



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

БИЛТЕН

Уставног суда Босне и Херцеговине
2023. година

2023

Сарајево, 2024.

БИЛТЕН УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

2023. ГОДИНА

БРОЈ 34

ISSN: 1512-6366

Издавач:

УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
Сарајево, Реиса Џемалудина Чаушевића 6/III

За издавача:

ВАЛЕРИЈА ГАЛИЋ

Уредник:

МИРСАД ЋЕМАН

Редакциони одбор:

МИРСАД ЋЕМАН

ЕРМИНА ДУМАЊИЋ

АЗЕМ КРАЈИНИЋ

АМЕЛА ХАРБА-БАШОВИЋ

ЕЛВИС ЉАЈИЋ

Лектура и коректура:

ЈЕЗИЧКИ ОДЈЕЛ УСТАВНОГ СУДА БиХ

ДТР:

ИТ ОДЈЕЛ УСТАВНОГ СУДА БиХ

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----|
| Уводна ријеч | 5 |
| Надлежност из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине | |
| У-16/20 | 11 |
| У-19/22 | 17 |
| У-23/22 | 37 |
| У-27/22 | 51 |
| У-29/22 | 127 |
| У-15/20 | 149 |
| У-2/21 | 153 |
| У-3/21 | 177 |
| Надлежност из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине | |
| У-33/22 | 247 |
| У-25/22 | 253 |
| У-22/22 | 265 |
| У-32/22 | 277 |
| У-34/22 | 283 |
| У-26/22 | 299 |
| У-2/23 | 321 |
| У-13/23 | 343 |
| У-12/23 | 365 |
| Надлежност из члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине | |
| АП-2264/22 | 389 |
| АП-4204/22 | 411 |
| АП-4558/22 | 423 |
| АП-3228/22 | 437 |
| АП-3852/21 | 455 |
| Регистри одлука | |
| Регистар одлука по надлежности | 467 |
| Регистар одлука по критеријумима допустивости | 473 |
| Регистар одлука по каталогу права | 475 |
| Регистар одлука по осталим члановима Устава Босне и Херцеговине | 481 |
| Азбучни индекс кључних појмова | 487 |

УВОДНА РИЈЕЧ

Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине је периодична публикација која углавном излази једном годишње. То је један од начина остваривања принципа јавности рада Уставног суда БиХ и приближавања домаћој и међународној јавности уставносудске праксе, посебно када је ријеч о промовисању и заштити основних људских права и слобода.

Уставни суд је у 2023. години донио 464 одлуке којим је ријешено 1.510 предмета. У поређењу с претходним годинама, Уставни суд БиХ је у овој години донио знатно мањи број одлука те ријешено мањи број предмета. Наиме, због одласка двоје судија у пензију 2022. године и пропуста Представничког дома Федерације Босне и Херцеговине и Народне скупштине Републике Српске да именују нове домаће судије, Уставни суд није могао да функционише у пуном капацитету и да буде потпуно ефикасан. Због непопуњеног састава Уставног суда Велико вијеће није било у могућности да ради, тако да је Уставни суд био присиљен да предмете рјешава искључиво на пленарним сједницама. Међутим, на тај начин се може ријешити само ограничен број предмета. Упркос веома тешким условима у којима је радио у 2023. години, Уставни суд је предузео низ организационо-техничких мјера како би на пленарним сједницама одлучио о што већем броју предмета те заузео битне ставове. Тако овај билтен садржи 22 одлуке у којима су обрађена веома значајна уставноправна и општедруштвена питања у Босни и Херцеговини. Ријеч је о 17 одлука које се односе на уставне спорове и захтјеве за оцјену уставности и о пет одлука из апелационе надлежности. Одлуке су поредане према надлежностима, а додатну и бољу прегледност омогућавају четири регистра разврстана према одређеним областима те абecedни/азбучни индекс кључних појмова.

За детаљнију претрагу свеукупне праксе Уставног суда БиХ упућујемо вас на његову интернет страницу www.ustavisud.ba која омогућава претрагу одлука према различитим критеријумима, а у посљедње вријеме даје увид и у праксу Европског суда за људска права кроз сажетке одређеног броја значајнијих пресуда/одлука тог суда.

Овај билтен, као и сви досадашњи, представља још једну могућност за сва заинтересована лица, прије свега правне практичаре, да се ближе упознају с начином и резултатима рада Уставног суда БиХ. Уставни суд БиХ тумачи уставноправне стандарде и представља један од механизма за њихову практичну

примјену. То је посебно важно када се говори о уставноправним инструментима заштите основних људских права и слобода, с обзиром на то да је то незаобилазна компонента демократије и владавине права. Имајући то у виду, надамо се да ће правни ставови Уставног суда БиХ презентовани у овом билтену допринијети бољем разумијевању уставне стварности у којој живимо.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

**ОДЛУКЕ
УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Надлежност из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине

Предмет број У-16/20

**РЈЕШЕЊЕ
О НЕИЗВРШЕЊУ**

Рјешење о неизвршењу Одлуке број У-16/20 којом је Комисији за концесије Босне и Херцеговине наложено да у својству Заједничке комисије за концесије, у смислу члана 4 став 3 и члана 6 став 2 Закона о концесијама Босне и Херцеговине, најкасније у року од три мјесеца од дана достављања одлуке ријеши спорна питања између Босне и Херцеговине и Републике Српске која су настала у вези с додјелом концесија и актима који су наведени у одлуци

Рјешење од 19. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-16/20**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (3) и члана 72 став (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 19. јануара 2023. године донио је

РЈЕШЕЊЕ

Утврђује се да Комисија за концесије Босне и Херцеговине у својству Заједничке комисије за концесије, у смислу члана 4 став 3 и члана 6 став 2 Закона о концесијама Босне и Херцеговине, није извршила Дјелимичну одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број **У-16/20** од 16. јула 2021. године.

У складу са чланом 72 став (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, ово рјешење доставља се Тужилаштву Босне и Херцеговине.

Рјешење објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

1. Уставни суд Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) донио је 16. јула 2021. године Дјелимичну одлуку о допустивости и меритуму број **У-16/20** (у даљњем тексту: Дјелимична одлука) којом је утврдио да постоји спор у вези с

одлукама о концесијама у погледу концесионог добра и надлежности за њихово доношење које је донијела Република Српска. Том одлуком је, између осталог, Комисији за концесије Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комисија за концесије) наложено да у својству Заједничке комисије за концесије, у смислу члана 4 став 3 и члана 6 став 2 Закона о концесијама Босне и Херцеговине, најкасније у року од три мјесеца од дана достављања одлуке ријешити спорна питања између Босне и Херцеговине и Републике Српске, која су настала у вези с додјелом концесија и актима који су наведени у одлуци.

2. Дјелимична одлука је достављена Комисији за концесије 28. јула 2021. године, а рок за њено извршење је истицао 28. октобра 2021. године.

3. Комисија за концесије је 11. октобра 2021. године обавијестила Уставни суд о немогућности да предузме одговарајуће мјере с циљем извршења наведене одлуке и уједно је затражила продужење рока за извршење одлуке.

4. Уставни суд је Рјешењем број [У-16/20](#) од 2. и 3. децембра 2021. године утврдио да Комисија за концесије у својству Заједничке комисије за концесије није извршила наведену одлуку Уставног суда и одредио је начин извршења одлуке тако што је наложио Комисији за концесије у својству Заједничке комисије за концесије да најкасније у наредном року од шест мјесеци од дана достављања рјешења изврши Дјелимичну одлуку и обавијести Уставни суд о предузетим мјерама. Истовремено, Суду Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Суд БиХ) наложено је да предузме мјере ради хитног рјешавања спора који се код тог суда водио под бројем СИ 3 У 041293 21 Фп. Наиме, управни спор се водио по тужби против Рјешења о именовању Заједничке комисије за рјешавање спорних питања између Босне и Херцеговине и Републике Српске у вези с додијељеним концесијама за изградњу хидроелектрана на ријечи Дрини од 31. августа 2021. године. Ово рјешење није достављено Тужилаштву Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Тужилаштво БиХ).

5. Наведено рјешење је достављено Комисији за концесије 27. децембра 2021. године, а рок за његово извршење је истекао 27. јуна 2022. године.

6. Суд БиХ је 15. фебруара 2022. године доставио Уставном суду пресуду од 9. фебруара 2022. године коју је донио по тужби члана Комисије за концесије Менсура Шехагића и којом је ријешити спор тако што је тужбу уважио и поништио оспорени акт Комисије за концесије од 20. септембра 2021. године, те предмет вратио Комисији на поновно одлучивање.

7. Комисија за концесије Босне и Херцеговине је 24. јуна 2022. године Уставном суду доставила информацију о поступању. У информацији је, између осталог, навела да је члан Заједничке комисије Менсур Шехагић поново пред Судом

БиХ покренуо управни спор против рјешења о именовању Заједничке комисије, те да до окончања наведеног спора не присуствује раду Заједничке комисије. Комисија за концесије је даље навела да тренутно има четири члана, да је поступак избора новог сазива поништен и да предсједавајући Заједничке комисије није у могућности да именује другог члана умјесто члана који не учествује у раду. Такође је наведено да је из наведених разлога „до даљњег онемогућено одржавање сједница и доношење одлука“, односно да из објективних разлога Комисија за концесије није била у могућности да у остављеном року донесе одлуку у овом предмету. У информацији је такође навела да су преостали чланови Заједничке комисије обавили све потребне радње, размотрили материјал и друге доказе, те је предложила да Уставни суд „размотри могућност поновног продужења рока за доношење одлуке Заједничке комисије“.

8. Уставни суд је на сједници одржаној 14. јула 2022. године донио закључак да се рјешење од 2. и 3. децембра 2021. године достави Тужилаштву БиХ. Тужилаштво БиХ је 27. септембра 2022. године доставило Уставном суду обавијест о томе да је Суд БиХ поступио по одлуци Уставног суда.

9. Дакле, иако је рјешењем од 2. и 3. децембра 2021. године Уставни суд одредио додатни рок за извршење одлуке, који је истекао 27. јуна 2022. године, Комисија за концесије није извршила Дјелимичну одлуку Уставног суда број У-16/20 од 16. јула 2021. ни након продужења рока. У смислу члана VI/5 Устава Босне и Херцеговине одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће. Члан 72 Правила Уставног суда прописује да је свако физичко и правно лице дужно да поштује коначне и обавезујуће одлуке Уставног суда (став 1), као и да су сви органи власти дужни да у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и законом спроводе одлуке Уставног суда (став 2). Наведеним чланом је прописано и да Уставни суд доноси рјешење којим се утврђује да одлука Уставног суда није извршена, односно може одредити начин извршења одлуке (став 6).

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-19/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника председавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 14 Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16)

Одлука од 19. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-19/22, рјешавајући захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника председавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 19. јануара 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника председавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 14 у вези са чланом 9 став (1) тач. ц), ф) и л) Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16),

утврђује се да је члан 14 у вези са чланом 9 став 1 тач. ц), ф) и л) Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16) у сагласности са чл. I/7б) и III/5 Устава Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Денис Звиздић, у вријеме подношења захтјева други замјеник предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 5. јула 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 14 Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник БиХ“ број 22/16; у даљњем тексту: Закон о држављанству).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички дом) и Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) затражено је 12. јула 2022. године да доставе одговор на захтјев.

3. Представнички дом и Дом народа доставили су одговор 22, односно 27. јула 2022. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да одредбе члана 14 Закона о држављанству у вези са чланом 9 став 1, нарочито тач. ц), ф) и л), као и чланом 13 Закона о држављанству нису у сагласности са чланом I/76) Устава Босне и Херцеговине, чланом II/3ф) Устава Босне и Херцеговине и чланом 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције, чланом II/5 Устава Босне и Херцеговине, чланом 13 Европске конвенције, те чл. 9, 10, 14, 15 и 16 Европске конвенције о држављанству (у даљњем тексту: Конвенција о држављанству).

5. Захтјевом за оцјену уставности указује се на групу бивших држављана БиХ који су држављанство имали на основу рођења у БиХ. У вези с тим, наглашава се да је за вријеме рата у БиХ велики број држављана био присиљен да напусти домовину. У другим земљама избјеглице из БиХ су ради рјешавања егзистенцијалних и статусних питања узимале држављанство државе која их је примила. Законодавства неких од држава које су примиле велики број избјеглица из БиХ, нпр. Савезна Република Њемачка или Република Аустрија, нису дозвољавала постојање више држављанстава. Зато су држављани БиХ били присиљени да се одрекну држављанства БиХ и прихвате држављанство друге државе.

6. Оспорени члан 14 Закона о држављанству прописује услове који треба да буду испуњени да би бивши држављани БиХ могли поново да стекну држављанство БиХ. Према наводима из захтјева, прописани услови за поврат држављанства су „неповољни, несразмјерни, одвраћајући и дискриминаторни“. Приликом стицања држављанства та категорија бивших држављана БиХ изједначена је с било којим странцем који држављанство жели стећи натурализацијом. У том смислу, подносилац захтјева се позива на став Уставног суда да „воља уставотворца није била да избјеглицама из Босне и Херцеговине отежа повратак у њихову домовину“ (види Одлуку Уставног суда број *У-9/11* од 23. септембра 2011. године, тачка 36). За подносиоца захтјева споран је у ствари дио члана 14 Закона о држављанству који за поврат држављанства упућује на испуњење услова из члана 9 истог закона, међу којим условима су посебно спорни они из тач. ц), ф) и л).

7. Чланом 9 став 1 тачка ц) Закона о држављанству као услов за стицање држављанства прописано је да лице „довољно познаје писмо и језик једног од конститутивних народа Босне и Херцеговине“. Према наводима подносиоца захтјева, испуњење тог услова није тешко, „али је понижавајуће“. Потпуно је бесмислено од бивших држављана БиХ тражити да докажу да знају свој матерњи језик. Тај услов код бивших држављана БиХ изазива „осјећај незадовољства и повреде достојанства“.

8. У релевантном дијелу члана 9 став 1 тачка ф) Закона о држављанству као услов за стицање држављанства БиХ прописана је обавеза одрицања од важећег, стеченог држављанства, осим ако билатерални споразум не предвиђа другачије. У вези с тим, подносилац прво указује на дискриминацију и наводи да „постоје двије упоредне групе“. Прва су избјеглице из БиХ које су дошле у државе чије право није прописивало одрицање од ранијег држављанства (нпр. САД, Канада, Аустралија, Република Француска итд.). Друга упоредна група су такође избјеглице из БиХ, али које су дошле у државе с којима је БиХ у међувремену закључила билатералне споразуме о двоструком држављанству (нпр. Република Србија, Република Хрватска, Краљевина Шведска). Подносилац истиче да оспорени члан 14 Закона о држављанству уопште не узима у обзир да у исељеништву БиХ постоје двије наведене групе и да између њих постоји разлика. Наиме, подносилац истиче да за разлику од друге групе, која се није морала одрицати држављанства БиХ, прва група бивших држављана БиХ мора да сноси несразмјеран терет поврата држављанства БиХ – мора да се одрекне важећег држављанства земље у којој живи. Подносилац сматра да је то „крајње бесмислено“.

9. У вези с тим, подносилац наводи да је нпр. Краљевина Данска била једна од држава које нису дозвољавале постојање двојног држављанства. Процјењује се да у тој држави живи заједница од око 20.000 људи из БиХ. У међувремену, Краљевина Данска је 2015. године измијенила своје прописе и допустила двојно

држављанство. Осим Краљевине Данске, тај примјер су слиједиле Краљевина Норвешка, Република Чешка и Велико Војводство Луксембург у којима такође живе веће заједнице бивших држављана БиХ. Дакле, они који су се морали одрећи свог држављанства када су прихватили држављанство земље у коју су дошли као избјеглице, сада то не би морали. Имајући у виду историјски контекст напуштања БиХ и одрицање од држављанства, подносилац истиче да је неразумно и несразмјерно од те групе бивших држављана БиХ сада захтијевати одрицање од свог садашњег држављанства ради поновног стицања држављанства БиХ. Осим тога, та група бивших држављана БиХ не жели да се одрекне свог садашњег држављанства због породичних, економских или других разлога који су веома често повезани с посједовањем стеченог држављанства. Међутим, подносилац захтјева процјењује да није мали број бивших држављана БиХ из те групе који би се желио вратити и поново стећи држављанство БиХ. Под условом одрицања од садашњег држављанства, за те бивше држављане БиХ повратак је немогућ.

10. Подносилац захтјева сматра да је такво рјешење супротно уставној обавези из члана II/5 Устава БиХ, која се односи на омогућавање повратка избјеглих и расељених лица. Имајући у виду историјски контекст у којем је та група бивших држављана морала напустити земљу и одрећи се држављанства БиХ, као и њихов немали број (по подносиоачевој процјени око 93.000 људи), било би разумно и оправдано омогућити им поврат држављанства на једноставнији начин. Подносилац сматра да би се бившим држављанима БиХ требало омогућити поновно стицање домицилног држављанства, без обавезе испуњења свих услова које морају испунити странци који натурализацијом желе стећи држављанство БиХ.

11. Посљедњи услов који та група бивших држављана БиХ треба испунити прописан је чланом 9 став 1 тачка л) Закона о држављанству. Наведеном одредбом прописано је да бивши држављани БиХ из те групе морају имати „важећу гаранцију о стицању држављанства БиХ“. Та одредба је чврсто повезана с претходном зато што гаранцију о стицању држављанства издаје надлежни орган (полиција) најчешће на период од годину дана, у којем се мора пружити доказ о одрицању од важећег држављанства. Како истиче подносилац, све оно што је у погледу неуставности наведено за претходну одредбу важи и за ту одредбу. У прилог томе колико је „неразумно и бесмислено“ тражити испуњење наведених услова за поврат држављанства БиХ подносилац захтјева наводи да од 2013. до 2022. године ниједан захтјев за поврат држављанства није ријешен позитивно.

12. Кршење одредби Конвенције о држављанству подносилац захтјева образлаже на стр. 9–11 захтјева. Наглашава да је законодавац оспореним чланом 14 Закона о држављанству прописао одбијајуће и отежавајуће услове који нису у сагласности с наведеном конвенцијом, умјесто да националним законодавством олакша право на поврат држављанства БиХ. Подносилац захтјева наводи да су државе у сусједству

својим бившим држављанима „максимално олакшале поврат у држављанство“ које су изгубили због стицања страног држављанства. У вези с тим, цитиране су одредбе из релевантних закона Републике Србије, Републике Хрватске, Републике Словеније и Републике Сјеверне Македоније, којима се као услов за поврат држављанства не тражи одрицање од стеченог држављанства друге државе.

б) Одговори на захтјев

13. Представнички дом је навео да је Уставноправна комисија размотрила захтјев и да је након расправе једногласно закључила да је Представнички дом на 26. сједници Представничког дома утврдио службени пречишћени текст Закона о држављанству и да не може донијети јединствен став о захтјеву. Доношење одлуке препуштено је Уставном суду.

14. Дом народа је доставио готово идентичан одговор, односно да је након расправе Уставноправна комисија одлучила да одлуку о захтјеву препусти Уставном суду.

IV. Релевантни прописи

15. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Преамбула

(...)

Надахнути Универзалном декларацијом о људским правима...

Члан I/7

Држављанство

Постоји држављанство Босне и Херцеговине, које регулише Парламентарна скупштина, и држављанство сваког ентитета, које регулише сваки ентитет, под условом:

а) Да су сви држављани сваког ентитета самим тим и држављани Босне и Херцеговине,

б) Да се ниједном лицу не може самовољно одузети држављанство Босне и Херцеговине или ентитета нити га се на други начин оставити без држављанства. Ниједно лице не може бити лишено држављанства Босне и Херцеговине по било којој основи, као што је пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или неки други статуси.

ц) Сва лица која су била држављани Републике Босне и Херцеговине непосредно прије ступања на снагу овога Устава, су држављани Босне и Херцеговине.

Држављанство лица која су натурализована послије 6. априла 1992, а прије ступања на снагу овог Устава, регулисаће Парламентарна скупштина.

д) Држављани Босне и Херцеговине могу имати држављанство друге државе, под условом да постоји билатерални споразум између Босне и Херцеговине и те државе којим се то питање уређује, а који је одобрила Парламентарна скупштина у складу са чланом IV, став 4, тачка (д). Лица са двојним држављанством могу гласати у Босни и Херцеговини и ентитетима само ако имају пребивалиште у Босни и Херцеговини.

е) Држављанин Босне и Херцеговине у иностранству ужива заштиту Босне и Херцеговине. Сваки ентитет може издавати пасоше Босне и Херцеговине својим држављанима, онако како то одреди Парламентарна скупштина. Босна и Херцеговина може издати пасоше својим држављанима којима није издат пасош неког од ентитета. Постојаће централна евиденција свих пасоша које издају ентитети и Босна и Херцеговина.

