila Ustavnog suda te da nije očito (*prima facie*) neutemeljena u smislu odredbe članka 18. stavak (4) Pravila Ustavnog suda.

19. Apellantica pobija navedena rješenja tvrdeći da su tim rješenjima povrijeđena njezina prava iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1, te članka 13. Europske konvencije u svezi s pravom na imovinu i članka 2. Protokola

broj 7 uz Europsku konvenciju. U skladu s praksom Europskog suda, Ustavni sud je već zauzeo stav da se zabrana raspolaganja imovinom za potrebe kaznenog postupka obično odnosi na nadzor nad upotrebom vlasništva, što spada u opseg drugog stavka članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Europski sud, presuda *Raimondo protiv Italije*, presuda od 22. veljače 1994. godine, predstavka broj 12954/87 i *Džinić protiv Hrvatske*, presuda od 17. svibnja 2016. godine, predstavka broj 38359/13 s daljnjim referencama), pa će u odnosu na to pravo ispitati apelantičine 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 je li mjera bila zakonita i „u skladu s općim interesom“, te postoji li 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 produljenju privremene mjere osiguranja donijeto na temelju članka 17. stavak 3. u svezi sa stavkom 2. točka a) Zakona o oduzimanju imovine. Zakon o oduzimanju imovine predviđa mogućnost određivanja privremenih mjera osiguranja na nepokretnoj imovini zabranom njezinog otuđenja ili opterećenja radi osiguranja mogućeg izvršenja odluke o oduzimanju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom, odnosno osiguranja potraživanja. Kantonalni sud je, kao prvi „tumač zakona“, ukazao da rješenje mora sadržavati točno vrijeme na koje je privremena mjera određena. Nakon toga, sud po službenoj dužnosti donosi rješenje o produljenju privremene mjere ili rješenje o ukidanju privremene mjere, što ovisi o okolnostima konkretnog slučaja i rezultata kaznenog postupka. Nedonošenje sudske odluke, nakon što je istekao rok na koji je mjera osiguranja određena, ne znači po automatizmu njezino brisanje ili prestanak pravnog djelovanja. Naime, članak 18. stavak 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 produljiti. 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 Europskog 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 Europski sud, *East West Alliance Limited protiv Ukrajine*, presuda od 23. siječnja 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

nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem kaznenog djela. Ustavni sud stoga zaključuje da je miješanje u apelantičinu imovinu „u javnom/općem interesu“, kako to traži članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 temeljnih prava pojedinca.

24. S obzirom na slobodnu procjenu države koja je dopuštena na temelju stavka 2. članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, postoji rizik nametanja prekomjernog tereta osobi kojoj se određuju mjere zabrane raspolaganja imovinom. Stoga se svakoj osobi moraju pružiti određene procesne garancije kako bi se osiguralo funkcioniranje sustava, 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 Europski sud, *Borzhonov protiv Rusije*, presuda od 22. siječnja 2009. godine, predstavka broj 18274/04, toč. 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 temelju nalaza i mišljenja vještaka sud je utvrdio da je pribavljena imovinska korist, za koju postoji osnovana sumnja da je proistekla iz izvršenja kaznenog djela, veća od vrijednosti apelantičine imovine kojom joj je privremeno onemogućeno raspolaganje.

25. Ustavni sud, također, zapaža da su sudovi utvrdili, a i da je to navedeno u odgovoru Tužiteljstva, 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“ apelantičinu imovinu, naročito u situaciji kada je postupak još u početnoj fazi, odnosno kada je optužnica potvrđena, a očito predstoji složen dokazni postupak, a apelantica je u bjekstvu. Na temelju navedenog, Ustavni sud smatra da je redovni sud pravilno utvrdio da na apelanticu nije stavljen pretjeran teret, a obrazloženje koje je o tome dano Ustavni



sud smatra sasvim jasnim i opravdanim. Stoga, Ustavni sud smatra da je miješanje u apelantičinu imovinu bilo proporcionalno.

26. Na temelju svega navedenog, Ustavni sud zaključuje da nije prekršeno apelantičino pravo iz članka II/3.(k), odnosno članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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. listopada 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 apelantičino pravo iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju kada je došlo do miješanja u njezinu 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 temelju članka 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 članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

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, odvjetnica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. srpnja 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. srpnja 2022. godine

Odluka od 23. ožujka 2023. godine



Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-3228/22**, rješavajući apelaciju **Kenana Čustovića**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 23. ožujka 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Usvaja se apelacija Kenana Čustovića.**

Utvrđuje se povreda prava na slobodu i sigurnost osobe iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. stavak 4. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih 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 osobno saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru.

Na temelju članka 62. stavak (7) Pravila Ustavnog suda, nalaže se predsjedniku Kantonalnog suda da, u skladu s ovom odlukom, odmah poduzme 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 osobno bude saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru, u skladu sa člankom II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 5. stavak 4. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Na temelju članka 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se predsjedniku Kantonalnog suda u Sarajevu da na-

**jkasnije u roku od pet dana od prijema ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim 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, odvjetnica iz Sarajeva, podnio je 16. kolovoza 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. srpnja 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. srpnja 2022. godine. Apelacija je registrirana pod brojem AP-3228/22.

2. Apelant je, posredstvom istog punomoćnika, 26. rujna 2022. godine podnio apelaciju protiv Rješenja Vrhovnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kž 9 od 14. rujna 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kv 9 od 6. rujna 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 člankom 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, odlučio voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem AP-3228/22.

4. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Kantonalnog suda i Kantonalnog tužiteljstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Tužiteljstvo) zatraženo je 22. i 31. kolovoza i 3. listopada 2022. godine da dostave odgovor na apelaciju. Pozvani su dostavili odgovore na apelaciju u razdoblju od 29. kolovoza do 14. listopada 2022. godine.

5. Ustavni sud je 12. rujna i 26. listopada 2022. godine proslijedio apelantu odgovore na apelaciju radi izjašnjenja. Apelant je 19. rujna i 30. listopada 2022. godine dostavio izjašnjenje.

### III. Činjenično stanje

6. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu, kao i uvida u sustav za upravljanje predmetima (CMS) mogu se sumirati na sljedeći način.

#### Uvodne napomene

7. Kantonalni sud je 10. studenog 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 kazneno djelo razbojništva iz članka 289. stavak 2. u svezi sa stavkom 1. i čl. 28. i 31. Kaznenog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: KZFBiH). Optužnica je sadržavala i prijedlog da se apelantu produlji pritvor. Zatim je taj sud, 12. studenog 2021. godine, nakon održanog ročišta na kojem su se apelant, njegov branitelj i tužitelj izjasnili o prijedlogu, donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 4 od 12. studenog 2021. godine. Tim rješenjem Kantonalni sud je apelantu „produljio pritvor za naredna dva mjeseca“ iz razloga propisanih člankom 146. stavak (1) točka c) (iteracijska opasnost) Zakona o kaznom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZKPFBiH). Određeno je da se, prema tom rješenju, pritvor računa od 12. studenog 2021. godine i može trajati do 12. siječnja 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 sudaca, odlučujući u postupku redovne kontrole opravdanosti apelantovog pritvora, u skladu sa člankom 151. stavak (1) ZKPFBiH, na nejavnoj sjednici je donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. srpnja 2022. godine (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje od 6. srpnja). Tim rješenjem Kantonalni sud je apelantu produljio pritvor za dva mjeseca, koji se računa od 6. srpnja 2022. godine i može trajati do 6. rujna ili do druge odluke suda.