Члан II/5

Избјеглице и расељена лица

Све избјеглице и расељена лица имају право да се слободно врате својим домовима. Они имају право, у складу са Анексом 7 Општег оквирног споразума, на поврат имовине које су били лишени за вријеме непријатељстава од 1991. год. и на накнаду за ону имовину која им не може бити враћена. Све обавезе или изјаве о таквој имовини, дате под присилом, су ништавне.

Члан VI/3

Јурисдикција

Уставни суд ће штитити овај Устав.

16. **Универзална декларација о људским правима** (усвојена и проглашена Резолуцијом Уједињених нација број 217 [III] од 10. децембра 1948. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 15

Свако има право на држављанство.

Нико не смије самовољно бити лишен свог држављанства нити права да промијени држављанство.

17. **Одлука о ратификацији Европске конвенције о држављанству**, Стразбур, 6. новембар 1997. године („Службени гласник БиХ – Међународни уговори“ број 2/08):

Члан 3 - Надлежност државе

1. Свака држава треба да одреди сходно свом сопственом праву ко су њени држављани.

2. Ово право треба да прихвате друге државе у мјери у којој се оно слаже са примјенљивим међународним конвенцијама, међународним обичајним правом и принципима права које је општепризнато у погледу држављанства.

Члан 4 - Принципи

Правила о држављанству сваке државе уговорнице треба да се заснивају на слједећим принципима:

- а. свако лице има право на држављанство;
- б. апатридија треба да се избјегава;
- ц. нико не смије да буде произвољно лишен свог држављанства;
- д. ни брак ни развод брака између држављанина државе уговорнице и странца, нити промјена држављанства једног од брачних другова за вријеме брака не смије аутоматски да утиче на држављанство другог брачног друга.

Члан 5 - Недискриминација

1. Правила државе уговорнице о држављанству не смију да садрже разлике или укључују било какву праксу која се своди на дискриминацију по основу пола, вјере, расе, боје коже, националног или етничког поријекла.

2. Свака држава уговорница треба да се руководи принципом недискриминације између својих држављана, без обзира да ли су они држављани од рођења или с у њено држављанство стекли касније.

Члан 9 - Повраћај држављанства

Свака држава уговорница треба да олакша, у случајевима и под условима предвиђеним њеним унутрашњим правом, повраћај њеног држављанства бившим држављанима који имају законито пребивалиште на њеној територији.

Члан 14 - Случајеви вишеструког држављанства ex lege

1. Држава уговорница треба да дозволи:
 - а. да дјеца која имају различита држављанства аутоматски стечена при рођењу задрже та држављанства;
 - б. да њени држављани имају неко друго држављанство у случају када се то друго држављанство аутоматски стиче склапањем брака.
2. Задржавање држављанства из става 1 подлијеже релевантним одредбама члана 7 ове конвенције.

Члан 15 - Други могући случајеви вишеструког држављанства

Одредбе ове конвенције не треба да ограничавају право државе уговорнице да одреди у свом унутрашњем праву да ли:

а. њени држављани који стичу или имају држављанство неке друге државе задржавају њено држављанство или га губе;

б. стицање или задржавање њеног држављанства подлијеже одрицању од или губитку неког другог држављанства.

Члан 16 - Чување претходног држављанства

Држава уговорница не треба да утврђује да је одрицање од или губитак другог држављанства услов да се стекне или задржи њено држављанство у случају када такво задржавање или губитак нису могући или не могу разумно да се захтијевају.

18. **Закон о држављанству Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09, 99/11 – одлука УСБиХ, 85/12 – рјешење УСБиХ и 87/13)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 12а.

Лице којем је држављанство БиХ, ради стицања или задржавања држављанства друге државе, престало одрицањем или отпустом, може поднијети захтјев за поновно стицање држављанства БиХ ако испуњава услове из члана 9, осим услова из става 1. тач. 1. и 2, само ако има одобрен привремени боравак на територији БиХ најмање једну годину непосредно прије подношења захтјева или одобрен стални боравак.

Напомене:

Рјешењем УСБиХ, које је објављено у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 85/12 од 29. октобра 2012. године, утврђено је да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ПСБиХ) није извршила Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број У-9/11 од 23. септембра 2011. године у остављеном року од шест мјесеци од дана њеног достављања ПСБиХ. Стога је утврђено да одредбе члана 17 и члана 39 став 1 Закона о држављанству Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09 и 76/09) престају да важе наредног дана од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

19. **Закон о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст** („Службени гласник БиХ“ број 22/16) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(1) Овим законом уређују се услови за стицање и престанак држављанства Босне и Херцеговине (у даљем тексту: држављанство БиХ) у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

(2) *Закони о држављанству које доносе ентитети морају бити у складу са Уставом Босне и Херцеговине и овим законом.*

Стицање држављанства БиХ

Општи принципи

Члан 5.

Држављанство БиХ у складу са одредбама овог закона стиче се:

- а) поријеклом,*
- б) рођењем на територији Босне и Херцеговине,*
- ц) усвајањем,*
- д) путем натурализације,*
- е) путем међународног споразума.*

Члан 9. став (1)

(1) Странац који је поднио захтјев за стицање држављанства БиХ може стећи држављанство натурализацијом ако испуњава сљедеће услове:

- а) да је напунио 18 година старости;*
- б) да има одобрен стални боравак на територији Босне и Херцеговине најмање три године прије подношења захтјева;*
- ц) да довољно познаје писмо и језик једног од конститутивних народа Босне и Херцеговине;*
- д) да му није изречена мјера безбједности протјеривања странаца из земље или заштитна мјера удаљивања странаца са територије Босне и Херцеговине од стране органа чији је легалитет успостављен Уставом и да је ова одлука још увијек на снази;*
- е) да није осуђиван на издржавање казне за кривична дјела са предумишљајем на дужи од три године у периоду од 8 година од подношења захтјева;*
- ф) да се одрекну или на неки други начин изгубе своје раније држављанство прије стицања држављанства БиХ, осим ако билатерални споразум из члана 14. не предвиђа другачије. Одррицање или губитак ранијег држављанства се неће захтијевати ако ово није дозвољено или се не може разумно захтијевати;*
- г) да се против њега не води кривични поступак, осим ако се доказ о испуњавању овог услова не може разумно захтијевати;*
- х) да не представља пријетњу по безбједност Босне и Херцеговине;*

- и) да има обезбијеђен стални извор прихода у износу који омогућава егзистенцију или да је у стању да обезбиједи поуздан доказ о финансијским изворима за сопствено издржавање;*
- ј) да је измирио све пореске или друге финансијске обавезе;*
- к) да потпише изјаву да прихвата правни систем и уставни поредак Босне и Херцеговине и*
- л) да има важећу гаранцију о стицању држављанства БиХ.*

Члан 13.

(1) Сљедећа лица имају право да добију држављанство БиХ на основу захтјева без испуњавања услова из члана 9. став (1) тач. б) и ф).

- а) емигранти који су се вратили у Босну и Херцеговину,*
- б) прва и друга генерација потомака лица наведених у ставу (1) који су се вратили у Босну и Херцеговину,*

(2) Брачни друг лица наведеног у ставу (1) овог члана, има право на стицање држављанства БиХ на основу молбе без испуњавања захтјева из члана 9. став (1) тачка б) уколико испуни услове члана 10. тач. а) и б).

Члан 14.

Лице којем је држављанство БиХ, ради стицања или задржавања држављанства друге државе, престало одрицањем или отпустом, може поднијети захтјев за поновно стицање држављанства БиХ, ако испуњава услове из члана 9., осим услова из става (1) тач. а) и б), само ако има одобрен привремени боравак на територији Босне и Херцеговине најмање једну годину непосредно прије подношења захтјева или одобрен стални боравак.

Члан 16.

У свим случајевима гдје овај закон прописује губитак ранијег држављанства лицима која стичу држављанство БиХ, таквим лицима ће бити дозвољено да и даље задрже држављанство раније државе гдје год је то омогућено билатералним споразумом између Босне и Херцеговине и те државе који је одобрила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине у складу са чланом IV 4. д) Устава.

V. Допустивост

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

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

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

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

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

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

21. У смислу наведених одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, неспорно је да је Уставни суд надлежан за одлучивање о уставности одредби Закона о држављанству. Осим тога, захтјев за оцјену уставности поднио је други замјеник Представничког дома ПСБиХ у вријеме подношења захтјева, што значи да је захтјев поднио овлашћени подносилац у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд је утврдио да је захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени подносилац, те да не постоји ниједан разлог за недопустивост захтјева из члана 19 Правила Уставног суда.

VI. Меритум

22. Оспорени члан 14 Закона о држављанству гласи:

Лице којем је држављанство БиХ, ради стицања или задржавања држављанства друге државе, престало одрицањем или отпустом, може поднијети захтјев за поновно стицање држављанства БиХ, ако испуњава услове из члана 9., осим услова из става (1) тач. а) и б), само ако има одобрен привремени боравак на територији Босне и Херцеговине најмање једну годину непосредно прије подношења захтјева или одобрен стални боравак.

23. Услови из члана 9 Закона о држављанству, на које упућује члан 14 истог закона и које треба испунити ради поврата држављанства, гласе:

(1) Странац који је поднио захтјев за стицање држављанства БиХ може стећи држављанство натурализацијом ако испуњава сљедеће услове:

ц) да довољно познаје писмо и језик једног од конститутивних народа Босне и Херцеговине;

ф) да се одрекну или на неки други начин изгубе своје раније држављанство прије стицања држављанства БиХ, осим ако билатерални споразум из члана 14. не предвиђа другачије. Одррицање или губитак ранијег држављанства се неће захтијевати ако ово није дозвољено или се не може разумно захтијевати;

л) да има важећу гаранцију о стицању држављанства БиХ.

24. Наводну неуставност ових одредби подносилац захтјева доводи у везу са чланом I/76) Устава Босне и Херцеговине, чланом II/3ф) Устава Босне и Херцеговине и чланом 8 Европске конвенције, чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције, чланом II/5 Устава Босне и Херцеговине, чланом 13 Европске конвенције, те чл. 9, 10, 14, 15 и 16 Конвенције о држављанству.

25. У вези с подносиоцевим позивањем на одредбе из Европске конвенције, Уставни суд подсјећа да ни Европска конвенција, али ни остале конвенције наведене у Анексу I уз Устав Босне и Херцеговине не прописују „право на држављанство“ као „грађанско право“. Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) ипак је у својој пракси прихватио да је држављанство елеменат личног идентитета и да би свако произвољно лишавање држављанства могло покренути питање према члану 8 Европске конвенције због његовог утицаја на приватни живот лица (види Европски суд, *Mennesson против Француске*, представка број 65192/11, тачка 97, ECHR 2014. година). Међутим, људска права, како су гарантована Европском конвенцијом и чланом II/3 Устава Босне и Херцеговине, индивидуална су људска права на која се појединци могу позвати онда када су „жртве“ кршења неког од заштићених права у смислу Европске конвенције. Уставни суд не спори да је могуће да неодговарајућа примјена оспорене одредбе у вези са спорним условима може да резултира кршењем људских права у појединачним случајевима. Међутим, такво евентуално кршење не може се испитати у оквиру апстрактне надлежности из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, већ се тиче примјене законских одредби у сваком појединачном случају. Стога ће Уставни суд спорну одредбу испитати искључиво у свјетлу права из чл. I/76) и II/5 Устава Босне и Херцеговине.

26. Прије почетка испитивања уставности оспорене одредбе Уставни суд сматра да је корисно указати на одређене ставове из Одлуке број [У-9/11](#) (тач. 27–30):

27. У контексту оцјене уставности оспорених одредби [...] Закона о држављанству, Уставни суд сматра да је потребно указати на нека начела међународног права о држављанству. У вези с тим, Уставни суд истиче да један од најзначајнијих извора у погледу међународних начела о држављанству представља Општа декларација о људским правима из 1948. године, на коју се позива и у Преамбули Устава Босне и Херцеговине. Наведена декларација прокламује да: свако има право на држављанство, те да нико не смије самовољно бити лишен свог држављанства, нити права да промијени држављанство.

28. Према међународним начелима, сматра се да се питања држављанства убрајају у унутрашњу (искључиву) надлежност државе. Држављанство је правни однос јавноправног карактера између физичког лица и суверене државе на основу којег то лице има статус држављанина, односно правна веза која неко лице везује за неку државу. Свака држава има право својим уставом и законима одредити ко има право на њено држављанство. Држава је слободна да додијели своје држављанство коме год хоће и међународно право је у томе не ограничава. Дакле, свака држава, када одређује да ли је једно лице њен држављанин, то врши на основу својих прописа о држављанству и обратно, на основу својих правних правила о држављанству она не може одређивати везу с држављанством између једног физичког лица и стране државе. Иако у међународном праву није прихваћена доктрина о тзв. нераскидивој привржености, која би државу спречавала да неко лице отпусти из свог држављанства супротно његовој вољи, у правилу, изузетно се допушта државама да неког свог грађанина лише држављанства против његове воље.

29. Када су у питању стицање и престанак држављанства, у том погледу у унутрашњем праву не постоји државна једнообразна пракса. Ипак се могу разабрати, између осталог, нека основна начела: 1) да је дискреционо право сваке државе да одреди ко има право на њено држављанство; 2) да држава може предвиђати својим законима различите услове за примање у своје држављанство и 3) да држава не може отпустити из свог држављанства неко лице супротно његовој вољи. Неке државе које имају бројно исељеништво или своје етничке припаднике у сусједним државама својим законима намјерно дозвољавају стицање сопственог држављанства без обавезе отпуста из пријашњег држављанства. Даље, у склопу уређења односа држава сљедница насталих распадом државе претходнице, понегдје се двојно држављанство неких лица дозвољава као политичко рјешење других проблема.

30. Уставни суд, такође, има у виду да су Европском конвенцијом о држављанству (одлука о ратификацији наведене конвенције у БиХ ступила је на снагу 10. марта 2008. године) установљена начела и правила који се односе на држављанство физичких лица и правила која регулишу војну обавезу у случајевима вишеструког држављанства с којима ће унутрашње право држава уговорница морати бити усклађено. [...] С друге стране, чланом 16 наведене конвенције прописано је да држава уговорница не треба утврђивати да је одрицање или губитак другог држављанства услов за стицање или задржавање њеног држављанства у случају када такво задржавање или губитак нису могући, или се не могу разумно захтијевати.

27. Уставни суд указује да у конкретном случају законодавац није доставио изјашњење на захтјев, чиме је пропустио да одговори на врло битно питање, а то је *ratio legis* (разлог постојања) који је законодавац желио постићи доношењем оспорене одредбе Закона о држављанству.

28. Уставни суд подсјећа да је у Одлуци број У-9/11 испитивао уставност одредби истог закона које су прописивале губитак држављанства БиХ оним држављанима који су прије ступања на снагу Закона о држављанству добровољно стекли држављанство друге државе (која за стицање држављанства није тражила одрицање од држављанства БиХ) уколико се у законом прописаном року не одрекну страног држављанства, осим уколико билатералним споразумима није одређено другачије. У тој ситуацији, Уставни суд је истакао: „Водећи се уставним начелом према којем ће ‘штитити овај Устав’, Уставни суд сматра да је неспорно да је интерес Босне и Херцеговине да задржи везу са својим грађанима којима је она држава тзв. матичног или изворног држављанства (тачка 35); односно Уставни суд, као институција која ће ‘штитити овај Устав’, апсолутно је сигуран да воља уставотворца није била да избјеглицима отежа повратак у њихову домовину“ (тачка 36).

29. Враћајући се на конкретни предмет, Уставни суд запажа да се члан 14 Закона о држављанству односи на поврат држављанства БиХ олакшаном натурализацијом. Та одредба има у виду бивше држављане БиХ који су се држављанства БиХ морали одрећи ради стицања држављанства друге државе. Уставни суд је у Одлуци број У-9/11 навео да је „рат у Босни и Херцеговини био основни узрок одласка у избјеглиштво великог броја држављана БиХ у друге земље (према подацима Министарства за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине, број избјеглица које тренутно живе ван Босне и Херцеговине једнак је трећини њеног предратног становништва“; тачка 36). У конкретном случају, одрицање од држављанства БиХ било је условљено прописима држава чије су држављанство тражили. Подносиоцу је спорно што је законодавац за враћање држављанства лицима из члана 14 прописао готово исте услове као за све друге странце, осим услова из члана 9 став (1) тач. а) и б) Закона о држављанству. Дакле, лице из члана 14 Закона о држављанству, за разлику од странаца, може бити млађе од 18 година и имати одобрен привремени боравак најмање годину дана или стални боравак, али мора испунити све остале услове из члана 9 став 1 тач. од ц) до л) као и странци. Уставни суд запажа да је члан 14 Закона о држављанству за подносиоца захтјева споран у дијелу који упућује на испуњеност услова из члана 9 став (1), посебно тач. ц), ф) и л) Закона о држављанству, који су за подносиоца захтјева посебно „бесмислени, отежавајући, одвраћајући и дискриминаторни“.

30. Као што је већ наглашено у Одлуци број У-9/11, питање држављанства спада у унутрашњу и искључиву надлежност државе. Свака држава има право својим уставом и законима одредити ко има право на њено држављанство. Држава има

широко поље слободне процјене приликом прописивања услова за добијање држављанства и међународно право је у томе не ограничава. Имајући то у виду, Уставни суд не уочава да се законодавац прописујући спорне услове за враћање држављанства БиХ кретао ван поља слободне процјене или да је ограничио неко друго право заинтересованих лица или да оспорене одредбе прописују критеријуме који су као такви произвољни. Позивање подносиоца захтјева на законодавство сусједних земаља и земаља у региону, које за враћање држављанства не траже одрицање од стеченог држављанства, не може бити релевантно за оцјену уставности спорних одредби у конкретном случају. Имајући то у виду, Уставни суд не сматра потребним да се детаљно упушта у појединачну анализу оспорених одредби Закона о држављанству јер ништа не указује на то да је законодавац изашао ван обима дискреционе оцјене коју има у вези с регулисањем питања држављанства.

31. Имајући то у виду, Уставни суд сматра да су одредбе члана 14 Закона о држављанству у вези са чланом 9 став 1, нарочито тач. ц), ф) и л) Закона, у складу с одредбама члана I/76) у вези са чланом II/5 Устава БиХ.

Остали наводи из захтјева

32. У захтјеву се указивало и на члан 13 Закона о држављанству. Међутим, подносилац није оспорио уставност те одредбе, него је изразио „сумњу у примјену тог члана“ када се има у виду оно што је прописано чланом 14 истог закона. Уставни суд сматра да члан 14 Закона о држављанству ни на који начин не доводи у питање примјену члана 13 истог закона. Наиме, члан 13 Закона о држављанству прописује услове за враћање држављанства БиХ одређеним лицима „која су се вратила у БиХ“ (емигранти, прва и друга генерација њихових потомака и њихови брачни партнери). Стога, Уставни суд сматра да то нису релевантни наводи које би требало испитати у конкретном случају.

33. Подносилац захтјева се позвао и на неусклађеност спорних услова и са чл. 9, 10, 14, 15 и 16 Конвенције о држављанству. Босна и Херцеговина је ратификовала наведену конвенцију. Уставни суд сматра да ништа у оспореним одредбама не указује на то да су на било који начин прекршене међународне обавезе преузете ратификацијом те конвенције.

VII. Закључак

34. Уставни суд закључује да је члан 14 у вези са чланом 9 став (1) тач. ц), ф) и л) Закона о држављанству у складу са чл. I/76) и II/5 Устава Босне и Херцеговине.

35. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

36. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чини издвојено мишљење судије Ледија Бианкуа у складу с одлуком, а потпредсједник Мирсад Ћеман и судија Сеада Палаврић су дали изјаве о неслагању.

37. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Издвојено мишљење судије Ледија Бианкуа у складу с одлуком

Уз велико оклијевање придружио сам се закључку већине да је члан 14 Закона о држављанству у вези са чланом 9 став 1 тач. ц), ф) и л) Закона о држављанству у сагласности са чланом I/76) Устава Босне и Херцеговине и чланом II/5 Устава Босне и Херцеговине. Моје оклијевање односи се на процедурални аспект поступка пред Уставним судом у овом предмету.

Прије свега, истина је, као што је наведено у ставу 25 пресуде, да ни Уставни суд Босне и Херцеговине ни Европска конвенција, а ни друге конвенције набројане у Анексу I уз Устав Босне и Херцеговине, не признају право на одређено држављанство (види Европски суд, *Genovese против Малте* број 53124/09, тачка 30, пресуда од 11. октобра 2011).

Међутим, као што је Европски суд истакао, „држављанство је елемент идентитета лица“ (види, *inter alia*, *Usmanov против Русије* број 43936/18, тачка 53, пресуда од 22. децембра 2020. године и *Ghouthid и остали против Француске* број 52273/16 и четворо осталих, тач. 43–44, пресуда од 25. јуна 2020). Према томе, не може се искључити да би произвољно ускраћивање држављанства у одређеним околностима могло покренути питање према члану 8 Конвенције због утицаја таквог ускраћивања на приватни живот појединца (види Европски суд, *Slivenko и остали против Летоније* (одл.), [BB], представка број 48321/99, тачка 77, Европски суд 2002–II, и *Karashev против Финске* (одл.) број 31414/96, Европски суд 1999–II).

Имајући у виду наведено, Уставни суд мора обавити судско испитивање, као што је урадио у овом предмету, како би установио да ли се оспореним одредбама закона произвољно ускраћује држављанство. У оквиру тог испитивања, као што је наведено у ставу 27 пресуде, законодавац није доставио никакав одговор на захтјев у овом предмету. Законодавац је на тај начин пропустио дати одговор на једно веома важно питање, то јест који је *ratio legis* законодавац желио постићи доношењем оспорене одредбе Закона о држављанству.

У својој судској пракси Европски суд је успоставио принципе на основу којих оцјењује квалитет законодавних мјера. У предмету *М. А. против Данске* Европски суд је истакао сљедеће: „На суду је да пажљиво испита аргументе које је законодавац узео у обзир за вријеме законодавног процеса како би усвојио одређено рјешење и да одреди да ли је успостављена правична равнотежа између интереса државе или јавности генерално и оних на које законодавна рјешења утичу директно“ (види Европски суд, *М. А. против Данске*, [BB], пресуда од 9. јула, представка број 6697/18, став 148). У предмету *Animal Defenders International против Уједињеног*

Краљевства Европски суд је истакао: „Како би утврдио пропорционалност опште мјере, суд мора, прије свега, оцијенити законодавне одабире на којој се она заснива. [...] Квалитет парламентарног и судског преиспитивања нужности мјере има нарочиту важност у том погледу, укључујући и примјену релевантног поља слободне процјене“ (види Европски суд, *Animal Defenders International против Уједињеног Краљевства*, [ВВ], пресуда од 22. априла 2013, представка број 48876, став 108). Поред тога, у предмету *Гариб против Низоземске* Европски суд је навео: „Суд може да прихвати да је Парламент могао другачије регулисати ову ситуацију. Међутим, главно питање које се поставља на основу члана 2 став 4 Протокола број 4 није да ли је законодавац могао усвојити другачија правила, него да ли је Парламент, успостављајући равнотежу до тачке до које је успостављена, прекорачио поље слободне процјене које му је додијељено на основу тог члана“ (види Европски суд, *Гариб против Низоземске*, [ВВ], пресуда од 11. јуна 2017. године, представка број 43494/09, став 157).

У наведеним предметима Европски суд је пажљиво испитао правна рјешења надлежних власти, оцјењујући да ли су принципи који су релевантни за оцјену квалитета конкретног правног рјешења, које има импликације на појединачна права подносилаца представки, били испоштовани у току усвајања. Веома важан сегмент у томе је квалитет законодавне процедуре приликом усвајања правних мјера, тј. испитивање питања да ли је законодавац размотрио све релевантне околности прије усвајања правних ограничења, укључујући и могуће посљедице усвојених мјера. Циљ свега тога је да се установи да ли се усвојеним правним рјешењима постиже правична равнотежа између интереса државе или јавности генерално и оних на које се односе правна рјешења у контексту појединачних права подносилаца представки.

Имајући у виду наведене аргументе, сматрам да законодавац, будући да није доставио одговор, није помогао Уставном суду у обављању теста уставности оспорених одредби. Док се овај предмет односи на питање које је обухваћено широким пољем слободне процјене законодавца, у другим предметима би могло доћи до процедуралне повреде Устава ако суд не би био благовремено обавијештен о *ratio legis*.

Предмет број У-23/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности релевантног дијела члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04)

Одлука од 19. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-23/22, рјешавајући захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 19. јануара 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04),

утврђује се да члан 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04) у дијелу који гласи: „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“ није у складу са чланом I/2 у вези са чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Устава Босне и Херцеговине¹, члан 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04) укида се у дијелу

1 Умјесто „Устава Босне и Херцеговине“ треба да пише „Правила Уставног суда Босне и Херцеговине“.

који гласи: „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“.

На основу члана 61 став (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, члан 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04) у дијелу који гласи: „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“ престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Денис Звиздић, у вријеме подношења захтјева други замјеник предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 1. септембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности релевантног дијела члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04; у даљњем тексту: Закон о застави).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички дом) и Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) затражено је 5. септембра 2022. године да доставе одговор на захтјев.
3. Представнички дом и Дом народа нису доставили одговор на захтјев.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да релевантне одредбе члана 5 став (1) тачка а) Закона о застави нису у сагласности с Уставом Босне и Херцеговине, односно чл. I/1, I/3 и III.

5. Подносилац сматра да је синтагма „заједничке институције“ из оспорене одредбе „нетачна и супротна уставним принципима“. У Уставу Босне и Херцеговине, укључујући и Амандман I, на 15 мјеста спомиње се искључиво синтагма „институције Босне и Херцеговине“ када се говори о државним институцијама. Нити на једном мјесту у Уставу Босне и Херцеговине не спомиње се синтагма „заједничке институције“. У семантичком смислу јасно је да та формулација не кореспондира с терминологијом из Устава Босне и Херцеговина, па стога таква формулација не би требала бити садржана ни у једном правном акту институција Босне и Херцеговине и нижих нивоа власти. Према мишљењу подносиоца, спорна синтагма је погрешна и у правном смислу јер ако остане дио било којег закона, посљедице могу бити врло озбиљне по историјско-правни континуитет, суверенитет и државност Босне и Херцеговине.

6. У вези с наводима о неусклађености спорне одредбе са чл. I/1, I/3 и III Устава Босне и Херцеговине подносилац се позвао на одлуке Уставног суда у којима је протумачен члан I/1 Устава Босне и Херцеговине (Одлука број У-1/II, тачка 72, те одлуке бр. У-4/21, У-9/19 и У-8/19 у којима је Уставни суд слиједио став из Одлуке број У-1/II). Из тумачења Уставног суда, како даље наводи, са сигурношћу се може закључити да не постоје „заједничке институције“, већ само „институције Босне и Херцеговине“. Подносилац наводи да је Уставни суд у пракси јасно указао да Босна и Херцеговина није „савезна држава“, односно није државна заједница, те је неуставно и правно нетачно користити синтагму „заједничке институције“. Подносилац захтјева образлаже појам суверенитета који је Уставом Босне и Херцеговине додијелен искључиво држави, а не ентитетима. Наводи да ентитети нису „државе“ јер суверенитет припада само Босни и Херцеговини, те стога не могу постојати ни „заједничке институције“. Подносилац захтјева је такође подејетио да Закон о грбу Босне и Херцеговине, који је усвојен 2001. године на истој сједници Представничког дома и Дома народа ПС када је усвојен и Закон о застави, у тексту закона користи синтагму „институције Босне и Херцеговине“. Стога, подносилац захтјева не искључује могућност грешке приликом доношења Закона о застави, па предлаже да Уставни суд „исправи очиту грешку“.

7. Подносилац захтјева је предложио да се захтјев усвоји, те да се утврди несагласност спорне одредбе члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави са чл. I/1, I/3 и III Устава Босне и Херцеговине.

IV. Релевантни прописи

8. У Уставу Босне и Херцеговине² релевантне одредбе гласе:

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

2 Устав Босне и Херцеговине званично није преведен са енглеског језика на службене језике Босне и Херцеговине. Уставни суд у раду користи неслужбени превод који је доставила Канцеларија високог представника у БиХ. Уставни суд је овај текст објавио на својој службеној страници www.ustavnisud.ba и у публикацији Уставног суда „Правила Уставног суда Босне и Херцеговине“. Устав Босне и Херцеговине у преводу на босански језик доступан је на www.ustavnisud.ba.

Hercegovine. Општа начела међународног права су саставни дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

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 међународног субјективитета Босне и Херцеговине, 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. Устав Босне и Херцеговине³

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

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

[...]

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

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

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Опća načela међународног права су саставни дио правног система Босне и Херцеговине и ентитета.

[...]

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 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koji su

³ [Устав Босне и Херцеговине](http://www.ustavnisud.ba) у преводу на хрватски језик доступан на www.ustavnisud.ba .

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 energetskih resursa i zajedničke gospodarske projekte.

10. Устав Босне и Херцеговине⁴

Члан III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и Ентитета

1. Надлежности институција Босне и Херцеговине

[...]

3. Правни поредак и надлежности институција

a) 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

a) 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.

4 Устав Босне и Херцеговине у преводу на српски језик доступан на www.ustavnisud.ba.

11. Закон о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 1/98, 19/01 и 23/04)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 5. став (1) тачка а)

Застава Босне и Херцеговине се званично истиче на нивоу државе Босне и Херцеговине на слиједећи начин:

а) на свим зградама Предсједништва Босне и Херцеговине, Савјета министара и његових министарстава, Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Уставног суда Босне и Херцеговине, Суда Босне и Херцеговине, Тужилаштва Босне и Херцеговине, Сталног комитета за војна питања, Комисије за људска права, Централне банке Изборне комисије Босне и Херцеговине, као и на било којој другој згради заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама.

12. Закон о грбу Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 8/98, 19/01 и 23/04)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 9.

1. Грб Босне и Херцеговине се званично истиче и користи на сљедећи начин:

а) на улазима у све зграде Предсједништва Босне и Херцеговине, Савјета министара и његових министарстава, Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Уставног суда, Суда Босне и Херцеговине, Тужилаштва Босне и Херцеговине, Сталног комитета за војна питања, Комисије за људска права, Централне банке и Изборне комисије Босне и Херцеговине, као и на улазу у све друге институције Босне и Херцеговине и друге институције којима ове институције управљају;

б) на зградама свих амбасада и конзулата Босне и Херцеговине;

ц) као дио печата Босне и Херцеговине и у складу са Законом о печату Босне и Херцеговине;

д) уз званичној преписци, позивницама, визит-картама и сличним документима која користе чланови Предсједништва, Савјета министара, министри и њихови замјеници, предсједници скупштинских домова Парламента Босне и Херцеговине и њихови замјеници, те друге институције Босне и Херцеговине, као што је напоменуто у ставу 1. а);

- e) на званичним превозним средствима која користе државни званичници;
- ф) на граничним прелазима Босне и Херцеговине;
- г) на улазима у објекте Оружаних снага Босне и Херцеговине.

2. У свим случајевима наведеним у претходном ставу, неће моћи бити изложен ниједан другачији грб из Босне и Херцеговине заједно са овим грбом Босне и Херцеговине.

V. Допустивост

13. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 Правила Уставног суда.

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

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

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

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

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

15. У смислу наведених одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине неспорно је да је Уставни суд надлежан за одлучивање о уставности одредби Закона о застави. Осим тога, захтјев за оцјену уставности поднио је други замјеник предсједавајућег Представничког дома ПСБиХ у вријеме подношења захтјева, што значи да је захтјев поднио овлашћени подносилац у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд је утврдио да је захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени подносилац, те да не постоји ниједан разлог за недопустивост захтјева из члана 19 Правила Уставног суда.

VI. Меритум

16. Подносилац захтјева сматра да члан 5 став 1 тачка а) Закона о застави у дијелу који гласи „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“ није у складу са чл. I/1, I/3 и III Устава Босне и Херцеговине.

17. Уставни суд најприје указује да законодавац није доставио изјашњење на захтјев, чиме је пропустио да одговори на питање који је *ratio legis* (разлог постојања) оваквог законског рјешења, односно шта је јавни интерес који је законодавац желио да постигне прописивањем синтагме „заједничке институције“ у Закону о застави.

18. Имајући у виду чињенични супстрат поднесеног захтјева, Уставни суд сматра да се питања која се покрећу односе на усклађеност синтагме „заједничке институције“ с изразом из члана III Устава Босне и Херцеговине који гласи „институција Босне и Херцеговине“ (ријеч институција се у Уставу Босне и Херцеговине пише у различитим падежима). Стога ће Уставни суд, примјеном правила *iura novit curia* и у складу са својом праксом да чињенични супстрат захтјева или апелације може подвести под било које право (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-23/18](#) од 5. јула 2019. године, тачка 17, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba), захтјев испитати у односу на чл. I/2 и III/1 Устава Босне и Херцеговине.

19. Уставни суд подсјећа да одредбе члана I/2 Устава Босне и Херцеговине садрже принцип владавине права као демократски принцип на којем се заснива држава Босна и Херцеговина. Тај принцип предвиђа систем политичке власти заснован на томе да како грађани тако и сами носиоци државне власти поштују устав, законе и друге прописе. Осим тога, овај принцип захтијева да сви закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним принципима, што значи да правни систем почива на хијерархији правних аката, почевши од Устава Босне и Херцеговине као највишег правног акта па до подзаконских аката (види, између осталих, Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. [У-21/16](#) од 1. јуна 2017. године, тачка 19, и [У-6/06](#) од 29. марта 2008. године, тачка 22).

20. Принцип владавине права није ограничен само на формално поштовање уставности и законитости, већ захтијева да сви правни акти (закони, прописи и сл.) имају одређен садржај, односно квалитет примјерен демократском друштву, тако да служе заштити људских права и слобода, у односима грађана и тијела јавне власти у оквиру демократског политичког система. У вези с тим, Уставни суд је у својој пракси нагласио да овај принцип тражи да закони испуњавају одређене стандарде квалитета тако да законска одредба мора да буде довољно јасна и прецизна да они на које се односи могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе до степена

који је разуман у датим околностима како би се према њима могли понашати (види Одлуку о допуствости и меритуму број [У-15/18](#) од 29. новембра 2018. године, тачка 26).

21. У конкретном случају Уставни суд запажа да је у језичком смислу разлика између синтагме „заједничке институције“ из оспорених одредби члана 5 Закона о застави и израза „институције Босне и Херцеговине“ који се наводи у члану III Устава Босне и Херцеговине очигледна. Наиме, израз „институције Босне и Херцеговине“ (у различитим падежима) искључиво се наводи на више мјеста у члану III Устава Босне и Херцеговине на свим службеним језицима у Босни и Херцеговини, те у аутентичном тексту Устава Босне и Херцеговине на енглеском језику. Текст Устава Босне и Херцеговине ни на једном од службених језика не познаје синтагму „заједничке институције“, ни у члану III, нити у некој другој одредби Устава Босне и Херцеговине. Дакле, нема никакве сумње да се ради о језичкој неусклађености спорне одредбе члана 5 Закона о застави с релевантним текстом члана III Устава Босне и Херцеговине.

22. Уставни суд такође запажа да је у Закону о грбу Босне и Херцеговине прописано да се грб Босне и Херцеговине званично истиче и користи на улазу у све друге „институције Босне и Херцеговине“. Коришћење израза „институције Босне и Херцеговине“ у Закону о грбу Босне и Херцеговине одговара истом изразу који се користи у члану III Устава Босне и Херцеговине. Осим овога, може се узети у обзир читав низ закона на државном нивоу, чија имена довољно говоре, и то: Закон о служби у државним институцијама БиХ, Закон о финансирању институција БиХ, Закон о буџету институција БиХ, Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, Закон о интерној ревизији институција БиХ, Закон о државној служби у институцијама БиХ, Закон о раду у институцијама БиХ, Закон о трезору институција БиХ итд. Сви наведени закони користе искључиво израз „институције Босне и Херцеговине“ у складу с изразом у члану III Устава Босне и Херцеговине. Стога, Уставни суд сматра да и у системском смислу постоји неусклађеност спорне одредбе члана 5 Закона о застави с релевантним текстом члана III Устава Босне и Херцеговине.

23. Осим тога, Уставни суд указује да члан III Устава Босне и Херцеговине у тексту на енглеском језику, као и на свим службеним језицима у Босни и Херцеговини, идентично прописује надлежности и односе између „институција Босне и Херцеговине“ и ентитета. У поднаслову члана III Устава Босне и Херцеговине наведено је: „Надлежност и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, што је даље разрађено по свим ставовима тог члана. Израз „институције Босне и Херцеговине“ искључиво се спомиње у сваком од тих ставова. У вези с тим чланом су и чл. IV и V Устава Босне и Херцеговине којима се детаљније прописују надлежности и функције неких институција Босне и Херцеговине као

што су: Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Предсједништво Босне и Херцеговине и Савјет министара Босне и Херцеговине.

24. Имајући у виду наведено, те анализом члана III Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да је уставотворац, користећи израз „институције Босне и Херцеговине“, имао за циљ предвидјети постојање органа који заступају државу, с њиховим надлежностима, процедурама, односима с ентитетима и свим осталим. Такође, циљ овог израза је да препозна статус „институција Босне и Херцеговине“ као таквих у јавном простору Босне и Херцеговине и шире у међународним односима кроз извршавање надлежности, нпр. Предсједништва које је „институција Босне и Херцеговине“. Нити једна одредба из Устава Босне и Херцеговине не сугерише да је намјера уставотворца била да се израз „институције Босне и Херцеговине“ оквалификује неком одредницом којом би се „појаснио“ карактер или указало на неку њихову специфичност. Стога, Уставни суд сматра да додавање одреднице „заједничке“ или било које друге одреднице уставном изразу „институције Босне и Херцеговине“ треба избјегавати зато што би се тако промијенио уставни смисао овог израза и карактер државних институција онако како је то утврђено Уставом Босне и Херцеговине. Додавање такве или сличних одредница могло би сугерисати да постоје и неке друге институције на нивоу државе осим „институција Босне и Херцеговине“. Такво нешто није предвиђено Уставом Босне и Херцеговине, нарочито не чланом III Устава Босне и Херцеговине који јасно предвиђа постојање „институција Босне и Херцеговине“ и институција ентитета, уређује њихове међусобне односе, али не прописује нити предвиђа постојање било какве „заједничке институције“ државе и ентитета. Ништа мање важно је уочити да су и друге институције Босне и Херцеговине које су успостављене законима које је донио високи представник за Босну и Херцеговину (Суд Босне и Херцеговине, Тужилаштво Босне и Херцеговине, Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине, Гранична полиција Босне и Херцеговине итд.) такође успостављене искључиво као „институције Босне и Херцеговине“, с циљем обезбјеђења спровођења надлежности Босне и Херцеговине, а никако као „заједничке институције“.

25. Имајући у виду све наведено, произлази да оспорена одредба која садржи одредницу „заједничке“ испред израза „институције“ није у складу са чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине те може имати негативан утицај на смисао тог члана који предвиђа само постојање „институција Босне и Херцеговине“. На овај начин законодавац је поступио супротно принципу владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине зато што је измијенио суштину јасне уставне одредбе из члана III Устава Босне и Херцеговине.

26. Стога, Уставни суд сматра да члан 5 став (1) тачка а) Закона о застави у спорном дијелу није у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези

са чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине, те га треба укинути у дијелу који гласи: „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“.

VII. Закључак

27. Уставни суд закључује да члан 5 став 1 тачка а) Закона о застави у дијелу који гласи: „заједничких институција или институција којом управљају заједничке институције или која је одговорна заједничким институцијама“ није у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине.

28. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

29. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-27/22

**ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-27/22, рјешавајући захтјеве **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине,** на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 42 став (5), члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 79/22 и 80/22) и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 67/22),

утврђује се да су амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 79/22 и 80/22) и Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 67/22) у складу са чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), поднио је 11. октобра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 79/22 и 80/22; у даљњем тексту: амандмани) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 67/22; у даљњем тексту: Измјене Изборног закона), које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину (у даљњем тексту: високи представник) одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године. Наведени захтјев је регистрован под бројем У-27/22.
2. Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, поднио и захтјев за доношење привремене мјере којом би Уставни суд: а) обуставио спровођење изборних резултата и б) обуставио извршење оспорених одредби до доношења коначне одлуке Уставног суда о његовом захтјеву.
3. Шефик Цаферовић, у вријеме подношења захтјева председавајући Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Цаферовић), поднио је 26. октобра 2022. године Уставном суду захтјев за оцјену усаглашености с Уставом БиХ амандмана од СХ до СХХХ и Измјена Изборног закона. Наведени захтјев је регистрован под бројем У-30/22.
4. Такође, подносилац Цаферовић је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом ће се „обуставити примјена оспорених прописа до доношења коначне одлуке Уставног суда“.

II. Поступак пред Уставним судом

5. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број [У-27/22](#) од 1. и 2. децембра 2022. године (доступна на www.ustavnisud.ba) одбио захтјеве за доношење привремених мјера.
6. Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању наведених захтјева о којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-27/22.

7. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Канцеларије високог представника затражено је 13. октобра 2022. године да достави одговор на захтјев у року од 30 дана од пријема дописа.
8. Канцеларија високог представника је у одговору навела да она због свог статуса, у смислу Анекса 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Општи оквирни споразум), не може бити учесник у поступцима пред правосудним институцијама Босне и Херцеговине, али, уколико Уставни суд одлучи, доставиће своја запажања у својству *amicus curiae*.
9. Уставни суд је 21. октобра и 9. новембра 2022. године позвао Канцеларију високог представника да, уколико сматра да је потребно, као доносилац оспорених аката достави своја запажања о захтјевима.
10. Канцеларија високог представника је 8. и 23. новембра 2022. године доставила своја запажања.
11. Запажања су 9. децембра 2022. године достављена подносиоцима захтјева као информације.

Уводне напомене

12. Устав Федерације БиХ донијела је Уставотворна скупштина Федерације БиХ на сједници одржаној 30. марта 1994. године и ступио је на снагу у поноћ тог дана. Устав ФБиХ је објављен у „Службеним новинама Федерације БиХ“ број 1/94. Релевантне одредбе које су се односиле на избор Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа ФБиХ) и председника и потпредседника Федерације Босне и Херцеговине наведене су у релевантним прописима.
13. Уставни суд је у трећој дјелимичној одлуци у предмету број [У-5/98](#) од 30. јуна и 1. јула 2000. године („Службени гласник БиХ“ број 23/00 од 14. септембра 2000. године, Одлука о конститутивности народа), између осталог, прогласио неуставним одредбу члана I.1(1) у формулацији Амандмана III Устава ФБиХ, и то у дијелу „Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са Осталима, и“, као и у дијелу „остварујући своја суверена права“. У смислу те одлуке којом је утврђена неопходност остварења начела конститутивности народа на подручју цијеле Босне и Херцеговине, указало се неопходним, између осталог, да се другачије регулишу састав и начин избора Дома народа Парламента ФБиХ, те председника и потпредседника ФБиХ.
14. Уз посредовање високог представника, политичке странке (осим Странке демократске акције и Хрватске демократске заједнице) постигле су 27. марта 2002. године Споразум о различитим кључним елементима који су неопходни

за имплементацију Треће дјелимичне одлуке Уставног суда. Тадашњи високи представник је оставио рок до 18. априла 2002. године за спровођење Треће дјелимичне одлуке Уставног суда у складу с наведеним споразумом. Међутим, у том року нису извршене неопходне измјене.

15. Високи представник је 19. априла 2002. године донио Одлуку број 149/02 којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ број 16/02). Приликом доношења одлуке наглашена је потреба за одржавањем демократских избора у Босни и Херцеговини, који су били планирани за 5. октобар 2002. године. Избор предсједника и потпредсједника ФБиХ, те састав Дома народа ФБиХ и избор њихових чланова био је измијењен амандманима XXXIII, XXXIV, XLI, XLII и LI на Устав ФБиХ (види Релевантне прописе). Наведени амандмани су остали на снази до доношења оспорених амандмана.

16. С циљем усклађивања Изборног закона Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Изборни закон) с наведеним измјенама Устава ФБиХ, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је донијела Закон о измјенама и допунама Изборног закона („Службени гласник БиХ“ број 20/02 од 3. августа 2002. године), те Исправку закона о измјенама и допунама Изборног закона („Службени гласник БиХ“ број 25/02 од 10. септембра 2002. године), којима су уведена нова правила за избор делегата за Дом народа ФБиХ.

17. Након одржавања Општих избора у Босни и Херцеговини од 3. октобра 2010. године кантоналне скупштине Посавског кантона, Западнохерцеговачког кантона и Кантона 10 дуже од пет мјесеци нису изабрале изасланике за Дом народа ФБиХ. До тада изабрани изасланици су конституисали Дом народа ФБиХ, те су изабрали предсједника и потпредсједника ФБиХ. Одлукама Централне изборне комисије Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ЦИК) од 24. марта 2011. године утврђено је да избори за Дом народа ФБиХ нису у свих десет кантона спроведени у складу с одредбама Изборног закона, те да нису били испуњени услови за његово конституисање. Такође, утврђено је да избор предсједника и потпредсједника ФБиХ, који је извршен одлуком оба дома Парламента ФБиХ, није био спроведен у складу с Изборним законом, те је поништен избор предсједника и потпредсједника ФБиХ. Високи представник је донио налог којим се привремено суспендују наведене одлуке ЦИК-а од 24. марта 2011. године, као и сви поступци у вези с претходно наведеним одлукама.

18. Уставни суд је Одлуком о допустивости и меритуму број [У-14/12](#) од 26. марта 2015. године („Службени гласник БиХ“ број 38/15; доступна на www.ustavnisud.ba) дјелимично усвојио захтјев подносиоца Комшића којим је оспоравао одредбе о избору предсједника и потпредсједника ФБиХ и Републике Српске. У тој одлуци, између осталог, утврђено је да одредбе члана IV.Б.1, члан 1 став 2 (допуњене

Амандманом ХLI), члан IV.Б.1, члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом ХLII) Устава Федерације Босне и Херцеговине, као и чл. 9.13, 9.14, 9.16 и 12.3 Изборног закона нису у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). Уставни суд је у образложењу те одлуке констатовао да из одлуке Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* (пресуда од 22. децембра 2009. године, представке бр. 27996/06 и 34836/06) недвојбено произлази да Устав БиХ треба бити измијењен. Такође, указано је да је Европски суд у предмету *Зорнић против Босне и Херцеговине* (пресуда од 15. јула 2014. године, представка број 3681/06, тачка 40) навео да је налаз о повреди у том предмету директна посљедица пропуста власти Босне и Херцеговине да уведу мјере како би се повиновале пресуди у предмету *Сејдић и Финци (idem, тачка 73)*. Међутим, Уставни суд је такође нагласио да је тренутно немогуће предвидјети обим тих измјена. Стога, Уставни суд је одлучио да неће укинути наведене одредбе устава ентитета и Изборног закона, односно неће наложити Парламентарној скупштини БиХ, Народној скупштини РС и Парламенту ФБиХ да усагласе наведене одредбе све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима се окончава постојећа неусклађеност Устава БиХ и Изборног закона с Европском конвенцијом, коју је утврдио Европски суд у наведеним предметима (*idem, тачка 74*).

19. Одлуком о допустивости и меритуму број [У-23/14](#) од 1. децембра 2016. године („Службени гласник БиХ“ број 1/17, доступна на www.ustavnisud.ba) Уставни суд је дјелимично усвојио захтјев Боже Љубића, председавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ у вријеме подношења захтјева. Том одлуком је, између осталог, утврђено да члан 10.12 Изборног закона (у дијелу у којем је било прописано „сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону“), те одредбе члана 20.16А став 2 тач. а–ј. Изборног закона (којима је било прописано да се одређивање броја изасланика врши према попису из 1991. године, те је био одређен број изасланика у кантонима) нису у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд је образложио да наведене одредбе „...не само да се не заснивају на јасно прецизираним критеријумима који требају довести до што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији Босне и Херцеговине него очито имплицирају да право на демократско одлучивање искључиво легитимним политичким представљањем неће бити засновано на демократском избору делегата у Дом народа ФБиХ оног конститутивног народа који представља и чије интересе заступа. Уставни суд налази да је наведено супротно начелу конститутивности, односно једнакоправности било којег од конститутивних народа, а тиме и супротно Уставу Босне и Херцеговине, конкретно члану I/2 Устава Босне и Херцеговине...“ (*idem, тачка 52*).

20. Уставни суд је Рјешењем број [У-23/14](#) од 6. јула 2017. године („Службени гласник БиХ“ број 54/17, доступно на www.ustavisud.ba) утврдио да Парламентарна скупштина БиХ није у датом року извршила Одлуку Уставног суда број У-23/14 од 1. децембра 2016. године, те да наведене одредбе престају да важе наредног дана од дана објављивања рјешења у службеним гласилима.

21. У Босни и Херцеговини су након тога, 7. октобра 2018. године, одржани Општи избори. Након одржаних избора, ЦИК је у децембру 2018. године донио Упутство о измјени и допунама Упутства о поступку спровођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 91/18 од 21. децембра 2018. године; у даљем тексту: Упутство из 2018. године). Упутством из 2018. године је, између осталог, био утврђен прелиминарни број изасланика који се бирају из скупштина кантона у Дом народа ФБиХ. Водећи рачуна о одредбама Устава ФБиХ, ЦИК је одлучио да се из сваког кантона бира минимално један припадник конститутивног народа. Иако у Упутству из 2018. године није било наведено на основу којег пописа становништва је утврђен распоред мандата у кантонима за попуњавање Дома народа, произлази да се ЦИК руководио пописом становништва из 2013. године.

22. Одлуком о обустављању поступка број [У-4/18](#) од 5. јула 2019. године (доступна на www.ustavisud.ba) обустављен је поступак покренут захтјевом Борјане Кришто, председатељице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, за оцјену уставности одредбе члана IV.A.2.8 став 3 Устава ФБиХ, како је измијењена Амандманом XXXIV („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 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 и 88/08), зато што је подносиатељица захтјева одустала од захтјева.

23. Одлукама о допуствости бр. [У-24/18](#) од 31. јануара 2019. године и [У-3/19](#) од 28. марта 2019. године (доступне на www.ustavisud.ba) одбачени су као недопуштени захтјеви за оцјену уставности Упутства из 2018. године због ненадлежности Уставног суда.

24. Након одржавања Општих избора 7. октобра 2018. године, у Федерацији БиХ формирана је законодавна власт, односно Представнички дом и Дом народа Парламента ФБиХ. Међутим, није била успостављена нова извршна власт, односно нису били изабрани председник и потпредседници ФБиХ, нити Влада ФБиХ, на начин како је било прописано Уставом ФБиХ. Такође, надлежне јавне власти нису изабрале судије Уставног суда ФБиХ, због чега у оквиру тог суда није могло радити Вијеће за витални национални интерес. Као посљедица тога, извршна власт на нивоу ФБиХ је од 2018. до 2022. године дјеловала у техничком мандату.

25. Између политичких странака су у више наврата вођени разговори о успостављању власти те о измјенама Устава БиХ с циљем спровођења пресуде Европског

суда у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* и других сличних пресуда. Осим тога, разговори су вођени и у вези с измјенама Устава ФБиХ и Изборног закона ради спровођења одлука Уставног суда. Међутим, ти преговори нису резултирала конкретним уставним и законодавним измјенама.

26. Високи представник је 27. јула 2022. године наметнуо техничке измјене Изборног закона, те је политичким странкама оставио рок од шест седмица за договор о измјенама Изборног закона и Устава ФБиХ. Политичке странке у том року нису постигле договор.

27. Након одржавања Опшних избора 2. октобра 2022. године високи представник је, одмах након затварања гласачких мјеста, донио Одлуку којом се доносе амандмани на Устав ФБиХ број 06/22, те Одлуку којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22. Наведене одлуке су, како је претходно наведено, објављене у службеним гласилима и ступиле су на правну снагу. Разлози за доношење наведених одлука и њихов садржај наведени су у релевантним прописима.

28. ЦИК је 2. новембра 2022. године донио Одлуку о потврђивању и објављивању резултата Опшних избора 2022. године. Након тога је, на сједници од 4. новембра 2022. године, донио Упутство о поступку спровођења посредних избора за органе власти у Босни и Херцеговини обухваћених Изборним законом Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 75/22; у даљњем тексту: Упутство из 2022. године) и Критеријуме и поступак попуњавања недостајућих мандата у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 75/22).

III. Захтјеви

1. Наводи из захтјева у предмету број У-27/22

29. Подносилац Комшић сматра да амандмани СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Измјена Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године нису у складу с одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

а) Наводи о неуставности амандмана СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона

30. Подносилац захтјева оспорава амандмане СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона који се односе на повећање броја делегата (80) у Дому народа

ФБиХ из сваког конститутивног народа (по 23) и Осталих (11), које бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва. Подносилац захтјева сматра да оспорене одредбе нису у складу са чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

31. Подносилац захтјева тврди да оспорене одредбе у праксу уводе гаранције да су „конституентни“ народи изабрани с територије гдје су већина. На тај начин су, према мишљењу подносиоца захтјева, демократски процеси с борбе политичких странака за мјеста у Представничком дому Парламента ФБиХ (у даљем тексту: Представнички дом ФБиХ) у потпуности преусмјерени на изборни процес у којем је једино битно обезбиједити већину у одговарајућем клубу у Дому народа ФБиХ. То, према мишљењу подносиоца захтјева, доводи до могућности да политичка странка нема нити једног заступника у Представничком дому ФБиХ, али би могла, у оквиру кантоналних скупштина, освојити довољан број мандата за Дом народа ФБиХ и управљати политичким процесима у цијелој ФБиХ, а тиме и на државном нивоу. Подносилац захтјева сматра да ако је високи представник имао намјеру да заштити евентуално угрожене припаднике конститутивних народа, онда би било логично да се већина тих представника бира из средина у којима се они налазе у релативно „мањинском“ положају, како би, позицијом у Дому народа ФБиХ, могли да заштите своја права, што је и сврха тог тијела.

32. Даље, подносилац захтјева наводи да је недопустиво у Изборном закону имати систем у којем се на бази коришћења непарних бројева 1, 3, 5, 7, 9... (што је заправо метода Sainte-Laguë) ствара одређени количник вриједности сваког конститутивног народа и Осталих у сваком кантону, те се на основу тога израчунава број мандата конститутивних народа који се делегирају из кантоналних скупштина. Коначна посљедица таквог израчунавања, како то тврди подносилац захтјева, јесте неједнака вриједност грађана на индивидуалном нивоу, јер би сваки од њих био третиран кроз количник конститутивног народа или групације. Тиме се тежиште за формирање власти фокусира искључиво на Дом народа ФБиХ и освајање већине по клубовима конститутивних народа уз потпуно занемаривање улоге мањина и грађана који, суштински, немају никакав утицај на формирање власти. Подносилац захтјева сматра да је тако створена ситуација у којој само етничке политичке странке имају контролни пакет мјеста у Дому народа ФБиХ. То доводи до истискивања из власти грађански оријентисаних политичких странака, те њиховог потпуног политичког и друштвеног маргинализовања. Подносилац захтјева наглашава и да су домови народа главна сметња за остварење демократске воље грађана која се остварује већинским одлучивањем у представничким органима законодавне власти. Сматра да се наметнутим одлукама улога Дома народа ФБиХ додатно ојачава повећањем броја заступника који се претежно бирају с територија на којима један народ (етничка група) већ има већину, чиме се „цементирају етничке подјеле“.

33. Такође, подносилац захтјева сматра да доношење измјена Устава ФБиХ и Изборног закона само по себи представља грубо кршење демократских процедура. Наиме, околност да је високи представник након избора промијенио важећа правила, према његовом схватању, довела је до тога да гласачи у вријеме гласања нису били упознати с одлуком високог представника и нису могли ни знати за шта у стварности гласају. Да су знали, врло вјероватно би њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима. С обзиром на то, подносилац захтјева сматра да је високи представник „преварио бираче“ јер је измјене Устава ФБиХ и Изборног закона донио у „нђи одржавања избора“. У том погледу, у захтјеву се указује на одлуку Врховног суда Сједињених Америчких Држава (САД) у предмету *Purcell против Гонзалез*, у којој је утврђено тзв. *Purcell* начело и поништене су измјене изборних правила донесених непосредно пред изборе. Подносилац захтјева истиче да, иако се то начело у контексту САД углавном примјењује када судови својим одлукама мијењају изборна правила, оно је, *mutatis mutandis*, примјењиво на било какво мијењање изборних правила непосредно прије избора. Такође, подносилац захтјева је указао на праксу Европског суда у предметима *Paschalidis, Koutmeridis* и *Zaharakis против Грчке* (пресуда од 10. априла 2008. године, представке бр. 27863/05, 28422/05 и 28028/05), *Екогласност против Бугарске* (пресуда од 6. новембра 2012. године, представка број 30386/05), наводећи да је став Европског суда да изненадне и неочекиване измјене правила за израчунавање гласова могу довести до кршења члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Осим тога, подносилац захтјева сматра да је то поступање супротно Кодексу доброг владања изборним питањима (у даљем тексту: Кодекс), који је усвојила Европска комисија за демократију путем права (у даљем тексту: Венецијанска комисија) на 51. пленарној сједници 2002. године, према којем је основно начело да изборна правила морају бити стабилна и да их не треба мијењати пречесто, односно да се елементи изборног закона, нарочито изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица смију мијењати најкасније годину дана уочи избора.

б) Наводи о неуставности амандмана СХХ и СХХИ и члана 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19

34. Подносилац захтјева сматра да су одредбе амандмана СХХ и СХХИ и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19, који се односе на поступак предлагања и именовања предсједника и потпредсједника ФБиХ, супротни одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

35. Те наводе подносилац захтјева првенствено заснива на тврдњи да је тај процес у цијелости заснован на дискриминацији мањина и грађана, тј. Осталих. Међутим, високи представник је наметнуо сличне одредбе Устава ФБиХ за које је Уставни суд у Одлуци о допустивости и меритуму број У-14/12 (види тачку 18 ове одлуке) већ утврдио да нису у складу с Уставом БиХ и Европском конвенцијом (IV.Б.1 члан 2 ст. 1 и 2) јер не омогућавају припадницима Осталих кандидовање за предсједника и потпредсједнике ФБиХ. Уставни суд у тој одлуци није укинуо спорне одредбе устава оба ентитета и Изборног закона, односно није наложио Парламентарној скупштини БиХ да измијени Изборни закон, нити ентитетима да измијене своје уставе ради усаглашавања с Уставом Босне и Херцеговине све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима би се окончала постојећа неусклађеност Устава Босне и Херцеговине и Изборног закона с Европском конвенцијом и пресудама Европског суда.

36. Подносилац захтјева даље указује да је високи представник само измијенио број делегата који морају подржати кандидате за предсједника и потпредсједнике Федерације БиХ, уз искључивање Осталих као могућих кандидата за те дужности. У том дијелу подносилац захтјева наводи општа разматрања о демократији и плурализму (стр. 20–22), а затим (на стр. 22–24) подносилац опширно излаже одредбе Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, којима се забрањује дискриминација, те како се дискриминација испитује. Затим, подносилац констатује да су наведеним одредбама Остали доведени у идентичну ситуацију као и прије усвајања тих одлука високог представника. Наиме, они и даље немају могућност да кандидују свог кандидата за предсједника или потпредсједника ФБиХ, нити имају било какву улогу у предлагању кандидата, што се обавља искључиво у оквиру клубова конститутивних народа. Подносилац захтјева се позива на одлуке Европског суда у предметима *Сејдић и Финци*, *Зорнић* (напријед цитирани), *Пилав* (пресуда од 9. јуна 2016. године, представка број 41939/07), *Шлаку* (пресуда од 26. маја 2016. године, представка број 56666/12) и *Пударих* (пресуда од 8. децембра 2020. године, представка број 55799/18) *против БиХ*, те сматра да су у конкретном случају Остали дискриминисани зато што су различито третирани јер им је ускраћено право да равноправно учествују у вршењу функција предсједника и потпредсједника ФБиХ.

ц) Наводи о неуставности Амандмана СХХVIII

37. Подносилац захтјева даље сматра да је Амандман СХХVIII, којим се утврђују два потпуно различита пописа становништва као основ за формирање Дома народа ФБиХ као дијела законодавног органа власти, с једне, и извршне власти с друге стране, супротан чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

38. У том дијелу подносилац указује да се оспореним амандманом примјењује „последњи попис“ за формирање Дома народа ФБиХ, уз задржавање пописа становништва из 1991. године као „основа за сва израчунавања која захтијевају демографске податке“. Другим ријечима, попис из 1991. године представља основ за формирање извршних органа власти и демографске прорачуне, а последњи попис из 2013. године високи представник користи искључиво за формирање Дома народа ФБиХ. Циљ коришћења пописа из 1991. године јесте да се спријечи легализовање исхода и резултата етничког чишћења у БиХ, односно до имплементације Анекса 7 Општег оквирног споразума, којим се захтијева повратак свих прогнаних у њихове пријератне домове и мјеста живљења. Према оцјени подносиоца захтјева, високи представник на тај начин, увођењем пописа из 2013. године, несвјесно легализује исход етничког чишћења и неформално проглашава Анекс 7 окончаним, што је неприхватљиво и представља „грубо кршење“ Анекса 7 Општег оквирног споразума.