9. U obrazloženju rješenja Kantonalni sud je podsjetio da je posljednjim rješenjem tog suda od 10. svibnja 2022. godine apelantu produljio pritvor za dva mjeseca. Pritvor je prema tom rješenju mogao trajati do 10. srpnja 2022. godine ili do druge odluke suda, a produljen je zbog postojanja opasnosti da će apelant i ostali optuženi ponoviti kazneno 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 produljenje pritvora apelantu. Naime, kako je obrazloženo, potvrđenom optužnicom apelantu i ostalim optuženima stavljeno je na teret da su 16. kolovoza 2021. godine, u vrijeme i na

način detaljno opisani u točki 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 protupravne 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 točki 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 jesu li se, razvojem kaznenog postupka, promijenile okolnosti pod kojima je pritvor prethodno određen i produljen izvršio uvid u dokaze iz spisa predmeta. Dalje je naveo da je glavni pretres u predmetu počeo 21. prosinca 2021. godine. Zatim je ukazao na dokaze iz istrage i dokaze izvedene u dotadašnjem tijeku glavnog pretresa, iz kojih proizlazi osnovana sumnja, kako je to detaljno obrazloženo na str. 2–15. rješenja. Kantonalni sud je posebno istaknuo 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 tijeka postupka.

11. U svezi s pitanjem postojanja posebnog pritvorskog razloga – iteracijske opasnosti, Kantonalni sud je naveo da je objektivni uvjet za produljenje pritvora po toj osnovi, koji se ogleda u zapriječenoj kazni, neupitno ispunjen. Naime, apelant se osnovano sumnjiči da je počinio kazneno 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 suizvršiteljstvu s ostalim optuženima poduzeo više radnji u kratkom razdoblju i time ugrozio najveće zaštićene vrijednosti, život i tijelo, radi stjecanja protupravne imovinske koristi. Apelant je prilikom izvršenja kaznenih 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, protupravnu 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 suoptuženi su nastavili činjenje protupravnih radnji jer su istog dana fizički napali i drugog oštećenog, kojem su također nanijeli teške tjelesne povrede. Sve izneseno, kako je naveo Kantonalni sud, promatrano u međusobnoj vezi, predstavlja naročite okolnosti koje opravdavaju bojazan da će apelant, ukoliko se nađe na slobodi, ponoviti kazneno djelo.

12. Rješenjem Vrhovnog suda broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. srpnja 2022. godine (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje od 14. srpnja) odbijena je kao neutemeljena apelantova žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja od 6. srpnja 2022. godine. Vrhovni sud je naglasio da iz uvoda i obrazloženja prvostupanjskog rješenja jasno proizlazi da je Kantonalni sud postupao po službenoj dužnosti, u skladu sa člankom 151. stavak (1) ZKPFBiH, a ne na tužiteljev prijedlog. Stoga je, kako je Vrhovni sud



pojasnio, Kantonalni sud donio odluku u nejavnoj sjednici i nije bio obvezan održati ročište, kao što je to obvezan 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 članka 151. stavak (1) ZKPFBiH. Vrhovni sud je istaknuo 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 neutemeljeni ostali navodi iz žalbe kojim je osporavana zakonitost prvostupanjskog 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 prvostupanjskog rješenja slijedi da je prvostupanjski sud pravilno zaključio da, pored objektivnog uvjeta – postojanja osnovane sumnje, postoje i naročite okolnosti koje opravdaju strah da će apelant ponoviti kazneno djelo. Te okolnosti i njihovu ocjenu je prihvatio i Vrhovni sud. Osim toga, Vrhovni sud je istaknuo 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 sudaca – na nejavnoj sjednici donio je Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 9 od 6. rujna 2022. godine kojim je apelantu produljio pritvor za još dva mjeseca, koji prema tom rješenju može trajati do 6. studenog 2022. godine ili do druge odluke suda.

15. Kantonalni sud je istaknuo da je izvršio uvid u spis predmeta te ocijenio da su i dalje ispunjeni i opći i posebni uvjeti za produljenje pritvora apelantu, zbog kojih je pritvor produljen 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 prvostupanjskom rješenju od 6. srpnja 2022. godine (visina zapriječene kazne i postojanje naročitih okolnosti). Kantonalni sud je istaknuo da sve okolnosti konkretnog predmeta protekom vremena nisu izgubile na značaju i da i dalje upućuju na zaključak da je apelantu neophodno produljiti pritvor, bez obzira na duljinu trajanja pritvora.

16. Rješenjem broj 09 0 K 039477 22 Kž 9 od 14. rujna 2022. godine Vrhovni sud je odbio apelantovu žalbu izjavljenu protiv navedenog prvostupanjskog rješenja. U obrazloženju Vrhovni sud je ocijenio da je prvostupanjski sud pravilno odlučio kada je, na temelju članka 151. stavak (1) ZKPFBiH, apelantu produljio pritvor. Vrhovni sud je detaljno obrazložio i zašto su neutemeljeni navodi iz žalbe kojim je osporavana zakonitost prvostupanjskog rješenja, te je ponovio razloge koje je naveo i u drugostupanjskom rješenju od 14. srpnja 2022. godine.

17. Ustavni sud konstatira da iz uvida u sustav za upravljanje predmetima (CMS) proizlazi da je, nakon podnošenja apelacija, Kantonalni sud – izvanraspravno vijeće, vršeći kontrolu opravdanosti apelantovog pritvora, na nejavnoj sjednici donio Rješenje broj 09 0 K 039477 22 Kv 10 od 4. studenog 2022. godine, kojim je apelantu produljio pritvor za još dva mjeseca. Pritvor prema navedenom rješenju može trajati do 4. siječnja 2023. godine ili do druge odluke suda.

#### **IV. Apelacija**

##### **a) Navodi iz apelacije**

18. Apelant ukazuje na povredu prava na slobodu i sigurnost osobe iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). U svezi s tim, ističe da mu je Kantonalni sud na nejavnoj sjednici „produljio ili kontrolirao“ trajanje pritvora u fazi postupka nakon potvrđivanja optužnice, bez mogućnosti apelanta ili njegove obrane da se izjasne na daljnje trajanje pritvora. Apelant smatra da u konkretnom slučaju „sama procedura suštinski nije jasna – radi li se o produljenju 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 temelju „paušalnih i arbitrarnih razloga“ zaključio da postoje razlozi za pritvor koji se odnose na opasnost od ponavljanja kaznenog djela. Osim toga, apelant smatra da mu je „u svezi 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 članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske 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. rujna 2022. godine donio rješenje identično onom koje je donio 14. srpnja 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. rujna 2022. godine (dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

##### **b) Odgovori na apelaciju**

20. Vrhovni sud je odgovorio da su apelantovi navodi, u biti, isti kao i navodi njegovih žalbi izjavljenih protiv prvostupanjskih rješenja od 6. srpnja i 6. rujna 2022. godine, na koje je taj sud detaljno odgovorio u osporenim rješenjima.