39. Такође, у захтјеву се даље истиче да се не може одвојити успостављање Дома народа као законодавног органа од органа управе и органа извршне власти, а да се при томе користе различите методе и основе попуњавања тих органа, зато што структура извршне власти мора представљати рефлексију структуре законодавне власти. Према подносиоцевој тврдњи, тим одредбама се нарушава начело демократије зато што се успоставља састав институција који не одговара структури становништва, а посебно не одговара оној структури становништва из 1991. године. Због тога сматра да је очито да је високи представник под сваку цијену желио да успостави неки нови Дом народа ФБиХ, који одговара замишљеној пројекцији његовог састава, који, у условима послјератног друштва, у суштини, етнички хомогенизује становништво у одређеним дијеловима Босне и Херцеговине и на тај начин додатно „цементира подјелу земље по етнички хомогенизираним линијама“. Дакле, очити циљ високог представника је обезбјеђење контроле над Клубом Хрвата у Дому народа ФБиХ искључиво за ХДЗБиХ, а да при томе, задржавањем пописа из 1991. године као основа за формирање извршне власти, задржи контролу над још једним министарством у Влади ФБиХ. Такође се истиче да је основни мотив високог представника био да удовољи захтјевима који су долазили из Владе Републике Хрватске (РХ), којом влада ХДЗРХ, те је тиме пружио кључну дипломатску подршку јачању политичке позиције ХДЗБиХ у Босни и Херцеговини.

2. Наводи из захтјева у предмету број У-30/22

40. Подносилац захтјева Џаферовић сматра да амандмани и Измјене Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године нису у складу с одредбама чл. I/2 и II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

а) Наводи о супротности оспорених прописа са чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине

41. Подносилац захтјева наводи да је процедура ступања на правну снагу одлука високог представника од 2. октобра 2022. године супротна демократским начелима из члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине, и то начелима владавине права, правне сигурности и легитимног очекивања. У том погледу, подносилац захтјева тврди да је високи представник наметањем одлука током „изборне ноћи“ и њиховим ступањем на снагу поступио супротно начелу правне сигурности јер процедуру ступања на правну снагу амандмана и Измјена Изборног закона није прилагодио интензитету, обиму и значају који наметнути акти имају на правни и политички живот у Босни и Херцеговини.

42. Такође, подносилац захтјева се позвао на ставове Европског суда из пресуда *The Sunday Times против Уједињеног Краљевства* (пресуда од 6. новембра 1980. године, представка број 6538/74, тач. 49 и даље) и *Lindon, Otchakovsky-Laurens u July против Француске* (пресуда од 22. октобра 2007. године, представке бр. 21279/02, 36448/02, тач. 42 и даље), *Ždanoka против Летоније* (пресуда од 16. марта 2006. године, представка број 58278/00, тач. 115 и даље) и *Hirst против УК* (пресуда од 6. октобра 2005. године, представка број 74025/01, тачка 58). У вези с тим пресудама, подносилац захтјева је цитирао изјаву члана ЦИК-а Жељка Бакалара од 7. октобра 2022. године, објављену у медијима под насловом „Централна изборна комисија још не зна како спровести Шмитове одлуке“. На основу наведеног, подносилац је извео закључак да ни ЦИК нема довољно јасан, прецизан и предвидљив пропис који може да спроведе, што указује на повреду начела правне сигурности.

43. Надаље, подносилац захтјева сматра да је оспореним одредбама нарушено начело „легитимног очекивања“ јер су оспорени акти наметнути у изборној ноћи, без рока и периода прилагођавања. При томе, многе радње у изборном процесу, како образлаже, као што су сачињавање изборних листа и номинација кандидата, нису могле бити спроведене према новим прописима. Затим, подносилац захтјева се позвао на праксу Суда правде Европске уније (ЕУ), те је истакао да се може закључити да би на нивоу ЕУ или држава чланица било супротно, не само домицилним уставима и законима већ и правној стечевини ЕУ, доношење акта или изненадно мијењање процедура које би изневјериле легитимно очекивање грађана да ће право бити једнако примијењено и да су сви једнаки пред законом.

44. У том контексту, подносилац истиче да је ЦИК, на сједници 4. маја 2022. године, усвојио акт „Упутство о роковима и редослиједу изборних активности за Опште изборе 2022. године који ће се одржати у недјељу 2. октобра 2022. године“ (у даљњем тексту: Упутство). У члану 2 став (2) тог упутства одређен је период од 22. јуна 2022. године до 4. јула 2022. године у 16 сати, до када сви политички субјекти морају поднијети кандидатске листе. У складу с тим, политички субјекти

су своја легитимна очекивања заснивали на одредбама Изборног закона и Устава ФБиХ који су били на правној снази 4. јула 2022. године и на основу тих прописа су састављали своје изборне листе и планирали посредне изборе за делегате у Дом народа ФБиХ. У том погледу, подносилац Цаферовић наводи да је „легитимно очекивање политичких странака изневјерено“ онда када је високи представник наметнуо оспорене одредбе. Према његовом мишљењу, политички субјекти и грађани/појединци нису имали прилику да изнесу своје мишљење, користе правна средства, нити могућност да из новонастале ситуације своја „легитимна очекивања заснивају на новим изборним правилима“. Такође, подносилац сматра да би био несразмјерно велик и неоснован терет стављати одговорност на ЦИК, јер ни они „не могу заштитити њихова легитимна очекивања, нити правну сигурности, нити начело владавине права“.

б) Наводи о супротности оспорених прописа са чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

45. У вези с наводима о супротности оспорених прописа са чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, подносилац Цаферовић се позвао на Кодекс Венецијанске комисије, те одлуке Европског суда у предмету *Екогласност и Hirst* (напријед цитиране). Затим је истакао да је јасно да је Босна и Херцеговина „извршила своју дужност и позитивну обавезу активног учешћа у заштити права у изборном процесу“. Међутим, одлукама високог представника „промијењена су правила спровођења избора“, чиме је дошло до повреде члана II/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

3. Запажања високог представника

а) Запажања у односу на захтјев број У-27/22

46. Високи представник је првенствено навео да се не противи да Уставни суд оцијени уставност садржаја оспорених одредби амандмана на Устав ФБиХ и Измјена Изборног закона. Високи представник је затим изложио догађаје и одлуке који су претходили доношењу оспорених одредби, како је приказано у уводном дијелу ове одлуке, сматрајући да је важно указати да се о појединим питањима која су релевантна за овај предмет у Уставном суду и другим институцијама БиХ расправља већ дуже вријеме. Високи представник истиче да је у преамбули његових одлука којима се доносе оспорене одредбе све то сасвим исцрпно појашњено. Нарочито истиче да се тим амандманима жели превазићи тренутни застој у институцијама Федерације БиХ, како би се Босна и Херцеговина смислено укључила у реформе које су неопходне за постизање напретка на путу ка интеграцији у Европску унију. Наиме, доношење рјешења о неизвршењу одлуке Уставног суда у предмету број

[У-23/14](#) од 6. јула 2017. године (види тачку 20 ове одлуке) довело је до ситуације у којој је неусклађен правни оквир којим се уређује избор делегата у Дом народа ФБиХ предвиђен Уставом ФБиХ и Изборним законом. Изборима делегата у Дом народа ФБиХ на основу Упутства из 2018. године пружена је горњим домовима Парламента ФБиХ и Парламентарне скупштине БиХ могућност да функционишу, али се њима није окончао спор око изборне реформе. Таква ситуација је, како је наведено, разоткрила постојање озбиљних проблема у вези с функционалношћу институција Федерације БиХ, јер је процес избора извршне власти у Федерацији БиХ био блокиран. Тиме је Влади Федерације БиХ, која је изабрана 2014. године, препуштено да обавља функцију у техничком мандату. То је такође утицало и на благовремено именовање недостајућих судија у Уставном суду Федерације БиХ.

47. Затим је указано да је високи представник 27. јула 2022. године донио Закон о измјенама и допунама Изборног закона, како би га у што већој мјери ускладио с међународним стандардима и добром демократском праксом. На тај начин је политичким странкама остављено више времена за постизање договора о томе на који начин да предузму остале потребне реформе. Међутим, високи представник је навео да су, иако су поједине политичке странке и групе грађана конструктивно учествовале у том дијалогу, подносилац Комшић и његова политичка странка одлучили да не придонесу том процесу. С обзиром на неуспјех процеса дијалога и имајући у виду висок степен ризика да ће формирање институција након избора поново бити блокирано, високи представник је навео да је одлучио да искористи свој мандат за рјешавање ситуације која је настала у вези с цивилном имплементацијом и која угрожава учествовање грађана у политичким процесима, те представља озбиљну пријетњу спровођењу изборних резултата и правилном функционисању Федерације БиХ, а могуће и функционисању државних органа. Одлука којом се доносе амандмани и Одлука којом се доносе Измјене Изборног закона, како наводи, садрже скуп мјера којима се омогућава брзо успостављање и функционисање органа законодавне, извршне и судске власти након спроведених избора. Те одлуке су, према наводима високог представника, осмишљене тако да рјешавају „један проблем – и искључиво један једини проблем“, тј. постизборно успостављање посредно изабраних органа власти и њихову функционалност. При томе се морала препознати специфична природа Босне и Херцеговине као федералне и мултинационалне државе, као што се мора препознати и несигурна равнотежа између различитих конститутивних група и других сегмената бирачког тијела, којима се у одређеној мјери искључује пуна пропорционална заступљеност каква је успостављена у другим демократским државама.

48. Сходно томе, високи представник је навео да оспорени акти не утичу на непосредне изборе, него утичу искључиво на „предстојеће формирање посредно изабраних органа власти“. Проширење броја делегата у Дому народа ФБиХ сматра примјереним и уравнотеженим одговором на Одлуку Уставног суда број [У-23/14](#).

Састав Дома народа ФБиХ, како даље наводи, мора да одражава низ начела својствених уставном систему Федерације БиХ, који изискује успостављање деликатног баланса. Наиме, кантоналне скупштине бирају делегате из властитих редова и мора постојати паритет између кантона и конститутивних народа, а потребно је остварити и минималну заступљеност конститутивних народа у свим кантонима гдје је то могуће. Та начела представљају мјешавину пропорционалности и позитивне дискриминације.

49. У односу на тврдње подносиоца Комшића да је дошло до повећања улоге Дома народа ФБиХ, високи представник је навео да, упркос томе што је број делегата у Дому народа ФБиХ повећан, нетачна је тврдња да је заправо улога тог дома ојачана. Наиме, Амандманом СХVI отклања се могућност позивања на витални национални интерес о свим питањима. Даље, Амандманом СХVIII поједностављује се процедура позивања и одлучивања о питањима виталног националног интереса, укључујући и елиминисање могућности да предложени акт буде блокиран без одговарајуће оцјене Вијећа за заштиту виталних интереса установљеног при Уставном суду ФБиХ. Такође, проширење броја делегата у клубовима сваког од конститутивних народа слиједи логику вјеродостојнијег представљања и циљ му је повећање пропорционалности у представљању кантона и конститутивних народа, те повећање броја мјеста која су расподијелена на кантоне и конститутивне народе сразмјерно бројности њихових становника. Тиме се повећавају шансе мањих странака или група странака да буду представљене. То је учињено а да се при томе није утицало на заштитне механизме дате свим конститутивним народима и групи Осталих у свим кантонима. Такође, високи представник сматра неоснованом и критику употребе формуле *Sainte-Laguë* (такође познате као *Websterova* формула) за додјелу мандата. Примјењена у том контексту, наведена формула обично се посматра као начин за фаворизовање мањих конкурената (у овом случају кантона) па употреба те формуле иде у прилог правилу о минималној заступљености (тзв. правило 1:1:1) и дјелује у прилог заступљености конститутивних народа у кантонима гдје они, по својој бројности, представљају мањину. Све наведено води закључку да проширење броја делегата, рјешавањем питања која је Уставни суд истакао у одлуци у предмету број [У-23/14](#), отклања неизвјесност која је постојала у погледу спровођења те одлуке.

50. У односу на одабир пописа становништва, високи представник је навео да је Уставни суд Рјешењем број [У-23/14](#) од 6. јула 2017. године ставио ван снаге прелазне одредбе члана 20.16А (2), тач. а-ј. Изборног закона. На тај начин је окончан транзициони режим и покренута примјена члана 10.12 Изборног закона. Међутим, Устав ФБиХ доведен је у противрјечје с Изборним законом БиХ и наступила је обавеза за ЦИК да донесе Упутство из 2018. године. Амандманом СХХVIII отклања се та неусклађеност између одредбе Изборног закона (члан 10.12 став [1]) и одредбе члана IX.7 Устава ФБиХ. Тим поводом узета је у обзир потреба

за континуитетом јер је на посљедњим изборима примијењен попис становништва из 2013. године. Осим тога, како даље наводи, тиме се не прејудицира нити преемптира окончање активности на повратку избјеглица и расељених лица према Анексу 7 Општег оквирног споразума. Све то је, како истиче, јасно наглашено и у самој преамбули Одлуке број 6/22, коју подносилац захтјева оспорава. Због тога, високи представник наводи да не сматра основаном критику подносиоца захтјева о коришћењу података из два различита пописа током транзиционог периода. Ту чињеницу, како наводи, треба сматрати доказом да се Федерација БиХ поступно удаљава од своје прошлости, отварајући се за могућност ширих реформи. Искључиво коришћење података који су стари 30 година могло би се, како је наведено, заиста показати проблематичним у земљи која тежи да постане чланица Европске уније.

51. У односу на наводе о дискриминацији при избору предсједника и потпредсједника ФБиХ, високи представник је навео да је његова интервенција тежила остваривању циља прилично ограниченог обима. У преамбули Одлуке којом се доносе амандмани на Устав ФБиХ од 2. октобра 2022. године наведено је да одлука Уставног суда у предмету број У-14/12 од 26. марта 2015. године још није спроведена. Међутим, наведено је и да је спровођење те одлуке повезано с претходним доношењем уставних и законодавних мјера у спровођењу пресуда Европског суда донесених у предмету *Сејдић и Финци*, предмету *Зорнић* и у другим релевантним предметима. Сходно томе, високи представник наводи да се његовом одлуком не мијења члан IV.Б.1 став (2) (измијењен и допуњен амандманом ХLI на Устав Федерације) којим се утврђује састав предсједника и потпредсједника Федерације БиХ. Високи представник наглашава да не би требао у потпуности преузимати улогу изабраних органа којима се уставним оквиром додјељују надлежност и одговорност за доношење измјена најважнијих закона Федерације и БиХ. То, према његовим наводима, објашњава зашто се недавним уставним и законским измјенама које је донио не могу преемптирати све оне реформе које су неопходне као одговор на питања која су идентификовали Европски и Уставни суд. Стога сматра да би било непримјерено да високи представник својим одлукама рјешава сва неријешена питања одговарајуће заступљености умјесто да уважава одговорност изабраних органа власти и политичких странака у БиХ. Улога високог представника, према Општем оквирном споразуму, како тврди, не обухвата одговорност нити овлашћење за промјену услова самог правног режима у којем његов мандат налази своје упориште.

52. У односу на наводе о кршењу начела стабилности изборног законодавства и правне сигурности, високи представник је навео да је одлуке донио након затварања бирачких мјеста и прије објављивања првих прелиминарних резултата избора. Учинио је то како би спријечио било какав утицај одлука на свијест и изборне преференције гласача и како не би пореметио изборну кампању

политичких субјеката. Одлуке су донесене прије него што су били познати први резултати јер је желио избјећи било какве спекулације да је реаговао на нову политичку расподјелу изборних резултата. Високи представник сматра и да његове одлуке не задиру у питања која подлијежу примјени начела стабилности закона. Оне не утичу ни на пребројавање гласова, нити на основне елементе изборног права, попут састава изборних комисија, изборног система и утврђивања граница између изборних јединица. Та интервенција се не односи на непосредне изборе. Циљ јој је омогућити изборе и именована у посредно изабрана тијела, уклањањем процедуралних препрека које би такве изборе и именована учиниле мало вјероватним. У вези с тим, напомиње да се све судске одлуке на које се позвао подносилац захтјева односе на измјене прописа који се примјењују на непосредне изборе.

53. У односу на наводе подносиоца Комшића да су одлуке довеле бираче у заблуду, високи представник је навео да се новим правилима не мијења начин спровођења посредних избора у кантоналним скупштинама, нити начин расподјеле мандата који је био предвиђен изборним законом. Тим промјенама се ниједном кантону не одузима заступљеност у било којем клубу конститутивних народа, њима се само обезбјеђује да ће поједине кантоналне скупштине бирати више делегата сваког конститутивног народа и из групе Осталих. Изјашњење кандидата о националној припадности које се прилаже уз кандидатске листе након што су овјерене за изборе у кантонална законодавна тијела није наведено на штампаним гласачким листићима, те тиме није формално ни познато самим бирачима. Када бирачи дају свој глас, они то чине с циљем да њихов кандидат буде изабран у кантоналну скупштину. Тек након што се избори у кантоналне скупштине овјере, на основу тих изјашњења формирају се клубови конститутивних народа у тим скупштинама. Странке затим утврђују своје листе за нагјецање у гласању које се одвија у сваком од наведених клубова у свакој појединачној скупштини. Приликом гласања за кандидата у кантоналној скупштини бирач није упознат с тим какав ће бити састав клуба, како ће странке склапати савезе/коалиције или како ће гласати остали чланови клуба конститутивних народа. Заправо, политичка странка би могла врло лако одлучити да кандидате који остваре најбољи резултат у непосредном гласању не предложи као кандидате за избор у Дом народа ФБиХ. С обзиром на наведено, високи представник сматра да је тешко уочити како су његове одлуке уопште могле збунити бираче у погледу предвидљивости тих избора.

54. Високи представник сматра да се исти аргумент може изнијети и у погледу промјене правила о предлагању и избору председника и потпредседника ФБиХ. Истиче да је општеприхваћена чињеница да је одлучивање о начину избора председника питање препуштено уставу сваке појединачне државе и да не подлијеже истим јемствима као и избор у законодавно тијело. Међутим,

сматра да његове одлуке не мијењају правила у погледу избора предсједника и потпредсједника на начин да им одузимају демократски легитимитет.

55. Због свега наведеног, високи представник сматра да измјене које су предмет захтјева не задиру у начело стабилности изборног законодавства нити у предвидљивост изборног система. Умјесто тога, ситуација у којој би избори остали мртво слово на папиру и не би били преточени у формирање посредно изабраних тијела директно би нарушила *повјељење у изборни процес* заједно с начелом *легитимних очекивања и/или правне сигурности*. Одлукама од 2. октобра 2022. године на корективан се начин одговара на такав ризик, успостављајући при томе правичну равнотежу између легитимних интереса бирача и различитих сектора бирачког тијела с једне и потребе за промовисањем одговорног управљања с друге стране.

б) Запажања у односу на захтјев број У-30/22

56. Високи представник је навео да допуњава своја запажања у односу на захтјев у предмету број У-27/22. Сматра да је неопходно водити рачуна да се не доводи у питање теорија функционалне дуалности коју је Уставни суд елаборирао у предмету број У-9/00 (од 3. новембра 2000. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 1/01). Наиме, високи представник сматра да би прихватање аргумената који се односе на избор тренутка за доношење одлука могло озбиљно угрозити дискреционо право високог представника да користи та овлашћења. Циљ овлашћења попут оних која су коришћена 2. октобра 2022. године у суштини је рјешавање озбиљних проблема који настану приликом спровођења цивилних аспеката мировног споразума. Наведено је такође да се таква овлашћења користе као крајња мјера, те је дискреционо право високог представника да утврди да ли су испуњени услови за њихово коришћење, укључујући и то да ли су претходно исцрпљене све могућности рјешења путем органа власти. Према томе, високи представник, указујући на одлуку Европског суда у предмету *Душан Берић и други против Босне и Херцеговине* (одлука од 18. јула 2013. године, представке бр. 36357/04 и др.), истиче да се Уставни суд не може упуштати у преиспитивање да ли је високи представник исправно или благовремено вршио своје дискреционо право када је 2. октобра 2022. године, након затварања биралишта, донио „корективне“ законодавне мјере супституисањем домаћих органа власти. То је учинио покушавајући да успостави одговарајућу равнотежу између потребе да се не омета изборна кампања и потребе да користи своја овлашћења као крајњу мјеру за рјешавање потешкоћа из Општег оквирног споразума. Наведено је да је интервенцију покушао да прилагоди и учини је пропорционалном у односу на циљ који се настојао постићи, односно да омогући успостављање нових посредно изабраних власти, укључујући и избор делегата у Дом народа ФБиХ. Све то је учињено с циљем промоције демократије и унапређења реформске агенде која

је потребна за интеграцију у Европску унију, узимајући у обзир расправе о кандидатском статусу.

57. У односу на наводе подносиоца Цаферовића, високи представник је навео да се оспореним актима не мијењају начела којима се регулише избор делегата у Дом народа ФБиХ, нити избор председника и потпредседника Федерације Босне и Херцеговине. Тако је поступљено с циљем да се обезбиједи да се изборне процедуре не могу блокирати и да могу служити уредном функционисању уставних органа власти. На примјену тих начела нису утицале његове одлуке које су донесене као одговор на одлуку Уставног суда из предмета број У-17/16 од 19. јануара 2017. године (доступна на www.ustavisud.ba), према којој је било неопходно обезбиједити да се сва мјеста у свим клубовима могу попунити. Такође, било је потребно спровести Одлуку Уставног суда број У-23/14 с циљем да се обезбиједи већа пропорционалност у расподјели мандата кантонима и конститутивним народима.

58. Високи представник наводи да се у захтјеву погрешно тврди да би састав изборних листа за изборе у кантоналне скупштине промијенио исход избора за Дом народа ФБиХ. У том погледу високи представник је указао да се у Уставу ФБиХ и Изборном закону прави разлика између избора за законодавна тијела кантона и за Дом народа, што је већ образложио у запажањима о захтјеву број У-27/22. Када бирачи гласају, они то чине с циљем да њихов кандидат буде изабран у кантоналну скупштину, док се накнадно, на посредан начин, одржавају избори делегата за Дом народа ФБиХ. Исход таквог процеса се не може предвидјети јер политичке странке које су присутне у клубовима конститутивних народа у кантоналним скупштинама прилагођавају своју стратегију савезима/коалицијама које могу склопити и својој релативној снази у тим клубовима, а политичке странке се могу чак одлучити да своје гласове подијеле између различитих листа уколико увиде неку предност у таквој стратегији. Све наведене опције својствене су систему посредних избора и одражавају праксу која се поштује у процесу спровођења избора још од 1996. године.

59. У вези с тврдњама подносиоца захтјева о непредвидљивости оспорених аката, те наводима да су правила била „нејасна и непрецизна“, високи представник је навео да је ЦИК донио Упутство из 2022. године, при чему су расподјелу мандата извршили примјеном идентичног метода као и 2018. године, с разликом у броју мандата. Према томе, високи представник сматра да је његовим актима у потпуности поштовано начело стабилности закона и начело легитимног очекивања, јер њима није измијењен систем на којем се заснива посредни избор делегата у Дом народа ФБиХ и председника и потпредседника ФБиХ.

60. Такође, високи представник је указао да су различита тијела, домаћа и међународна, у прошлости вршила друга прилагођавања у погледу правила о

индиректним изборима, која су чак значајнија и далекосежнија. Таква прилагођавања су вршена непосредно прије или након објављивања резултата, али увијек након што ЦИК овјери кандидатске листе. Таква пракса, према мишљењу високог представника, потврђује став да се посредни избори, чак и ако представљају продужетак непосредних избора, морају сматрати другачијим процесом који се утврђује властитим специфичним начелима или правилима. У том погледу, високи представник је указао да је ЦИК у децембру 2018. године, након Општинских избора у октобру 2018. године, донио Упутство из 2018. године. Затим је указано да је Парламентарна скупштина БиХ 2002. године донијела Закон о измјенама и допунама Изборног закона како би се спровеле одредбе Устава ФБиХ које су измијењене амандманима XXXIII и XXXIV. Те измјене су објављене у „Службеном гласнику БиХ“ број 20/02 од 3. августа 2002. године, односно након што је ЦИК овјерио кандидатске листе. Такође, високи представник је указао и на праксу Привремене изборне комисије која је организовала изборе под окриљем ОЕБСБиХ, која је у 2000. години, мјесец дана прије одржавања Општинских избора у новембру, донијела нова правила о избору делегата у Дом народа ФБиХ, која су безуспјешно оспоравана пред Уставним судом у предмету број У-40/00 (види Уставни суд, Одлука број У-40/00 од 2. и 3. фебруара 2001. године, доступна на www.ustavnisud.ba).

61. Због свега наведеног, високи представник сматра да амандмани и Измјене Изборног закона не задиру у начело стабилности изборног законодавства нити у предвидљивост изборног система. Умјесто тога, ситуација у којој би избори остали „мртво слово на папиру“ и не би се преточили у формирање посредно изабраних тијела директно би нарушила повјерење у изборни процес заједно с начелом легитимних очекивања и/или правне сигурности. Одлуком којом се доносе амандмани на Устав Федерације и Одлуком којом се доносе Измјене Изборног закона на корективан се начин одговара на такав ризик, успостављајући при томе правичну равнотежу између, с једне стране, легитимних интереса бирача и различитих сектора бирачког тијела и, с друге стране, потребе за промовисањем одговорног управљања. Супротно аргументима подносиоца Џаферовића у корист *status quo ante*, високи представник сматра да стабилност изборног режима, уколико се исправно схвати, не може означавати застој, институционалну блокаду и дисфункционалност, те на крају надвладати и само повјерење бирача у демократске процесе.

IV. Релевантни прописи

а) Релевантни прописи који се односе на Устав Босне и Херцеговине

62. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I став 2

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II ст. 2 и 4

2. Међународни стандарди

Права и слободе предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима.

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбјеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

Члан III став 3 тачка б)

3. Правни поредак и надлежности институција

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.

б) Прописи који се односе на надлежност високог представника

63. Анексом 10 Споразума о цивилном спровођењу, Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, прописано је:

Члан II став (1) тач. (а) и (д)

Високи представник ће:

(а) надгледати спровођење мировног рјешења;

(д) олакшати рјешење било каквих потешкоћа које настану спровођењем цивилног рјешења, ако високи представник просуди да је потребно;

Члан V

Високи представник има коначну надлежност интерпретације овог Споразума о цивилном спровођењу мировног рјешења.

ц) Релевантни прописи који се односе на Устав Федерације Босне и Херцеговине

64. Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ број 1/94), онако како га је усвојила Уставотворна скупштина Федерације БиХ (за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

IV. СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛНЕ ВЛАСТИ

A. ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ

ПАРЛАМЕНТ ФЕДЕРАЦИЈЕ

2. Дом народа

Члан 6.

Дом народа састоји се од тридесет делегата Бошњака и тридесет делегата Хрвата као и осталих делегата чији је број у истом омјеру према шездесет као што је и број посланика кантоналних законодавних тијела који се не изјашњавају као Бошњаци и Хрвати у односу на посланике Бошњаке и Хрвате у кантоналним законодавним тијелима.

Члан 8.

Број делегата који се бира за Дом народа у сваком кантону је пропорционалан националној структури становништва кантона. У оквиру тог броја, проценат делегата Бошњака, Хрвата и осталих из кантона бит ће, што је могуће више, приближан проценту Бошњака, Хрвата и осталих посланика у законодавном тијелу тог кантона. У Дому народа бит ће најмање један Бошњак, један Хрват и један делегат осталих из сваког кантона који имају најмање једног таквог посланика у свом законодавном тијелу, а укупан број делегата Бошњака, Хрвата и осталих бит ће у складу са чланом IV. A. 6. Делегате Бошњаке, Хрвате и остале из сваког кантона бирају одговарајући посланици у законодавном тијелу тог кантона.

Б. ИЗВРШНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ

1. Предсједник и Потпредсједник Федерације

Члан 1.

Предсједник Федерације је шеф државе.

Члан 2.

У избору Предсједника и Потпредсједника Федерације Клуб бошњачких

делегата и Клуб хрватских делегата у Дому народа одвојено кандидирају по једну особу. Избор за Предсједника и Потпредсједника Федерације захтијева прихватање оба кандидата заједнички, већином гласова у Представничком дому, а затим већином гласова у Дому народа, укључујући већину гласова бошњачких делегата и већину гласова хрватских делегата. Уколико један од домова одбије заједничку кандидациону листу, клубови ће поново размотрити кандидатуру за Предсједника и Потпредсједника Федерације. Изабране особе ће наизмјенично по једну годину бити Предсједник Федерације, а затим Потпредсједник Федерације, у периоду од четири године. Предсједници Федерације, један за другим, не могу бити из истог конститутивног народу.

IX. УСВАЈАЊЕ И СТУПАЊЕ НА СНАГУ УСТАВА И ПРИЈЕЛАЗНА РЈЕШЕЊА

Члан 7.

Објављени резултати пописа становништва из 1991. године користит ће се у прорачунима који захтијевају податке о становништву.

65. Одлука високог представника о измјенама и допунама Устава Федерације Босне и Херцеговине број 149/02 („Службене новине Федерације БиХ“ број 16/02; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

АМАНДМАН XXXIII

Састав Дома народа и избор чланова

(1) Састав Дома народа Федерације Босне и Херцеговине ће бити паритетан тако да сваки конститутивни на род има исти број делегата.

(2) Дом народа састоји се од педесет осам делегата, и то по седамнаест делегата из реда сваког од конститутивних народа и седам делегата из реда осталих.

(3) Остали имају право да равноправно учествују у поступку већинског гласања.

Овим амандманом мијења се члан IV. А.2.6. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН XXXIV

(1) Делегате Дома народа бирају кантоналне скупштине из реда својих делегата пропорционално националној структури становништва.

(2) Број делегата за Дом народа који се бирају у сваком кантону сразмјеран је броју становника кантона, с тим што се број, структура и начин избора делегата утврђују законом.

(3) У Дому народа бит ће најмање један Бошњак, један Хрват и један Србин из сваког кантона који имају најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу.

(4) Делегате Бошњаке, Хрвате и Србе из сваког кантона бирају заступници из реда тог конститутивног народа у складу са изборним резултатима у законодавном тијелу тог кантона, а избор делегата из реда осталих уредит ће се законом.

(5) У Дому народа не може вршити функцију делегата ни један заступник у Заступничком дому нити вијећник опћинског вијећа.

Овим амандманом замјењује се члан IV. А.2.8. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН ХLI

Предсједник Федерације има два потпредсједника из различитих конститутивних народа. Они се бирају у складу са овим уставом.

Овим амандманом допуњује се члан IV. Б.1. Устава Федерације Босне и Херцеговине, који је измијењен Амандманом XI на Устав Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН ХLII

(1) У избору предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине, најмање трећина делегата из клубова бошњачких, хрватских или српских делегата у Дому народа могу кандидовати предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине.

(2) Избор за предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање заједничке листе три кандидата за предсједника и потпредсједнике Федерације, већином гласова у Заступничком дому, а затим и већином гласова у Дому народа, укључујући већину клуба сваког конститутивног народа.

(3) Уколико ни једна листа кандидата не добије потребну већину у оба Дома, поступак кандидовања се понавља.

(4) Уколико и у поновљеном поступку један од Домова одбије заједничку листу, сматраће се да су кандидоване особе изабране прихватањем листе у само једном Дому.

(5) Мандат предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине је четири године.

Овим амандманом мијења се члан IV. Б.2. Устава Федерације Босне и Херцеговине.

АМАНДМАН LI

Објављени резултати пописа становништва из 1991. године на одговарајући начин ће се користити за сва израчунавања која захтијевају демографске податке док се Анекс 7. у потпуности не проведе.

Овим амандманом мијења се члан IX. 7 Устава Федерације Босне и Херцеговине.

66. Одлука високог представника којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине број 06/22 од 2. октобра 2022. године („Службене новине ФБиХ“ број 79/22) у релевантном дијелу гласи:

Истичући да је Управни одбор Вијећа за имплементацију мира у неколико наврата осудио „стагнацију и нефункционалност у ФБиХ, укључујући и неименовање влада на нивоу Федерације (...) три и по године након Општинских избора 2018. године, што је уставна обавеза, дакле самим тим и обавеза из Општег оквирног споразума за мир“, те чињеницу да „предсједник Федерације није извршио своју уставну дужност да именује судије у Уставни суд Федерације, због чега Суд једва да може функционисати, док је његово Вијеће за витални национални интерес потпуно нефункционално“;

Изражавајући жаљење што власти у Босни и Херцеговини такође нису провеле ни Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине од 1. децембра 2016. године у предмету бр. У 23/14 (у даљем тексту: предмет Љубић),

[...]

Изражавајући жаљење због тога што је изостанак провођења Одлуке која је донесена у предмету Љубић довео до ситуације у којој је у недовољној мјери усклађен правни оквир којим се уређује избор делегата у Дом народа Федерације Босне и Херцеговине;

[...]

Трајно свјестан потребе да се осигура да се гаранције и заштитни механизми који су уграђени у Устав Федерације БиХ не користе на штету одговорног управљања и функционалности институција;

[...]

Подсјећајући такође да Одлука Уставног суда БиХ у предмету бр. У 14/12 од 26. марта 2015. године још увијек није проведена, али да је провођење те одлуке повезано с претходним доношењем уставних и законодавних мјера у вези с провођењем пресуда Европског суда за људска права донесених у предмету Сејдић и Финци, предмету Зорнић и у другим релевантним предметима, те да услов из члана IV.Б.1. став (2) Устава Федерације остаје проблематичан и да ће га бити потребно ускладити заједно с одредбама члана IV.Б.2. предвиђеним у наставку;

Подсјећајући такође да се с провођењем тих пресуда касни и позивајући да се с расправом по том питању настави што је прије могуће;

[...]

Увјерен да ће бити неопходна даљња реформа Устава Федерације и да ће правила којим се уређују састав, избор, улога и функције Дома народа, укључујући и улогу клубова три конститутивна народа, бити потребно преиспитати што је прије могуће уз посебан нагласак на права Осталих;

[...]

Присјећајући се такође да се Босна и Херцеговина, као и шири регион, налази на прекретници, те да јој се стога морају дати инструменти како би се дефинитивно осигурало да ова земља може даље напредовати на свом путу ка интеграцији у Европску унију;

Узимајући у обзир и имајући у виду све претходно наведено, високи представник овим доноси сљедећу одлуку:

ОДЛУКА

којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине

Ова Одлука и амандмани који се налазе у прилогу и чине саставни дио ове Одлуке одмах се објављују у „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“ и на службеним интернетским страницама Канцеларије високог представника и ступају на снагу одмах.

Ови амандмани ће имати првенство у односу на било које неконзистентне одредбе закона, прописа и аката. Даљњи нормативни акти нису потребни ради осигурања правног дејства ових амандмана. Међутим, органи власти у Федерацији БиХ остају у обавези да ускладе такве законе, прописе и акте с Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

[...]

АМАНДМАНИ НА УСТАВ ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Устав Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 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 и 88/08) мијења се и гласи:

Амандман СХI

У члану IV.A.6. став (2) мијења се и гласи:

„(2) Дом народа састоји се од осамдесет делегата, и то по двадесет три делегата из реда сваког од конститутивних народа и једанаест делегата из реда Осталих.“

Амандман СХII

У члану IV.A.8. став (1) мијења се и гласи:

„(1) Делегате Дома народа бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва. Они се бирају из реда њихових представника, ако другачије није предвиђено законом.“

Став (3) мијења се и гласи:

„(3) У Дому народа биће најмање један Бошњак, један Хрват, један Србин и један делегат из реда Осталих из сваког кантона који има најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу.“

Амандман СХIII

Члан IV.A.10. мијења се и гласи:

„Скупштине кантона бирају своје делегате у Дом народа у року од тридесет (30) дана од дана овјере резултата избора. Законом ће се прецизирати начин прерасподјеле мјеста додијељених једном или више конститутивних народа и/или групи Осталих из кантона, уколико кантонална скупштина у том кантону не изабере делегате из реда једног или више релевантних конститутивних народа или из групе Осталих у Дом народа у року предвиђеном овим чланом.“

Амандман СХХ

Члан IV.B.2. мијења се и гласи:

„(1) Било која група од једанаест делегата из сваког од клубова конститутивних народа у Дому народа може предложити кандидата из реда одговарајућег конститутивног народа, под условом да сваки делегат може подржати искључиво једног кандидата. Сви кандидати могу бити изабрани у складу с овим чланом или на мјесто председника или на мјесто потпредседника Федерације.“

(2) Уколико у року од 30 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста председника и два потпредседника Федерације у складу са ставом (1) овог члана, онда ће то учинити било која група од седам делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(3) Уколико у року од 50 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста председника и два потпредседника Федерације у складу са ставовима (1) и (2) овог члана, онда ће то учинити било која група од четири делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(4) Избор за предсједника и два потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање листе коју сачињавају три кандидата и која укључује по једног кандидата из сваког конститутивног народа предложеног у одговарајућем клубу конститутивног народа, у Представничком дому, а затим у Дому народа.

(5) Имена кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана достављају се Представничком дому, који ће гласати о једној или више листа у року од 30 дана од дана достављања имена посљедњег или посљедњих кандидата, у складу са ставовима (1) до (3) овог члана. Листу одобрава Представнички дом уколико је подржи већина посланика који су присутни и гласају и та листа се доставља Дому народа на одобравање.

(6) Уколико број кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана омогући формирање двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ове двије листе. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање.

(7) У случају да број кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана омогући формирање више од двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ових листа. Уколико у првом кругу гласања ниједна листа не добије већину гласова посланика који су присутни и гласају, у року од једне седмице организује се други круг гласања у којем ће посланици Представничког дома гласати за једну од двије листе с највећим бројем гласова из првог круга гласања. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање.

(8) Дом народа одлучује већином гласова делегата који су присутни и који гласају у року од 30 дана од пријема листе коју је одобрио Представнички дом.

(9) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, уколико Представнички дом не одобри листу кандидата у року из става (5) овог члана, листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања добили највећу подршку у одговарајућим клубовима у Дому народа у складу са ставовима (1) до (3) овог члана просљећује се Дому народа и кандидати са те листе ће се сматрати изабраним уколико та листа буде одобрена само у Дому народа.

(10) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, уколико у року из става (8) овог члана Дом народа не обави гласање за листу кандидата коју је доставио Представнички дом, изабраним ће се сматрати кандидати са листе која буде одобрена само у Представничком дому.

(11) Уколико се листа кандидата не одобри у складу са ставовима (4) до (10) овог члана, поступак се понавља. У поновљеном поступку, Представнички дом ће гласати за нову листу у складу са ставовима (5) до (7) овог члана у року од 15 дана

од дана гласања којим је листа кандидата одбијена. Уколико је Представнички дом исцрпио све могуће листе кандидата предложених у складу са ставовима (1) до (3) овог члана, поступак предвиђен у ставовима (1) до (7) овог члана се понавља, под условом да ће се рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате из ставова (1) до (3) овог члана преполовити и да ће почети да теку од дана одбијања посљедње листе у Дому.

(12) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, у поновљеном поступку изабраним ће се сматрати кандидати са листе коју је одобрио Представнички дом.

(13) Три кандидата изабрана у складу с овим чланом одлучују између себе који од њих ће обављати функцију предсједника. Уколико се договор не постигне, о томе ће одлучивати Представнички дом.

(14) Предсједник и два потпредсједника Федерације бирају се на мандат од четири године. Иста особа не може бити изабрана на било које од мјеста предсједника или потпредсједника више од два пута узастопно.

Амандман СХХI

У члану IV.Б.3. став (2) мијења се и гласи:

„(2) Уколико предсједник или један од потпредсједника Федерације умре, буде смијењен или према мишљењу Владе, усвојеном консензусом, трајно није у могућности извршавати своје службене дужности које произилазе из његовог положаја, биће проведен поступак предвиђен у члану IV.Б.2. под условом да рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате за упражњено мјесто почиње да тече од дана када су мјеста која је потребно попунити постала упражњена. Упражњено мјесто се попуњава до краја започетог мандата.“

Амандман СХХVIII

У члану IX.7. постојећа одредба постаје став (1) након којег се додаје нови став (2) који гласи:

„(2) Изузетно од одредбе става (1) овог члана, објављени резултати посљедњег пописа становништва у Босни и Херцеговини користиће се за израчунавања која захтијевају демографске податке а потребна су за избор делегата у Дом народа.“

д) Релевантни прописи који се односе на Изборни закон Босне и Херцеговине

67. **Изборни закон Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 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 – одлука УСБиХ, 63/11 – одлука УСБиХ, 15/12 – рјешење УСБиХ, 11/13 – рјешење УСБиХ, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – одлука УСБиХ, 54/17 – рјешење УСБиХ, 41/20, 38/22, 51/22 и 67/22)

У конкретном случају примјењује се неслужбени пречишћени текст **Изборног закона Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 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 – одлука УСБиХ, 63/11 – одлука УСБиХ, 15/12 – рјешење УСБиХ, 11/13 – рјешење УСБиХ, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – одлука УСБиХ, 54/17 – рјешење УСБиХ, 41/20, 38/22 и 51/22) који је важио прије доношења оспорених одлука, а који у релевантном дијелу гласи:

ПОГЛАВЉЕ 9А

ПРЕДСЈЕДНИК И ПОТПРЕДСЈЕДНИК ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 9.13

При избору председника и потпредседника Федерације БиХ, најмање једна трећина делегата клубова заступника конститутивних народа у Дому народа Парламента Федерације предлаже кандидате за мјеста председника и потпредседника Федерације.