21. Kantonalni sud je i u odgovorima na apelacije ponovio sadržaj prvostupanjskih rješenja te istaknuo da su navodi apelacija neutemeljeni.
22. Tužiteljstvo 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 istaknuo da niti jedan odgovor „nije ukazao na neutemeljenost podnesenih apelacija“.

## V. Relevantni propisi

24. **Kazneni zakon Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ br. 36/03, 37/03 – ispravak, 21/04 – ispravak, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 289. st. (1) i (2)  
Razbojništvo*

*(1) Tko uporabom sile protiv neke osobe ili prijetnjom da će izravno napasti na njezin život ili tijelo oduzme tuđu pokretninu s ciljem da njenim prisvajanjem pribavi sebi ili drugome protupravnu imovinsku korist ili da je protupravno prisvoji, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina.*

*(2) Ako je kaznenim djelom iz stavka 1. ovoga članka neka osoba s namjerom teško tjelesno ozlijeđena, ili je to kazneno djelo počinjeno u sastavu grupe ljudi, ili ako je uporabljeno oružje ili opasno oruđe, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora najmanje pet godina.*

25. **Zakon o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03 – ispravak, 56/03 – ispravak, 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:

*Članak 25. stavak (6)  
Sastav suda*

*(6) U vijeću sastavljenom od trojice sudaca, sud odlučuje o žalbama protiv rješenja kada je to određeno ovim Zakonom i donosi druge odluke izvan glavne rasprave.*

### *Odjeljak 6. Pritvor*

*Članak 145. stav (5)  
Opće odredbe*

*(5) Tijekom cijelog postupka pritvor će se ukinuti čim prestanu razlozi na temelju kojih je određen, a pritvorenik će se odmah pustiti na slobodu. Po prijedlogu optuženika*

ili branitelja za ukidanje pritvora koji je utemeljen na novim činjenicama sud će održati ročište odnosno, sjednicu vijeća o kome će obavijestiti stranke i branitelja. Nedolazak stranaka i branitelja koji su uredno obavješteni ne sprječava održavanje ročišta, odnosno sjednice vijeća. Protiv rješenja o odbijanju prijedloga za ukidanje pritvora žalba nije dozvoljena.

**Članak 146. stavak (1) točka c)**

**Razlozi za pritvor**

(1) Ako postoji osnovana sumnja da je određena osoba počinila kazneno djelo, pritvor joj se može odrediti:

c) ako naročite okolnosti opravdavaju bojazan da će ponoviti kazneno djelo ili će dovršiti pokušano kazneno djelo ili će učiniti kazneno djelo kojim prijeti, a za ta se kaznena djela može izreći kazna zatvora najmanje od tri godine ili teža kazna,

**Članak 151. st. (1), (2) i (3)**

**Pritvor nakon potvrđivanja optužnice**

(1) Pritvor se može odrediti, produjiti ili ukinuti i nakon potvrđivanja optužnice. Nadzor opravdanosti pritvora obavlja se istekom svaka dva mjeseca od dana donošenja posljednjega rješenja o pritvoru. Žalba protiv ovoga rješenja ne zadržava njegovo izvršenje.

(2) Nakon potvrđivanja optužnice i prije izricanja prvostupanjske presude, pritvor može trajati najdulje:

- a) jednu godinu u slučaju kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora do pet godina;
- b) jednu godinu i šest mjeseci u slučaju kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora do deset godina;
- c) dvije godine u slučaju kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora preko deset godina, ali ne i kazna dugotrajnog zatvora;
- d) tri godine u slučaju kaznenog djela za koje je propisana kazna dugotrajnog zatvora.

(3) Ako za vrijeme iz stavka 2. ovog članka ne bude izrečena prvostupanjska presuda, pritvor će se ukinuti i optuženik pustiti na slobodu.

## **VI. Dopustivost i meritum**

26. Ustavni sud utvrđuje da apelacija ispunjava uvjete propisane člankom VI/3. (b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz članka 18. stavak (3) Pravila Ustavnog suda te da nije očito (*prima facie*) neutemeljena u smislu odredbe članka 18. stavak (4) Pravila Ustavnog suda.

27. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama prekršeno pravo iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije.

28. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

*d) Pravo na slobodu i sigurnost osobe.*

29. Članak 5. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*1. Svatko ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Nitko ne može biti lišen slobode osim u sljedećim slučajevima i sukladno postupku propisanom zakonom:*

*c) u slučaju zakonitog uhićenja ili pritvaranja osobe u svrhu njezinog dovođenja pred nadležnu zakonitu vlast zbog razumne sumnje da je počinila kazneno djelo, ili kada se to razumno smatra potrebnim kako bi se spriječilo počinjenje kaznenog djela ili bjekstvo nakon počinjenja kaznenog djela;*

*3. Svatko tko je uhićen ili pritvoren sukladno odredbama iz stavka 1. točka c) ovog članka izvodi se bez odgađanja pred suca ili drugu službenu osobu zakonom ovlaštenu 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. Svatko tko je lišen slobode uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti postupak u kojem će sud brzo odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja i naložiti puštanje na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito.*

30. Ustavni sud podsjeća na to da pravo na slobodu i sigurnost iz članka 5. Europske konvencije garantira da nitko 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 Europske konvencije s kojom domaći zakon mora biti usklađen. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud), da bi pritvor bio kompatibilan sa člankom 5. stavak 1. Europske konvencije, mora ispunjavati tri uvjeta. Prvo, mora biti utemeljen na „osnovanoj sumnji“ da je određena osoba počinila kazneno djelo, što pretpostavlja postojanje činjenica ili informacija koje bi objektivnog promatrača uvjerile da je ta osoba mogla počiniti kazneno djelo. Drugo, svrha pritvora mora biti da se određena osoba dovede pred „nadležnu zakonitu vlast“, što treba razmotriti neovisno o tome je li ta svrha postignuta. Treće, pritvor prema točki (c) mora, kao i svako lišenje slobode prema članku 5. stavak 1. Europske konvencije, biti „zakonito“ i „u skladu s postupkom propisanim zakonom“ (vidi Europski sud, *Merabishvili protiv Gruzije* [VV], presuda od 28. studenog 2017. godine, predstavka broj 72508/13, toč. 181–186. s daljnjim referencama).