Члан 9.14

Из реда кандидата из члана 9.13 овог закона формирају се заједничке листе кандидата за мјеста председника и потпредседника Федерације БиХ.

Представнички дом Парламента Федерације БиХ гласа о једној или више заједничких листи коју сачињавају три кандидата укључујући по једног кандидата из сваког конститутивног народа. Листа која добије већину гласова у Представничком дому Парламента Федерације БиХ биће изабрана уколико добије већину гласова у Дому народа, укључујући и већину гласова клубова посланика сваког конститутивног народа.

Члан 9.15

У случају да заједничка листа презентирана од стране Представничког дома не добије потребну већину у Дому народа, ова процедура ће се поновити. Уколико, у поновљеној процедури, заједничка листа која добије већину гласова у Представничком дому буде поновно одбијена у Дому народа, та заједничка листа сматраће се изабраном.

Члан 9.16

Делегати у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине из реда осталих могу учествовати у избору кандидата за председника и потпредседника. Међутим, овом приликом се неће формирати било какав клуб заступника осталих и њихов се глас неће рачунати при рачунању одређене већине у клубовима заступника конститутивних народа.

Члан 9.17

Мандат председника и потпредседника траје четири (4) године, под условом да тај мандат не истиче раније.

Потпоглавље Б

ДОМ НАРОДА ПАРЛАМЕНТА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 10.10

Кантонална законодавна тијела бирају педесет осам (58) делегата у Дом народа, седамнаест (17) из реда бошњачког, седамнаест (17) из реда српског, седамнаест (17) из реда хрватског народа и седам (7) из реда „осталих“.

Члан 10.11

Представници из реда бошњачког, хрватског, српског народа и реда осталих у свакој скупштини кантона бирају делегате из свог конститутивног народа у том кантону.

Свака странка која је заступљена у одговарајућим клубовима конститутивних народа и осталих или сваки члан једног од тих клубова има право номинирати једног или више кандидата на листи за избор делегата тог одређеног клуба из тог кантона.

Свака листа може садржавати више кандидата од броја делегата који се бирају, под условом да законодавно тијело кантона има већи број делегата из реда бошњачког, хрватског, српског народа и осталих, од броја делегата из реда бошњачког, хрватског, српског народа и „осталих“ који се бирају у Дом народа.

Члан 10.12

Број делегата из сваког конститутивног народа и из реда осталих, који се бирају у Дом народа из законодавног тијела сваког кантона је пропорционалан броју становника кантона према посљедњем попису. Централна изборна комисија БиХ одређује, након сваког пописа, број делегата који се бирају из сваког конститутивног народа и из реда осталих, а који се бирају из законодавног тијела сваког кантона.

За сваки кантон, број становника из сваког конститутивног народа и из реда осталих се дијели бројевима 1, 3, 5, 7, итд. све док је то потребно за расподелу. Бројеви који се добију као резултат ових дијелења представљају количнике сваког конститутивног народа и осталих у сваком кантону. Сви количници конститутивних народа се редају засебно по величини тако што се највећи количник сваког конститутивног народа и из реда осталих ставља на прво мјесто. Сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону. Највећи количник за сваки конститутивни народ у сваком кантону се брише са листе количника тог конститутивног народа. Преостала мјеста се дају

конститутивним народима и осталим једно по једно од највећег према најмањем према преосталим количницима на листи.

Члан 10.13

Избор делегата у Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине се врши одмах по сазивању кантоналне скупштине након избора за кантоналне скупштине, а најкасније мјесец дана након овјере избора у складу са чланом 5.32 овог закона.

Члан 10.14

Сваки делегат у кантоналној скупштини даје један глас за листу на којој је његов одговарајући клуб.

Избор се врши тајним гласањем.

Члан 10.15

Резултат гласања се доставља Централној зборној комисији БиХ за коначну расподелу мјеста. Мандати се расподељују један по један по листама или кандидату са највишим количницима који су резултирали из формуле за пропорционалну расподелу утврђену у члану 9.6 овог закона. Када листа добије мандат, мандат се распоређује с врха листе.

Члан 10.16

Када се не изабере потребан број делегата који се бирају у Дом народа из реда сваког конститутивног народа или из реда осталих у датом законодавном тијелу кантона, преостали број делегата из реда бошњачког, хрватског и српског народа или осталих бира се из другог кантона, док се не изабере потребан број делегата из реда сваког конститутивног народа.

Централна изборна комисија БиХ врши поновну расподелу мјеста која се не могу попунити из једног кантона одмах по завршетку првог круга избора делегата у Дом народа у свим кантонима. Изборна комисија врши прерасподјелу тог мјеста неизабраном кандидату који има највиши количник на свим листама које се кандидују за одговарајући конститутивни народ или за групу осталих у свим кантонима.

Члан 20.16 А

До потпуне provedбе Анекса 7. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, расподела мјеста по конститутивном народу која је обично уређена Поглављем 10, Потпоглавље Б овог закона одвија се у складу са овим чланом.

До организовања новог пописа, као основ користи се попис из 1991. године тако да сваки кантон бира следећи број делегата:

1) из законодавног тијела Кантона бр. 1, Унско-сански кантон, бира се пет (5) делегата, укључујући два (2) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и два (2) из реда српског народа;

2) из законодавног тијела Кантона бр. 2, Посавски кантон, бирају се три (3) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

3) из законодавног тијела Кантона бр. 3, Тузлански кантон, бира се осам (8) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског, два (2) из реда српског народа и два (2) из реда осталих;

4) из законодавног тијела Кантона бр. 4, Зеничко-добојски кантон, бира се осам (8) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског, два (2) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

5) из законодавног тијела Кантона бр. 5, Босанско-подрињски кантон - Горажде, бирају се три (3) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

6) из законодавног тијела Кантона бр. 6, Средњобосански кантон, бира се шест (6) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, три (3) из реда хрватског, једног (1) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

7) из законодавног тијела Кантона бр. 7, Херцеговачко-неретвански кантон, бира се шест (6) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, три (3) из реда хрватског, једног (1) из реда српског народа и једног (1) из реда осталих;

8) из законодавног тијела Кантона бр. 8, Западнохерцеговачки кантон, бирају се четири (4) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа;

9) из законодавног тијела Кантона бр. 9, Кантон Сарајево, бира се једанаест (11) делегата, укључујући три (3) из реда бошњачког, једног (1) из реда хрватског, пет (5) из реда српског народа и два (2) из реда осталих;

10) из законодавног тијела Кантона бр. 10, Кантон 10, бирају се четири (4) делегата, укључујући једног (1) из реда бошњачког, два (2) из реда хрватског и једног (1) из реда српског народа.

* Рјешење о неизвршењу Одлуке Уставног суда БиХ број У-23/14 објављено у „Службеном гласнику БиХ“ број 54/17: Утврђује се да одредбе Потпоглавља Б члана 10.12 став 2 у дијелу: „Сваком конститутивном народу се даје једно мјесто у сваком кантону“ и одредбе Поглавља 20 – Прелазне и завршне одредбе члана 20.16А став 2 тачке а-ј Изборног закона Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 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 и 31/16) престају да важе наредног дана од дана објављивања овог рјешења у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

68. Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године („Службени гласник БиХ“ број 67/22) у релевантном дијелу гласи:

1. Закон који слиједи и који чини саставни дио ове Одлуке ступа на снагу како је предвиђено у члану 7. тог закона, на привременој основи, све док га Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не усвоји у истом облику, без измјена и допуна и без додатних услова.

2. Ова Одлука ступа на снагу одмах и одмах се објављује на службеној интернетској страници Канцеларије високог представника и у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

ЗАКОН

О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ИЗБОРНОГ ЗАКОНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Члан 1.

У Изборном закону Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 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 и 51/22, у даљем тексту: Закон), Поглавље 9А мијења се и гласи:

„Поглавље 9А

Предсједник и потпредсједници Федерације БиХ

Члан 9.13

(1) Било која група од једанаест делегата из сваког од клубова конститутивних народа у Дому народа може предложити кандидата из реда одговарајућег конститутивног народа. Сви кандидати могу бити изабрани у складу с члановима 9.15 до 9.19 овог Закона или на мјесто предсједника или на мјесто потпредсједника Федерације.

(2) Уколико у року од 30 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста предсједника и два потпредсједника Федерације у складу са ставом (1) овог члана, онда ће то учинити било која група од седам делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

(3) Уколико у року од 50 дана од дана потврђивања резултата за избор делегата у Дом народа, потребан број делегата у једном или више клубова конститутивних народа не предложи кандидата за мјеста предсједника и два потпредсједника Федерације у складу са ставовима (1) и (2) овог члана, онда ће то учинити било која група од четири делегата из клуба или клубова конститутивних народа у Дому народа који кандидате нису предложили.

Члан 9.14

Избор за председника и два потпредседника Федерације Босне и Херцеговине захтијева прихватање листе коју сачињавају три кандидата и која укључује по једног кандидата из сваког конститутивног народа предложеног у одговарајућем клубу конститутивног народа, у Представничком дому, а затим у Дому народа. Избор за председника и два потпредседника Федерације врши се јавним гласањем, осим ако дом друкчије не одлучи.

Члан 9.15

(1) Имена кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона достављају се Представничком дому, који ће гласати о једној или више листа у року од 30 дана од дана достављања имена посљедњег или посљедњих кандидата, у складу с чланом 9.13 овог Закона. Листу одобрава Представнички дом уколико је подржи већина посланика који су присутни и гласају и та листа се доставља Дому народа на одобравање.

(2) Уколико број кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона омогући формирање двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ове двије листе. Листа која добије највећи број гласова у Представничком дому доставља се Дому народа на одобравање. Уколико двије листе добију исти број гласова, Дому народа се просљеђује листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања кумулативно добили највећу подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13. овог закона. Уколико су двије листе приликом предлагања добиле исту подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13, листа која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем.

(3) У случају да број кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона омогући формирање више од двије листе, организоваће се једно гласање у Представничком дому и сваки посланик ће моћи гласати за једну од ових листа. Уколико у првом кругу гласања ниједна листа не добије већину гласова посланика који су присутни и гласају, у року од једне седмице организује се други круг гласања у којем ће посланици Представничког дома гласати за једну од двије листе с највећим бројем гласова из првог круга гласања. Уколико такве двије листе добију исти број гласова, Дому народа се просљеђује листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања кумулативно добили највећу подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13. овог закона. Уколико су двије листе приликом предлагања добиле исту подршку у клубовима Дома народа у складу с чланом 9.13, листа која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем.

Члан 9.16

(1) Дом народа одлучује већином гласова делегата који су присутни и који гласају у року од 30 дана од пријема листе коју је одобрио Представнички дом.

(2) Ради избјегавања сваке сумње, делегати у Дому народа Парламента Федерације БиХ из реда Осталих учествују у поступку који је прописан у ставу (1) овог члана.

Члан 9.17

(1) Изузетно од одредбе члана 9.14 овог Закона, уколико Представнички дом не одобри листу кандидата у року из члана 9.15, став (1) овог Закона, листа коју сачињавају кандидати који су приликом предлагања добили највећу подршку у одговарајућим клубовима у Дому народа у складу с чланом 9.13 овог Закона просљеђује се Дому народа. Уколико је приликом предлагања више од једног таквог кандидата добило идентичну подршку у једном или у више клубова Дома народа у складу с чланом 9.13. овог Закона, кандидат који се налази на листи која се доставља Дому народа утврђује се жријебањем. Кандидати с листе достављене Дому народа сматрају се изабраним уколико та листа буде одобрена у Дому народа у складу с чланом 9.16. овог закона.

(2) Изузетно од одредбе члана 9.14 овог Закона, уколико у року из члана 9.16, став (1) овог Закона Дом народа не обави гласање за листу кандидата коју је доставио Представнички дом, изабраним ће се сматрати кандидати са листе која буде одобрена само у Представничком дому.

Члан 9.18

(1) Уколико се листа кандидата не одобри у складу с члановима 9.15 до 9.17 овог Закона, поступак се понавља. У поновљеном поступку, Представнички дом ће гласати за нову листу у року од 15 дана од дана гласања којим је листа кандидата одбијена. Уколико је Представнички дом исцрпио све могуће листе кандидата предложених у складу с чланом 9.13 овог Закона, поступак предвиђен у члановима 9.13 до 9.15 овог Закона се понавља, под условом да ће се рокови у којима одговарајући клуб предлаже кандидате предвиђени у члану 9.13 овог Закона преполовити и да ће почети да теку од дана одбијања посљедње листе у Дому.

(2) У поновљеном поступку изабраним ће се сматрати кандидати са листе која је добила већину гласова посланика који су присутни и гласају у Представничком дому у складу с чланом 9.15 овог Закона.

Члан 9.19

(1) Три кандидата изабрана у складу с члановима 9.13 до 9.18 овог Закона одлучују између себе који од њих ће обављати функцију предсједника. Уколико се договор не постигне, о томе ће одлучивати Представнички дом.

(2) Предсједник и два потпредсједника Федерације бирају се на мандат од четири године. Иста особа не може бити изабрана на било које од мјеста предсједника или потпредсједника више од два пута узастопно. “

Члан 2.

Члан 10.10 мијења се и гласи:

„Кантонална законодавна тијела бирају 80 делегата у Дом народа Парламента Федерације БиХ, и то двадесет три (23) из реда бошњачког, двадесет три (23) из реда хрватског, двадесет три (23) из реда српског народа и једанаест (11) из реда Осталих.“

Члан 3.

У члану 10.12 Закона, став (2) мијења се и гласи:

„(2) За сваки кантон, број становника из сваког конститутивног народа и из реда Осталих се дијели бројевима 1, 3, 5, 7, итд. све док је то потребно за расподјелу. Бројеви који се добију као резултат ових дијелења представљају количнике сваког конститутивног народа и Осталих у сваком кантону. Сви количници конститутивних народа и количници Осталих се редају засебно по величини тако што се највећи количник сваког конститутивног народа и Осталих ставља на прво мјесто. Сваком конститутивном народу и групи Осталих се даје једно мјесто у сваком кантону који има најмање једног таквог заступника у свом законодавном тијелу, с тим да ће се у случају да кантон нема једног таквог заступника у свом законодавном тијелу примијенити члан 10.16 овог Закона. Највећи количник за сваки конститутивни народ и за Остале у сваком кантону се брише са листе количника тог конститутивног народа односно са листе количника Осталих. Преостала мјеста се дају конститутивним народима и Осталим, једно по једно, од највећег према најмањем према преосталим количницима на листи.“

Члан 4.

У члану 10.13 Закона додаје се нови став (2), који гласи:

„(2) Уколико у року предвиђеном у ставу (1) овог члана кантонална скупштина не изабере делегате из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих у Дом народа Парламента Федерације БиХ, мјеста додијељена релевантним конститутивним народима и/или групи Осталих из тог кантона прерасподјелују се у складу с чланом 10.16. овог закона.“

Члан 5.

У члану 10.16 Закона, иза постојећег става (2) додаје се нови став (3) који гласи:

„(2) Изузетно, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине ће донијети посебан акт којим ће прописати начин попуне мјеста додијељених једном од конститутивних народа или групи Осталих која остану упражњена након провођења поступка предвиђеног у ставовима (1) и (2) овог члана и попуниће недостајући број делегата из реда конститутивног народа или из реда Осталих.“

Члан 6.

Члан 20.16А брише се.

Члан 7.

Овај Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на службеној интернетској страници Канцеларије високог представника, или првог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, који год од тих дана наступи раније.

V. Допустивост

69. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3а) Устава БиХ, који гласи:

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

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

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

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

70. Захтјеве за оцјену уставности поднијели су Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине, и Шефик Цаферовић, у вријеме подношења захтјева предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3а) Устава БиХ.

71. Уставни суд даље запажа да подносиоци захтјева траже оцјену уставности амандмана и Измјена Изборног закона које је наметнуо високи представник одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године.

72. У погледу надлежности високог представника да доноси законе, те надлежности Уставног суда да одлучује о сагласности тих закона с Уставом Босне и Херцеговине, Уставни суд је већ раније изразио свој став да овлашћења високог представника произлазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних

резолуција Савјета безбједности Уједињених нација и Бонске декларације, те да та овлашћења нису подложна контроли Уставног суда, као ни вршење тих овлашћења. Међутим, када високи представник интервенише у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти, тада дјелује као власт Босне и Херцеговине, а закони које доноси су природе домаћих закона те се морају сматрати законима Босне и Херцеговине, чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда (види Уставни суд, Одлука број У-9/00 од 3. новембра 2000. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 1/01, Одлука број У-16/00 од 2. фебруара 2001. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 13/01 и Одлука број У-25/00 од 23. марта 2001. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 17/01).

73. Наиме, Уставни суд подсјећа да, у складу с теоријом функционалне дуалности коју је Уставни суд развио у Одлуци број У-9/00, произлази да акти високог представника, када он дјелује супституишући домаће власти, могу бити предмет контроле Уставног суда само уколико би ти акти иначе били подложни контроли по домаћем праву. Међутим, овлашћења која високи представник врши искључиво према Анексу 10 (у даљњем тексту: међународни мандат високог представника) не могу бити подложна таквој контроли. У том погледу Уставни суд је навео:

5. [...] Таква ситуација се своди на неку врсту функционалне дуалности: једна власт једног правног система интервенише у другом правном систему, чиме њене функције постају дуалне. Исто вриједи и за високог представника: међународна заједница му је повјерила посебна овлашћења и његов мандат је међународног карактера. У конкретном случају, високи представник – чија овлашћења која произлазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних резолуција Савјета безбједности Уједињених нација и Бонске декларације, нису подложна контроли Уставног суда, као ни вршење тих овлашћења – интервенисао је у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти. У том погледу он је, стога, дјеловао као власт Босне и Херцеговине, а закон који је он донио је природе домаћег закона те се мора сматрати законом Босне и Херцеговине.

6. Зато, без обзира на нарав овлашћења додијељених високом представнику Анексом 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, чињеница да је Закон о државној граничној служби донио високи представник, а не Парламентарна скупштина, не мијења његов статус закона, ни у његовој форми, будући да је овај закон објављен као такав у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ 26. јануара 2000. године („Службени гласник“ број 2/2000), као ни у његовој суштини, која се, био он сагласан Уставу или не, тиче сфере која потпада под законодавно овлашћење Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине према члану IV/4а) Устава Босне и Херцеговине. Парламентарна скупштина је слободна мијењати читав текст или дио текста овог закона у будућности, под претпоставком да се испитује одговарајућа процедура [...].

74. У конкретном случају, Уставни суд запажа да је високи представник интервенисао у правни систем Босне и Херцеговине и умјесто Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Парламента Федерације Босне и Херцеговине донио оспорене амандмане и Измјене Изборног закона. У том погледу он је, стога, дјеловао као законодавна власт Босне и Херцеговине, а амандмани, односно Измјене Изборног закона које је он донио неспорно имају правну природу домаћих прописа, чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда. У таквој ситуацији Уставни суд сматра да је надлежан да испита усклађеност амандмана и Измјена Изборног закона с одредбама Устава Босне и Херцеговине.

75. Стога, имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава БиХ и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су поднесени захтјеви допустиви зато што су их поднијели овлашћени субјекти и односе се на питања из надлежности Уставног суда БиХ. Такође, не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег би се захтјеви могли прогласити недопустивим.

VI. Меритум

76. Подносиоци захтјева сматрају да оспорени амандмани и Измјене Изборног закона нису у складу с одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и одредбама члана 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

77. Будући да је обим испитивања ограничен на питања која се односе на оцјену уставности, Уставни суд указује да ће се у овом предмету бавити само питањима и аргументима који покрећу питање уставности оспорених амандмана и Измјена Изборног закона. Такође, Уставни суд наглашава да може дати властиту правну квалификацију чињеница, те да га не обавезује квалификација коју дају стране у предмету (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [V-6/06](#) од 29. марта 2006. године, тачка 21, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 40/08), као и да је коначни ауторитет у погледу тумачења и примјене Устава БиХ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [V-9/09](#) од 26. новембра 2010. године, став 70, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 48/11).

78. У складу с наведеним, Уставни суд сматра да се захтјевима покрећу питања у односу на: а) стабилност изборног система, б) избор и улогу Дома народа Парламента ФБиХ, ц) избор предсједника и потпредсједника Федерације БиХ и д) поштовање начела правне сигурности.