31. Budući da apelant osporava proceduru donošenja osporenih rješenja, Ustavni sud podsjeća da je člankom 151. stavak (1) ZKPFBiH propisana mogućnost produljenja 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 članka 5. Europske konvencije nije bitno radi li se o „produljenju 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 je li odluka o pritvoru donijeta u skladu sa standardima i pravima iz članka 5. Europske konvencije.

32. Apelant smatra da mu je prekršeno pravo iz članka 5. Europske konvencije jer u postupku kontrole pritvora, nakon potvrđivanja optužnice, „nije izveden pred suca“, tj. zato što je odluka donesena na nejavnoj sjednici. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud, u vijeću sastavljenom od troje sudaca (napomena: ne radi se o vijeću koje odlučuje o apelantovoj kaznenoj odgovornosti), 12. studenog 2021. godine održao javnu raspravu kada je prvi put odlučivao o produljenju pritvora nakon potvrđivanja optužnice. Na raspravi su se tužitelj, apelant i njegov branitelj izjasnili o prijedlogu Tužiteljstva iz optužnice da se apelantu produlji pritvor. Nakon izjašnjenja stranaka, Kantonalni sud je donio rješenje od 12. studenog 2021. godine kojim je apelantu produljio pritvor (vidi točku 7. ove odluke).

33. Dalje, nakon rješenja od 12. studenog 2021. godine pa do podnošenja apelacije broj AP-3702/22 apelantu je, u skladu s odredbama članka 151. stavak (1) ZKPFBiH, pritvor produljivan pet puta, svaka dva mjeseca, na nejavnim sjednicama vijeća, koje ne odlučuje o kaznenoj odgovornosti, sastavljenog od troje sudaca. U tim prilikama je provjeravano jesu li se promijenile okolnosti koje su postojale u vrijeme donošenja rješenja o pritvoru od 12. studenog 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 temelju toga, vijeće je, bez saslušanja stranaka, donosilo odluke o produljenju pritvora. Te odluke je povodom apelantovih žalbi ispitivao i potvrđivao Vrhovni sud. U svezi s tim, Ustavni sud ističe da je Europski sud razvio značenje pojma „zakonito“ u autonomnom smislu. Polazna osnova je domaće pravo koje postavlja obvezu da lišenje slobode bude u skladu s domaćim zakonom, njegovim materijalnim i procesnim pravilima. Međutim, kako je naveo Europski sud, poštovanje domaćeg prava nije dovoljno. Zahtjev u svezi sa zakonitošću nije ispunjen pukim poštovanjem relevantnog domaćeg zakonodavstva jer ono mora biti u skladu s Europskom konvencijom, uključujući i opća načela koja su u njoj izražena ili se podrazumijevaju (vidi Europski sud, *L. M. protiv Slovenije*, presuda od 12. lipnja 2014. godine, predstavka broj [32863/05](#), toč. 121. i 122.). U slučaju osobe čiji pritvor spada u domašaj članka 5. stavak 1. točka c), potrebno je saslušanje (vidi Europski sud, *Oravec protiv Hrvatske*, presuda od 11. srpnja 2017. godine, predstavka

broj 51249/11, točka 66. s daljnjim referencama). To znači da redovni sud prilikom kontrole produljenja pritvora nakon podizanja optužnice primjenjuje relevantne odredbe ZKPFBiH, ali istodobno se te odredbe moraju tumačiti u smislu prakse i standarda koje je utvrdio Europski sud.

34. Dalje, Ustavni sud podsjeća na presudu Europskog suda (vidi Europski sud, *Stevan Petrović protiv Srbije*, presuda od 20. travnja 2021. godine, predstavke br. 6097/16 i 28999/19, toč. 154. i 155. s daljnjim referencama) u kojoj je Europski sud naveo:

*154. Prva osnovna garancija koja prirodno proizlazi iz članka 5. stavak 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 članak 5. stavak 4. Konvencije ne zahtijeva da se pritvorena osoba sasluša svaki put kada podnese žalbu na odluku o produljenju pritvora, već da joj treba omogućiti pravo da bude saslušana u razumnim intervalima [...]. Dakle, Sud je već prihvatio da, u određenim okolnostima, u slučaju kada je dotična osoba mogla da bude saslušana pred sudom koji odlučuje po njezinom zahtjevu za puštanje u prvostupanjskom postupku, poštovanje procesnih zahtjeva svojstvenih članku 5. stavak 4. ne zahtijeva da se ona ponovno pojavi pred žalbenim sudom [...]. Također, kada je pritvorena osoba mogla da se pojavi u prvom stupnju pred sućem koji je donio odluku o njezinom pritvoru, nepojavljivanje u žalbenom postupku samo po sebi nije predstavljalo kršenje članka 5. stavak 4. Konvencije. Ipak, mogu postojati situacije u kojima će sud koji odlučuje o žalbi morati održati ročište uz osobno pojavljivanje pritvorenika; ovo može ovisiti o prirodi pitanja o kojima će se odlučivati, važnosti odluke za pritvorenika, je li se pritvorenik osobno 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 suca o određivanju pritvora od 22. veljače 2013. godine, kojom prilikom je podnositelj zaista i osobno saslušan [...], produljivali pritvor podnositelju u petnaest navrata na razdoblje od trideset dana, šezdeset dana, dva mjeseca, tri mjeseca ili do daljnje odluke suda. Svaki put su ta produljenja potvrđena u drugom stupnju. Štoviše, nadležni prvostupanjski ili drugostupanjski sudovi nisu saslušali podnositelja osobno ni u jednoj od tih prilika [...]. Čak i prihvaćajući da je podnositelj mogao zatražiti puštanje iz pritvora kada je saslušan 5. ožujka 2013., 8. rujna 2014. i 25. travnja 2016. godine, kako je tvrdila Vlada [...], proizlazi da je podnositelj saslušan osobno, u kontekstu u svezi sa pritvorom ili potencijalno u kontekstu u svezi sa pritvorom, samo u četiri navrata tijekom razdoblja 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, štoviše, 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 kazneni 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 obranu od kaznene optužbe. Međutim, suci koji čine vijeće pred kojim se održava glavni pretres i koje meritorno odlučuje o kaznenoj optužbi protiv apelanta nisu suci vijeća koje odlučuje o produljenju pritvora apelantu, u smislu članka 151. stavak (1) ZKPFBiH. Ustavni sud smatra da je na taj način u potpunosti sačuvana nepristranost sudskog vijeća pred kojim se održava glavni pretres. Naime, suci koji čine vijeće koje sudi apelantu sve do okončanja postupka imaju obvezu optuženu osobu/apelanta smatrati nevinim za kazneno djelo dok se pravomoćnom presudom suda ne utvrdi njegova krivica.

36. Ustavni sud podsjeća da je apelant optužen za kazneno djelo razbojništva (članak 289. stavak 2. u svezi sa stavkom 1.) za koje je KZFBiH propisao kaznu zatvora u trajanju od jedne do deset godina. Člankom 151. ZKPFBiH je propisano da u slučaju kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora do deset godina, nakon potvrđivanja optužnice i prije izricanja prvostupanjske presude, pritvor može trajati najdulje jednu godinu i šest mjeseci. Dakle, apelant, nakon potvrđivanja optužnice, teoretski može biti u pritvoru najdulje jednu godinu i šest mjeseci. Međutim, to, prema mišljenju Ustavnog suda, ni u kojem slučaju ne znači da apelant mora biti u pritvoru u najduljem zakonom propisanom vremenu, jer to ovisi o postojanju razloga zbog kojih je pritvor određen, što se kontrolira u redovnim intervalima. Štoviše, odredbama članka 145. stavak (5) ZKPFBiH je propisano da će se pritvor ukinuti čim prestanu razlozi na temelju kojih je određen.

37. Ustavni sud ponavlja da je Kantonalni sud 12. studenog 2021. godine, prije donošenja rješenja kojim je apelantu produljio pritvor, održao javnu sjednicu na kojoj je apelant sa svojim braniteljem bio prisutan. Tom prilikom apelant je saslušan pred sudom, koji je ocjenjivao postojanje uvjeta za produljivanje pritvora koji je apelantu određen tijekom trajanja istrage. Potom je Kantonalni sud u izvanraspravnom vijeću, u skladu s obvezom iz članka 151. stavak 1. ZKPFBiH, nakon nejavne sjednice i na temelju dokumentacije u spisu, produljivao pritvor u pet navrata na razdoblja od dva mjeseca. Po posljednjem osporenom rješenju apelant je mogao biti u pritvoru do 6. studenog 2022. godine. Također, Kantonalni sud je i šesti put na nejavnoj sjednici apelantu produljio pritvor. Međutim, nakon 12. studenog 2021. godine, Kantonalni sud niti jednom nije saslušao apelanta na okolnosti koje se tiču produljenja pritvora, iako je šest puta održao sjednice na kojima je produljivan 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 svezi s produljenjem pritvora.

38. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da ZKPFBiH ne sadrži odredbe u kojim bi decidirano bila propisana obveza suda da prilikom kontrole opravdanosti trajanja pritvora održava javnu sjednicu na kojoj bi optužena osoba imala mogućnost osobno se izjasniti pred sudom. Ta obveza je propisana člankom 145. stavak (5) ZKPFBiH samo



u slučaju da se pojave nove činjenice ili kada optužena osoba sudu podnosi prijedlog za ukidanje pritvora, u kojem slučaju je sud obavezan održati javnu sjednicu. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da članak 5. Europske konvencije ne isključuje mogućnost da se sustavom automatskog periodičnog preispitivanja zakonitosti lišenja slobode može osigurati poštovanje zahtjeva iz članka 5. stavak 4. Europske konvencije, te da se u takvim okolnostima ne mora održavati javna sjednica u svakom slučaju kada se produljuje pritvor. Odluka o tome hoće li se održati javna sjednica ovisit će o okolnostima 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 člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine propisano da se prava i slobode određene u Europskoj konvenciji i njezinim protokolima izravno primjenjuju u Bosni i Hercegovini, te da imaju prioritet nad svakim drugim zakonom. Na taj način je utvrđena ustavna obveza svih sudova da u postupcima koje vode i odlukama koje donose u okviru svoje nadležnosti primjenjuju standarde ljudskih prava i temeljnih sloboda, na šta je dodatno ukazano i člankom II/6. Ustava Bosne i Hercegovine. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je kontinuirano isticao da se na svaki konkretan slučaj trebaju izravno primijeniti odredbe Europske konvencije ukoliko domaći zakoni ne reguliraju određeno pitanje u skladu s Europskom konvencijom ili ga ne reguliraju dovoljno jasno (vidi Ustavni sud, [AP-2044/20](#) od 5. listopada 2021. godine, točka 37. i dalje).

40. U konkretnom slučaju, iako se radilo o tzv. automatskom sustavu preispitivanja odluke o zakonitosti pritvora, razdoblje dulje od godinu dana u kojem apelant nije saslušan, prema mišljenju Ustavnog suda, nikako se ne može smatrati „razumnim intervalom“ u smislu relevantne prakse Europskog suda. Jednostavno rečeno, prevelik značaj ima ljudska sloboda, koja je zaštićena člankom 5. Europske konvencije, da bi se moglo tolerirati da apelant ne bude saslušan na okolnosti produljenja pritvora u razdoblju duljem 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 produljio trajanje pritvora. Insistiranjem na tome da sud „vidi i čuje apelanta“ izbjegava se birokratizacija odlučivanja o produljenju trajanja lišenja slobode i omogućava se onome tko je lišen slobode da se o tome izjasni. Budući da je apelantu navedeno pravo uskraćeno, Ustavni sud zaključuje da je povrijeđeno apelantovo pravo iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. stavak 4. Europske konvencije.

41. S obzirom na utvrđenu povredu apelantovog prava iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da je izlišno razmatrati ostale apelacijske 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 produljivanju mjere pritvora, da u situaciji kada utvrdi da je apelantovo lišavanje slobode po osporenoj odluci redovnog suda rezultiralo povredom prava na slobodu i sigurnost osobe, 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 produljenja mjere pritvora (vidi, između ostalih, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj [AP-4531/15](#) od 8. prosinca 2015. godine, toč. 68. i 69., s referencama na relevantnu praksu Ustavnog suda, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Međutim, Ustavni sud napominje da je Kantonalni sud obvezan, ukoliko apelant bude u pritvoru u vrijeme prijema ove odluke, odmah poduzeti radnje kojima će omogućiti apelantu djelotvorno saslušanje pred sudom u svezi s pritvorom, kako bi se poštovale apelantove garancije na slobodu i sigurnost osobe, kako je navedeno u ovoj odluci.

## **VII. Zaključak**

43. Ustavni sud zaključuje da su utemeljeni apelantovi navodi o povredi prava na slobodu i sigurnost osobe iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. stavak 4. Europske konvencije jer apelantu u postupku kontrole opravdanosti pritvora, nakon potvrđivanja optužnice, nije omogućeno da u „razumnim intervalima“ bude osobno saslušan pred vijećem Kantonalnog suda koje odlučuje o njegovom pritvoru. Pri tome nije odlučujuće je li ZKPFBiH takvo postupanje striktno propisivao, budući da prema Ustavu Bosne i Hercegovine odredbe Europske konvencije imaju prioritet nad svim drugim zakonima i moraju se izravno primjenjivati.

44. Na temelju članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 72. st. (4) i (5) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

45. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

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  
Apelacijskog suda Brčko distrikta Bo-  
sne i Hercegovine broj 96 0 P 120629  
21 Gž od 15. rujna 2021. godine

Odluka od 30. studenog 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 temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 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, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 30. studenog 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

**Odbija se kao neutemeljena apelacija koju je podnio „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH Sarajevo protiv Presude Apelacijskog suda Brčko distrikta BiH broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 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. studenog 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Apelacijskog suda Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Apelacijski sud) broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 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. travnja 2021. godine.

## **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Osnovnog suda, Apelacijskog suda i Sulejmana Jazvina (u daljnjem tekstu: tužitelj) zatraženo je 16. studenog 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju.
3. Nakon što su Ustavnom sudu dostavljeni odgovori, Ustavni sud ih je 15. lipnja 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 davatelj kredita s tužiteljem zaključio ugovor o dugoročnom kreditu. Ugovorom je, između ostalog, predviđeno da tužitelj mora platiti naknadu za obradu kredita u iznosu od 537,00 KM. Tužitelj je platio naknadu prije isplate kredita. Nakon toga, tužitelj je podnio tužbu kojom je tražio da sud utvrdi da je ništava odredba članka 4. stavak 1. navedenog ugovora o kreditu. Tužitelj je tražio da sud obveže apelanta da mu na ime stjecanja bez osnove, uslijed neutemeljene 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. travnja 2021. godine, koja je potvrđena Presudom Apelacijskog suda broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 2021. godine, usvojio tužiteljev tužbeni zahtjev i obvezao apelanta da tužitelju vrati potraživani novčani iznos. Osnovni sud je istaknuo 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 izravno povezana s procentom od visine odobrenog kredita, a ne sa stvarno obavljenim poslovima. Osnovni sud je istaknuo da apelant tijekom postupka nije pružio niti jedan dokaz o tome što čini troškove obrade kredita i na temelju 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 osnovi naknade za obradu kredita. Sud je istaknuo 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 temelju navedenog, Osnovni sud je zaključio da je takvim postupanjem apelant stavio tužitelja 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. stavak 1., 46., 103.,

105., 210. stavak 2. i 214. u svezi sa člankom 1065. Zakona o obligacijskim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Naime, kako je obrazloženo, tim odredbama je propisana obvezna primjena načela savjesnosti, poštenja i jednakih davanja prilikom zaključenja obligacijskopравnih odnosa.

8. Apelacijski sud je u svojoj Presudi broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 2021. godine potvrdio pravni stav Osnovnog suda. Naročito je istaknuo da je apelant, umanjujući iznos kredita za troškove naknade za obradu kredita, prouzrokovao neravnotežu u pravima i obvezama ugovornih strana na tužiteljevu štetu. Istaknuto je i da apelant, iako je od tužitelja naplatio tu naknadu, tijekom postupka nije dokazao na što se troškovi obrade kreditnog zahtjeva odnose. Apelacijski sud je istaknuo da je apelant morao tužitelju 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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. rujna 2019. godine i Presudu Vrhovnog suda RS broj 80 0 Mal 111035 20 Spp od 1. lipnja 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 što se ta naknada odnosi ne može biti dovoljna za utvrđenje da je takva odredba ugovora ništava.

##### **b) Odgovori na apelaciju**

10. Apelacijski sud je naveo da je u svojoj presudi dao jasne razloge za zauzeti pravni stav i da nema potrebe ponavljati ih.

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 usuglašena na području Brčko distrikta i da odluka u konkretnom predmetu ne odstupa od te prakse.

12. Tužitelj 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 Europske unije broj C-224/19 od 16. srpnja 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:

#### *Članak 54. stavak (1) i stavak (2) točka 2)*

*(1) Potrošač, prije zaključenja ugovora o kreditu, mora biti upoznat o svim ugovornim odredbama u pisanom obliku.*

*(2) Informacija iz stavka (1) ovoga članka treba sadržavati:*

*2) ukupne troškove kredita;*

#### *Članak 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 uredno ne ispunjava obveze iz ugovora o kreditu;*



b) troškove doznaka i troškove za vođenje računa za plaćanje otplate, kamate i ostale izdatke u svezi s ugovorenim kreditom;

c) troškove osiguranja otplate kredita čiji najveći iznos može biti ukupan iznos kredita, uključujući kamate i ostale troškove;

d) troškove članarina u određenim udrugama ili skupinama koje proizilaze iz posebnih ugovora, a utječu 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 člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, kao i da je podnesena u roku, da ispunjava i ostale uvjete dopustivosti iz članka 18. stavak (3) Pravila Ustavnog suda, te da nije očigledno (*prima facie*) neutemeljena u smislu odredbe članka 18. stavak (4) Pravila Ustavnog suda.

16. Apelant pobija navedene odluke tvrdeći da su mu tim odlukama prekršena prava iz članka II/3.(e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 6. stavak 1. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

### Pravo na pravično suđenje

17. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:*

e) *Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.*

18. Članak 6. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom. [...]*

19. U odnosu na navode o proizvoljnoj primjeni prava, Ustavni sud podsjeća da je, prema praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud), prvenstveno na domaćim organima, naročito sudovima, da rješavaju probleme tumačenja domaćih zakona. Europski sud ističe da ne treba postupati kao sud „četvrtre instance“ te da stoga neće, prema članku 6. stavak 1. Europske konvencije (kojem korespondira članak 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

Europski sud, *Aščerić protiv Bosne i Hercegovine*, odluka od 17. prosinca 2019. godine, predstavka broj 52871/13, točka 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. lipnja 2022. godine, toč. 42–45. s daljnjim referencama, objavljenu na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

20. U svezi 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 što sve spada u te troškove, niti je bilo čime doveo u pitanje zaključak vještaka financijske struke da te troškove naplaćuje dvostruko, i to unutar nominalne kamatne stope i posebno kao naknadu (vidi toč. 7. i 8. ove odluke), čime je, suprotno odredbama ZOO-a, doveo tužitelja 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 tužiteljev tužbeni zahtjev i obvezali apelanta da mu vrati naplaćenu naknadu.

21. Dalje, apelant navodi da mu je pravo na pravično suđenje prekršeno i zbog toga što u svezi s naplatom ove naknade praksa sudova u Brčko distriktu nije usklađena s praksom sudova u Federaciji BiH i RS, dakle praksa je suprotna. U svezi 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. listopada 2021. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)), u kojem je bila osporena presuda Vrhovnog suda Federacije BiH, Ustavni sud odbacio kao očigledno (*prima facie*) neutemeljenu 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 (tužitelj u tom predmetu) ne može naknadno pozivati na eventualni nerazmjernost troškova i zaista obavljenih radnji. Točnije, u tom predmetu, za razliku od konkretnog, vještak financijske 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 što su se odnosili troškovi obrade kredita, to se stav Ustavnog suda iz Odluke broj *AP-1338/20* u svezi 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. rujna 2019. godine. Ta presuda je bila osporena apelacijom broj *AP-4232/19*

koju je Ustavni sud odbacio kao nedopuštenu jer ju je podnijela neovlaštena osoba (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj [AP-4232/19](#) od 26. ožujka 2020. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Iako nije ispitivao meritum tog predmeta, Ustavni sud zapaža da je u toj presudi Vrhovni sud zaista istaknuo 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 tužitelj 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 neutemeljeno.

23. Ustavni sud, također, ukazuje na Presudu Suda Europske unije (Europskog suda pravde) br. C-259/19 i C-224/19 od 16. srpnja 2020. godine, paragraf 79. i točka 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 financijska 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 točku 20. ove odluke).

24. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema kršenja apelantovog prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

### **Pravo na imovinu**

25. U odnosu na pravo na imovinu, Ustavni sud zapaža da apelant tvrdnje o kršenju tog prava, u biti, temelji na istim navodima koje je istaknuo u svezi s pravom na pravično suđenje, koje je Ustavni elaborirao u prethodnim točkama ove odluke i zaključio da su neutemeljeni. 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 članka II/3. (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, također, neutemeljeni.

## **VII. Zaključak**

26. Ustavni sud zaključuje da nema kršenja prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije kada nema ništa što bi ukazivalo da su redovni sudovi proizvoljno primijenili pravo kada su utvrdili da tužitelju pripada pravo na povrat novčanog iznosa naplaćenog na ime obrade kredita te kada apelant nije tužitelju jasno prezentirao na što se ti troškovi odnose.

27. Nema kršenja prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku 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 članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, niti su u apelaciji pruženi dokazi iz kojih bi se moglo zaključiti suprotno.

28. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Valerija Galić

# **REGISTRI ODLUKA**



# Registar odluka po nadležnosti

## 1. Članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine

### 1.1. Predmet broj U-16/20

#### **RJEŠENJE O NEIZVRŠENJU** od 19. siječnja 2023. godine

Rješenje o neizvršenju Odluke broj U-16/20 kojom je Povjerenstvu za koncesije Bosne i Hercegovine naloženo da u svojstvu Zajedničkog povjerenstva za koncesije, u smislu članka 4. stavak 3. i članka 6. stavak 2. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke riješi sporna pitanja između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koja su nastala u svezi 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. siječnja 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 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. siječnja 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela članka 5. stavak 1. točka 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. ožujka 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. ožujka 2023. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti članka 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), članka 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i članka 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. ožujka 2023. godine

Zahtjev Borjane Krišto, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajuće Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti članka 9. stavak (1), članka 10. stavak (4) i članka 11. stavak (1) točka b) Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine

strana 143

### 1.7. Predmet broj U-2/21

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 28. rujna 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. rujna 2023. godine

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

strana 169

## **2. Članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine**

### 2.1. Predmet broj U-33/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI** od 19. siječnja 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. lipnja 2022. godine

strana 235

### 2.2. Predmet broj U-25/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. siječnja 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

### 2.3. Predmet broj U-22/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14.



Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

#### **2.4. Predmet broj U-32/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI** *od 23. ožujka 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudac Igor Marić) za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 1. točka b) Zakona o sudskim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

strana 265

#### **2.5. Predmet broj U-34/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** *od 23. ožujka 2023. godine*

Zahtjev Apelacijskog 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 člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

strana 271

#### **2.6. Predmet broj U-26/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** *od 13. srpnja 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

#### **2.7. Predmet broj U-2/23**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** *od 13. srpnja 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac 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. srpnja 2023. godine*

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

strana 329

## 2.9. Predmet broj U-12/23

### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 28. rujna 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

## 3. Članak VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine

### 3.1. Predmet broj AP-2264/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. i 20. siječnja 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, odvjetnici uposleni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

strana 373

### 3.2. Predmet broj AP-4204/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Apelacija „Energoinvesta TPO“ d.d. Jajce, koji zastupa Denisa Gačanin, odvjetnica iz Sarajeva, podnesena protiv Zaključka Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. listopada 2022. godine

strana 395

### 3.3. Predmet broj AP-4558/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Apelacija Lejle Fazlagić-Pašić, koju zastupa Senad Bilić, odvjetnik iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. rujna 2022. godine

strana 405

### 3.4. Predmet broj AP-3228/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Apelacija Kenana Čustovića, kojeg zastupa Nina Kisić, odvjetnica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. srpnja 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. srpnja 2022. godine

strana 419

### 3.5. Predmet broj AP-3852/21

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 30. studenog 2023. godine

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacijskog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 2021. godine

strana 435

## Registar odluka po kriterijima dopustivosti

### **1. Članak 18. stavak (3) točka h) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine** APELACIJA JE *RATIONE MATERIAE* INKOMPATIBILNA SA USTAVOM

#### **1.1. Predmet broj AP-2264/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** *od 19. i 20. siječnja 2023. godine*

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, odvjetnici uposleni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

strana 373

### **2. Članak 19. stavak (1) točka 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. siječnja 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. lipnja 2022. godine

strana 235

#### **2.2. Predmet broj U-12/23**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** *od 28. rujna 2023. godine*

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

### **3. Članak 19. stavak (1) točka f) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine** PODNOŠITELJ ZAHTEVA JE PROPUSTIO U OSTAVLJENOM ROKU DOPUNITI/ PRECIZIRATI ZAHTEJ

#### **3.1. Predmet broj U-32/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI** *od 23. ožujka 2023. godine*

Zahtjev Osnovnog suda u Banjaluci (sudac Igor Marić) za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 1. točka b) Zakona o sudskim pristojbama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 i 67/20) sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

strana 265

**4. Članak 19. stavak (1) točka 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. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

## Registar odluka po katalogu prava

### 1. Članak II/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine

Članak 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda  
PRAVO NA ŽIVOT

#### 1.1. Predmet broj AP-2264/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. i 20. siječnja 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, odvjetnici uposleni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

strana 373

### 2. Članak II/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine

Članak 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda  
ZABRANA MUČENJA

#### 2.1. Predmet broj AP-2264/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. i 20. siječnja 2023. godine

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, odvjetnici uposleni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

strana 373

### 3. Članak II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine

Članak 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda  
PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST OSOBE

#### 3.1. Predmet broj AP-3228/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Apelacija Kenana Čustovića, kojeg zastupa Nina Kisić, odvjetnica iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 039477 22 Kž 8 od 14. srpnja 2022. godine i Rješenja Kantonalnog suda u Sarajevu broj 09 0 K 039477 22 Kv 8 od 6. srpnja 2022. godine

strana 419

### 4. Članak II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine

Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda  
PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

#### 4.1. Predmet broj U-34/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 23. ožujka 2023. godine

Zahtjev Apelacijskog 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 člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

strana 271

#### **4.2. Predmet broj U-13/23**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

strana 329

#### **4.3. Predmet broj AP-3852/21**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 30. studenog 2023. godine**

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacijskog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 2021. godine

strana 435

### **5. Članak II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine**

#### **Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

##### **ZAŠTITA IMOVINE**

#### **5.1. Predmet broj U-2/23**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac 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. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

strana 329

#### **5.3. Predmet broj AP-4204/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Apelacija „Energoinvesta TPO“ d.d. Jajce, koji zastupa Denisa Gačanin, odvjetnica iz

Sarajeva, podnesena protiv Zaključka Općinskog suda u Jajcu broj 128 0 Ip 009830 13 Ip od 19. listopada 2022. godine

strana 395

#### **5.4. Predmet broj AP-4558/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Apelacija Lejle Fazlagić-Pašić, koju zastupa Senad Bilić, odvjetnik iz Sarajeva, podnesena protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 K 026508 22 Kž 67 od 27. rujna 2022. godine

strana 405

#### **5.5. Predmet broj AP-3852/21**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 30. studenog 2023. godine**

Apelacija „Raiffeisen Bank“ d.d. BiH iz Sarajeva podnesena protiv Presude Apelacijskog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 0 P 120629 21 Gž od 15. rujna 2021. godine

strana 435

### **6. Članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine**

#### **Članak 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

##### **ZABRANA DISKRIMINACIJE**

#### **6.1. Predmet broj U-25/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. siječnja 2023. godine**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

#### **6.2. Predmet broj U-22/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

#### **6.3. Predmet broj U-29/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti članka 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 63/20), članka 140. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i članka 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. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samira Fehrića) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

#### **6.5. Predmet broj U-2/23**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac 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. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Kantonalnog suda u Tuzli (sudac Predrag Krsmanović) za ocjenu kompatibilnosti članka 46. stavak 5. Zakona o mirovinskom 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 članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u svezi sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

strana 329

#### **6.7. Predmet broj U-12/23**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. rujna 2023. godine**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349



## **7. Članak 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

### **PRAVO NA SLOBODNE IZBORE**

#### **7.1. Predmet broj U-27/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. Članak 1. Protokola broj 6 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

### **UKIDANJE SMRTNE KAZNE**

#### **8.1. Predmet broj AP-2264/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. i 20. siječnja 2023. godine**

Apelacija Patrasa Moina, državljanina Pakistana, kojeg zastupaju Amila Mimica Kunosić i Sven Selesković, odvjetnici uposleni u odvjetničkom 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. svibnja 2022. godine i S1 3 U 042239 22 U od 1. travnja 2022. godine, kao i protiv Rješenja Ministarstva sigurnosti, Sektor za azil, broj UP-1-07/1-41-1-391-12/20 od 3. veljače 2022. godine

strana 373

## **9. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

### **OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE**

#### **9.1. Predmet broj U-27/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. siječnja 2023. godine**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

### **9.3. Predmet broj U-22/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

### **9.4. Predmet broj U-26/22**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

### **9.5. Predmet broj U-12/23**

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. rujna 2023. godine**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Melisa Bandić) za ocjenu ustavnosti članka 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 349

# Registar odluka po ostalim člancima Ustava Bosne i Hercegovine

## 1. Članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

### 1.1. Predmet broj U-23/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. siječnja 2023. godine

Zahtjev Denisa Zvizdića, u vrijeme podnošenja zahtjeva drugog zamjenika predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti relevantnog dijela članka 5. stavak 1. točka 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. ožujka 2023. godine

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. rujna 2023. godine

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

strana 169

### 1.4. Predmet broj U-25/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU** od 19. siječnja 2023. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Edina Kršlak) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 241

### 1.5. Predmet broj U-22/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sutkinja Dragica Miletić) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini 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 člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 253

### 1.6. Predmet broj U-26/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 13. srpnja 2023. godine**

Zahtjev Osnovnog suda u Srebrenici (sudac Samir Fehrić) za ocjenu ustavnosti članka 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18) sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

strana 285

## **2. Članak I/7.(b) Ustava Bosne i Hercegovine**

### 2.1. Predmet broj U-19/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. siječnja 2023. godine**

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

strana 17

## **3. Članak II/2. Ustava Bosne i Hercegovine**

### 3.1. Predmet broj U-27/22

#### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. Članak II/5. Ustava Bosne i Hercegovine**

##### **4.1. Predmet broj U-19/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. siječnja 2023. godine**

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

strana 17

#### **5. Članak III/1. Ustava Bosne i Hercegovine**

##### **5.1. Predmet broj U-23/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 19. siječnja 2023. godine**

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

strana 37

#### **6. Članak III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine**

##### **6.1. Predmet broj U-3/21**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 28. rujna 2023. godine**

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

strana 169

#### **7. Članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine**

##### **7.1. Predmet broj U-27/22**

##### **ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 23. ožujka 2023. godine**

Zahtjev Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. listopada 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu usuglašenosti 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. rujna 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. rujna 2023. godine*

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

strana 169

**ABECEDNI INDEKS KLJUČNIH  
POJMOVA**





<b>A</b>	
<b>Azil</b>	
AP-2264/22 .....	373

<b>B</b>	
<b>Brzina preispitivanja zakonitosti lišenja slobode</b>	
AP-3228/22 .....	419

<b>D</b>	
<b>Diskriminacija</b>	
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

<b>Državljanstvo</b>	
U-19/22 .....	17

<b>G</b>	
<b>Gradanski postupak</b>	
AP-3852/21 .....	435

<b>I</b>	
<b>Imovina, kontrola korištenja</b>	
AP-4558/22 .....	405

<b>Izbori</b>	
U-27/22 .....	51

<b>Izborni zakon</b>	
U-27/22 .....	51

<b>Izvršenje</b>	
AP-4204/22 .....	395

<b>Izvršni postupak</b>	
AP-4204/22 .....	395

<b>J</b>	
<b>Javni interes</b>	
AP-4204/22 .....	395

<b>K</b>	
<b>Kredit, troškovi obrade</b>	
AP-3852/21 .....	435

<b>Kazneni postupak</b>	
AP-4558/22 .....	405
AP-3228/22 .....	419

<b>Kvaliteta zakona</b>	
U-27/22 .....	51
U-2/23 .....	307

<b>L</b>	
<b>Legitimno očekivanje</b>	
U-27/22 .....	51
U-13/23 .....	329

<b>M</b>	
<b>Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima</b>	
U-27/22 .....	51
U-25/22 .....	241
U-22/22 .....	253
U-26/22 .....	285
U-12/23 .....	349

<b>Miješanje u imovinu</b>	
U-13/23 .....	329

<b>Mirovina</b>	
U-13/23 .....	329

<b>Mjera osiguranja</b>	
AP-4558/22 .....	405

<b>N</b>	
<b>Načelo odgovornosti entiteta</b>	
U-2/21 .....	147

<b>Načelo poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine</b>	
U-2/21 .....	147

<b>Nadležnost suda</b>	
U-34/22 .....	271

<b>Nepristran sud</b>	
U-34/22 .....	271

## O

### Obrazložena presuda

AP-3852/21 ..... 435

### Obrazovanje

U-3/21 ..... 169

## P

### Porez

U-2/23 ..... 307

### Primjena prava i utvrđivanje činjenica (proizvoljnost)

AP-3852/21 ..... 435

### 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