а) У односу на стабилност изборног система

79. У конкретном предмету тражи се оцјена уставности оспорених одредби амандмана и Измјена Изборног закона с обзиром на датум њиховог ступања на снагу. У том контексту, Уставни суд сматра да се наводи подносилаца Комшића и Џаферовића, којима оспоравају вријеме доношења и ступања на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона, не могу посматрати ван овлашћења високог представника која произлазе из члана V Анекса 10 Општег оквирног споразума. У том погледу, полазећи од става Уставног суда да овлашћења високог представника и начин њиховог вршења нису подложни контроли Уставног суда, Уставни суд сматра да се о питању времена доношења и ступања на снагу амандмана на Устав Федерације БиХ и Измјена Изборног закона не може одлучивати без мијешања у начин вршења тих овлашћења високог представника. Наиме, питање доношења и ступања на снагу одлука високог представника којима интервенише у правни систем, дјелујући као власт Босне и Херцеговине, зависи, прије свега, од његове процјене неопходности коришћења овлашћења која произлазе из закључака Бонске конференције за спровођење мира (у даљњем тексту: бонска овлашћења). Према бонским овлашћењима, високи представник може да доноси обавезујуће одлуке које сматра неопходнима с циљем лакшег рјешавања спорних ситуација. Евентуално одлучивање о том питању значило би да Уставни суд има надлежност за успостављање ограничења у процјени времена за доношење обавезујућих одлука високог представника, што је у непосредној вези с питањем начина вршења његових овлашћења из Анекса 10 Општег оквирног споразума. Стога, Уставни суд сматра да би одлучивање о времену доношења и ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона излазило ван оквира наведене теорије функционалне дуалности, односно надлежности Уставног суда (види тачку 73 ове одлуке), због чега се Уставни суд неће бавити тим питањем.

80. Међутим, Уставни суд уочава да у конкретном случају подносиоци захтјева сматрају да су оспорене одредбе донесене одмах након завршетка избора (гласања) и да је то, само по себи, проблем у смислу поштовања права на слободне изборе. Наводе да је на тај начин дошло до „утицаја на изборну вољу бирача“ јер они „уопште нису могли знати да њихов глас на изборима може имати потпуно другачији исход од оног исхода који су гласачи очекивали“. У прилог наведеном подносиоци захтјева се позивају на низ одлука Европског суда. Имајући то у виду, Уставни суд сматра да се наводима из захтјева, у суштини, проблематизује поштовање начела стабилности изборног система, чиме се покреће питање поштовања права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

81. Члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију гласи:

Високе стране уговорнице се обавезују да у разумним временским размацама одржавају слободне изборе тајним гласањем под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних органа.

Примјењивост члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију на конкретан случај

82. Европски суд наглашава да демократија представља основни елемент „европског јавног поретка“, а права зајемчена чланом 3 Протокола број 1 Европске конвенције кључна су за успостављање и одржавање темеља дјелотворне и сврсисходне демократије која се руководи владавином права (види Европски суд, између осталих, *op. cit.* пресуда *Ždanoka против Летоније*, тач. 98 и 103 и *Yimlak и Sadak против Турске*, пресуда од 8. јула 2008. године, представка број 10226/03, тачка 105). За разлику од других материјалних одредби Европске конвенције и њених протокола, члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију је формулисан као позитивна обавеза високих страна уговорница да одржавају изборе који обезбјеђују слободно изражавање воље народа, а не као одређено право или слобода. Међутим, Европски суд је установио да та одредба подразумијева и појединачна права, која чине право да се гласа („активни“ аспект) и право да се буде кандидат на изборима („пасивни“ аспект) (види Европски суд, *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Белгије*, пресуда од 2. марта 1987. године, представка број 9267/81, тач. 48–51, и *op. cit.*, пресуда *Ždanoka против Летоније*, тачка 102). При томе, појам права појединца да се кандидује на изборима односи се како на физичка лица тако и на политичке странке (види Европски суд, *Руска конзервативна странка предузетника и други против Русије*, пресуда од 11. јануара 2007. године, представке бр. 55066/00 и 55638/00, тач. 53–67).

83. Уставни суд запажа да се одредба члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију односи само на изборе „законодавних органа“ или бар у један од њихових домова, ако их има два или више. Међутим, појам „законодавног органа“ мора се тумачити у свјетлу уставне структуре сваке државе (види Европски суд, *Matthews против Уједињеног Краљевства* [GC], пресуда од 18. фебруара 1999. године, представка број 24833/94, тачка 40) и, посебно, уставне традиције државе и обима законодавних надлежности дома о којем је ријеч. Надаље, *travaux préparatoires* доказују (vol. VIII, стр. 46, 50 и 52) да су државе уговорнице имале у виду специфичан положај појединих парламената које чине неизабрани домови. Стога је члан 3 Протокола број 1 пажљиво конципиран како би се избјегли изрази који би се могли тумачити као креирање апсолутне обавезе одржавања избора за оба дома у сваком дводомном систему (*ibid.*, *Mathieu-Mohin и Clerfayt против Белгије*, тачка 53). Међутим, како је то навео и Европски суд, јасно је да се члан 3 Протокола број 1 односи на сваки од домова у парламенту који се попуњава непосредним изборима (*op. cit.*, *Сејдић и Финци*, тачка 40).

84. Наиме, у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* (ор. cit., тач. 40 и 41) Европски суд је, разматрајући питање примјене члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, навео да је састав „Дома [народа] резултат посредних избора, тако што његове чланове именују ентитетски законодавни органи. Поред тога, суд запажа да је обим законодавних надлежности које Дом ужива у том случају одлучујући фактор. Дом народа заиста ужива широка овлашћења у процедури усвајања закона: члан IV став 3ц) Устава изричито наводи да ниједан закон не може бити усвојен без одобрења оба дома. Надаље, Дом народа, заједно с Представничким домом, одлучује о изворима и износу средстава за рад институција државе и за међународне обавезе Босне и Херцеговине и одобрава буџет за институције Босне и Херцеговине (види члан IV став 4 (б)–(ц) Устава). И на крају, он даје потребну сагласност за ратификацију уговора (види члан IV став 4 (д) и члан V став 3 (д) Устава). Стога, избори за Дом народа потпадају под члан 3 Протокола број 1.“

85. Доводећи наведено у везу с положајем и улогом Дома народа ФБиХ, Уставни суд, прије свега, наглашава да је Устав ФБиХ изборе за кантонална законодавна тијела и изборе за Дом народа ФБиХ одредио као двије различите врсте избора (види Уставни суд, Одлука број АП-35/03 од 28. јануара 2005. године, тачка 38, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 30/05). Избори за кантонална законодавна тијела одређени су првобитним текстом Устава Федерације БиХ, из којег је видљиво да се ради о непосредним изборима који се одржавају тако да бирачи, тајним гласањем, бирају заступнике за законодавно тијело тог кантона. Уставни суд запажа да су прије ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона избори за Дом народа ФБиХ били регулисани Амандманом XXXIV и чл. од 10.10 до 10.18 Изборног закона, а након оспорених измјена амандманима CXI, CXII и CXIII на Устав ФБиХ и чл. 2–5 Измјена Изборног закона. Поређењем претходно важећих одредби Устава ФБиХ и Изборног закона с одредбама амандмана и Измјена Изборног закона произлази да су начин и поступак избора делегата за Дом народа ФБиХ у суштини остали непромијењени.

86. С обзиром на закључак Европског суда у предмету *Сејдић и Финци против БиХ*, у којем је у односу на изборе за Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине Европски суд утврдио да потпадају под члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд сматра да је наведени члан примјењив и у конкретном случају, с обзиром на то да Дом народа ФБиХ има сличну улогу као и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ.

Релевантни стандарди

87. Европски суд наглашава да права садржана у наведеном члану нису апсолутна. Остављен је простор за „имплицирана ограничења“ у којима се државама

уговорницама даје широко поље слободне процјене у тој области (*op. cit.*, *Matthews против Уједињеног Краљевства*, тачка 63, и *Labita против Италије* [GC], пресуда од 6. априла 2000. године, представка број 26772/95, тачка 201). Концепт „имплицираних ограничења“, између осталог, значи да примјена члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију није ограничена конкретном листом „леgitимних циљева“, те да Европски суд не примјењује традиционалне тестове „неопходности“ и „хитне друштвене потребе“, који се користе у контексту чл. 8–11 Европске конвенције. Приликом испитивања усклађености са чланом 3 Протокола број 1, Европски суд се, углавном, фокусира на два критеријума: да ли је било произвољности или непропорционалности и да ли је ограничење утицало на слободно изражавање мишљења народа.

88. Европски суд наглашава да је на њему да у крајњем случају утврди да ли су поштовани услови члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том погледу, мора се увјерити да услови не ограничавају та права у толикој мјери да угрожавају њихову суштину и да их не лишвавају дјелотворности, односно да су ти услови наметнути ради остваривања легитимног циља и да примијењене мјере нису несразмјерне том циљу (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin и Clerfayt*, тачка 52). Европски суд наглашава потребу да се сваки изборни систем оцјењује у свјетлу политичке еволуције дате земље, што значи да неприхватљиве карактеристике у једном систему могу бити оправдане у другом (*op. cit.*, *Ždanoka против Летоније*, тач. 103, 104 и 115), барем док одабрани систем јемчи услове који ће обезбиједити „слободно изражавање мишљења народа у избору законодавног тијела“ (*idem*, тачка 104). Конкретно, никакво ограничење не смије да осујети слободно изражавање народа при избору законодавних тијела. Другим ријечима, наметнута ограничења не смију да буду у супротности настојању да се одржи интегритет и дјелотворност изборног поступка чији је циљ утврђивање воље народа путем универзалног бирачког права (*op. cit.*, *Hirst против УК* [број 2], тачка 62).

89. Када су у питању измјене изборних правила непосредно прије или након избора, Уставни суд запажа да из праксе Европског суда произлази да није, само по себи, противно члану 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију мијењање изборних правила непосредно прије или након избора. Оно што је битно јесте да након што је воља народа слободно и на демократски начин изражена, никакве накнадне измјене организације изборног система не могу тај избор довести у питање, осим ако не постоје увјерљиви разлози битни за демократски поредак (види Европски суд, *Lykourazos против Грчке*, пресуда од 15. јуна 2006. године, број 33554/03, тачка 52). У наведеном предмету Европски суд је утврдио повреду права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију зато што је, након што је подносилац захтјева већ био изабран, дошло до промјене устава због којег му је одлукама судова престао мандат. При томе, Европски суд је такође навео да Влада није изнијела никакав разлог од хитног значаја за демократски

поредак који би могао да оправда примјену апсолутне дисквалификације. Европски суд је закључио да је таква ситуација у супротности са самом суштином права загарантованих чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију јер су судови бирачима одузели мандат кандидата којег су слободно и демократски изабрали да их представља четири године, кршећи начело легитимног очекивања (*ibid.*, *Lukourezos против Грчке*, тачка 57).

90. С друге стране, Уставни суд подсјећа да је Европски суд разматрао и аргумент политичке странке да је изненадна промјена у систему регистрације, која је извршена мјесец дана прије одржавања поновљених избора, била неочекивана за бираче (види *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*, пресуда од 8. јула 2008. године, представка број 9103/04, тач. 88–89). У том погледу, Европски суд је, позивајући се на Кодекс Венецијанске комисије, навео да би у смислу политике „доиста било боље одржати стабилност изборног закона“, те да се основна изборна правила, као што су она која се тичу регистрације бирача, обично не би требала мијењати пречесто, а посебно не уочи избора. У супротном, држава ризикује поткопавање поштовања и повјерења у постојање јемстава слободних избора. Међутим, Европски суд је навео да се, у сврху примјене члана 3 Протокола број 1 Европске конвенције, свако изборно законодавство мора оцијенити у свјетлу политичког развоја дотичне земље, тако да карактеристике које би биле неприхватљиве у контексту једног система могу бити оправдане у контексту другог. Даље је наведено да су се изборна тијела суочила с изазовом да исправе очите недостатке у пописима бирача у врло кратким роковима, у „постреволуционарној“ политичкој ситуацији. У коначници, Европски суд је закључио да је неочекивана промјена правила о регистрацији бирача мјесец дана прије поновљених парламентарних избора била, у врло специфичним околностима ситуације, „рјешење лишено критике“ према члану 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Према томе, Европски суд је у том предмету придао већу важност чињеници да су власти поступале с циљем да нови изборни листићи буду поштенији. На сличан начин Европски суд је поступио и у одлукама у предмету *Sernea против Румуније* (види Европски суд, пресуда од 27. фебруара 2018. године, представка број 43609/10, тачка 40) и у предмету *Dupre против Француске* (пресуда од 3. маја 2016. године, представка број 77032/12).

Примјена стандарда из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију на конкретну ситуацију

91. Уставни суд напомиње да оцјену уставности, односно компатибилности закона/законске одредбе с Уставом Босне и Херцеговине разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види одлуку Уставног суда у предмету број У-15/11 од 30. марта 2012. године, тачка 63). Уставни суд напомиње да када се оцјењује уставност у предметима апстрактне надлежности тешко је испитати да ли је дошло

до кршења индивидуалних права зато што се поштовање или непоштовање неке од одредби Европске конвенције, која детаљно прописује низ процедуралних гаранција, дјелотворно може испитати тек након спроведеног поступка пред надлежним судовима. Оно што Уставни суд може испитати у оквиру апстрактне надлежности јесте питање да ли оспорена одредба експлицитно крши неко од начела која су садржана у одредбама Европске конвенције (види, *mutatis mutandis*, Одлука о допустивости и меритуму број *У-16/18* од 28. марта 2019. године, став 65, доступна на www.ustavnisud.ba).

92. Према томе, полазећи од стандарда из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, у конкретном случају Уставни суд треба првенствено да размотри *in abstracto* да ли су амандмани и Измјене Изборног закона, који су донесени непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима, могли да доведу у питање „слободно изражавање народа о избору законодавног тијела“. Уколико би одговор на то питање био потврдан, потребно је размотрити и да ли су, у свјетлу политичке еволуције Босне и Херцеговине, постојали увјерљиви разлози битни за демократски поредак за ступање на правну снагу тих правних аката. Такође, Уставни суд сматра да је потребно одговорити на питање да ли је начин на који су промијењени Устав и Изборни закон био спојив са самом суштином права кандидата да буду бирани и да обављају свој мандат, као и права гласача на гласање.

93. Када су у питању правила која се односе на изборни процес, Уставни суд запажа да се новим амандманима и Измјенама Изборног закона суштинска разлика односи на повећање броја кандидата који се бирају из кантоналних скупштина и на начин поступања у случају ако у кантоналном законодавном тијелу не постоје или се не изаберу делегати из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих. У том погледу, према одредбама члана 10.11 претходно важећег Изборног закона, чија суштина није измијењена ступањем на снагу амандмана и Измјена Изборног закона, делегате у Дом народа ФБиХ на посредан начин бирају кантонална законодавна тијела након одржавања општих избора. Према одредби члана 10.13 Изборног закона, кантоналне скупштине се сазивају тек након окончаних општих избора и потврђивања коначних резултата за кантонална законодавна тијела. Након тога, покреће се поступак за избор делегата за Дом народа ФБиХ тако да свака политичка странка или сваки члан у одговарајућим клубовима конститутивних народа и Осталих у законодавном тијелу кантона има право номинирати једног или више кандидата на листи за избор делегата тог одређеног клуба из тог кантона (члан 10.14 Изборног закона). Након што ЦИК потврди листе, представници сваког конститутивног народа и Осталих тајним гласањем бирају делегате из свог конститутивног народа/Осталих у том кантону. Тај избор мора бити окончан најкасније мјесец дана након овјере избора (чл. 10.13 и 10.15 Изборног закона). Уколико на наведени начин не буде изабран потребан број

делегата из конститутивних народа/Осталих, преостали број изасланика бира се на основу члана 10.16 Изборног закона. Дакле, из наведених уставних и законских одредби је видљиво да се ради о посредним изборима који су организовани у два круга, те да се они одржавају након што су одржани непосредни избори за састав кантоналних законодавних тијела.

94. Уставни суд запажа да су у конкретном случају Општи избори одржани 2. октобра 2022. године, те да је ЦИК потврдио резултате непосредних избора одлуком од 2. новембра 2022. године (доступна на izbori.ba). Даље, ЦИК је на основу резултата гласања у кантоналним законодавним тијелима донио одлуке о потврђивању резултата посредних избора и додјели мандата делегатима у Дому народа ФБиХ за поједине кантоне, од којих је посљедња донесена 9. децембра 2022. године у односу на Босанско-подрињски кантон (доступна на izbori.ba). Такође, ЦИК је, на основу члана 10.16 Изборног закона, донио одлуке о поновној расподјели мандата за недостајући број делегата из реда конститутивних народа/Осталих, а посљедња одлука по том основу је донесена 20. децембра 2022. године (доступна на izbori.ba).

95. Подносилац Комшић сматра да је доношење оспорених прописа довело до тога да гласачи у вријеме гласања нису били упознати с одлуком високог представника и нису могли ни знати за шта у стварности гласају. Да су знали, како наводи, врло „вјероватно би њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима“. Тим наводима се, у суштини, указује да је оспореним актима компромитовано „слободно изражавање мишљења народа“.

96. Уставни суд запажа да Европски суд наглашава да ријечи „слободно изражавање мишљења народа“ значе да се избори не могу спроводити под било каквим притиском у смислу избора једног или више кандидата, као и да се на бираче не смије вршити никакав непримјерен утицај у смислу гласања за једну или другу странку (види Европска комисија, *Х. против Уједињеног Краљевства*, број 7140/75, 8. октобар 1976, ДР 7, стр. 96). Према томе, на гласаче се не смије вршити никакав облик присиле у погледу њиховог избора кандидата или политичке странке. Ријеч „избор“ значи да се различитим политичким странкама мора обезбиједити разумна прилика да представе своје кандидате на изборима (*idem*, види такође *Х. против Исланда*, број 8941/80, одлука Комисије од 8. децембра 1981, ДР 27, стр. 156).

97. Када се наведени ставови доведу у везу с тврдњама подносиоца Комшића да бирачи „нису могли ни знати за шта у стварности гласају“ и да је дошло до утицаја на вољу бирача, Уставни суд најприје запажа да подносилац захтјева непосредне изборе погрешно поистовјећује с посредним изборима. При томе, подносилац Комшић занемарује да се резултати избора за Дом народа ФБиХ

једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с наведеним уставним и законским одредбама и да је исто то важило и прије доношења оспорених аката.

98. У контексту правне природе избора за Дом народа ФБиХ, Уставни суд, *mutatis mutandis*, подсјећа и примјењује став из предмета број АП-35/03 (напријед цитиран), у којем је одлучивао о апелацији Социјалдемократске партије Босне и Херцеговине (СДП) која је сматрала да је требала добити број мјеста у Дому народа пропорционално резултатима освојених гласова на непосредним општим изборима за кантонална законодавна тијела. Такође, сматрали су погрешним приступ према којем се број мјеста у Дому народа одређује на основу резултата посредних избора, који су одржани у кантоналним скупштинама, након претходно одржаних опшних и непосредних избора. Уставни суд је у вези с тим навео сљедеће:

49. [...] Уставни суд не види ниједан разлог на основу којег би се на изборе делегата за Дом народа Парламента Федерације могли и требали примијенити резултати непосредних избора за кантонална законодавна тијела, с обзиром на то да се оvdје ради о двије различите врсте избора. Резултати избора за Дом народа Парламента Федерације се једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с цитираним уставним и законским одредбама. Када би састав Дома народа Парламента Федерације био пропорционалан резултатима избора, које су поједине политичке странке оствариле на непосредним изборима за кантонална законодавна тијела, онда би се оправдано могло поставити питање „зашто уопште одржавати посредне изборе“, као и питања „зашто је донесен Амандман XXXIV на Устав Федерације Босне и Херцеговине“ те „зашто су доношене Измјене и допуне Изборног закона у дијелу који се односи на избор делегата Дома народа Парламента Федерације.[...]“.

99. У складу с тим, не може се разумно тврдити да је на основу амандмана и Измјена Изборног закона могло доћи до утицаја на већ изражену вољу бирача. Разматрајући у том контексту наводе подносиоца Комшића да би „вјероватно [...] њихова изборна воља била потпуно другачија, као и поруке које би политичке странке, учесници на изборима, слале својим гласачима“, Уставни суд сматра да подносилац Комшић, ван апстрактног нивоа, није пружио конкретан аргумент на који начин је доношење и ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона, у контексту приказаног начина избора делегата у Дом народа ФБиХ, било или могло бити од утицаја на слободно изражавање мишљења гласача које је већ било изражено. При томе, Уставни суд напомиње да није задатак Уставног суда да претпоставља да ли би и какав би исход непосредних избора био или могао да буде да су раније важиле оспорене одредбе амандмана и Измјена Изборног закона које се односе на накнадне, посредне изборе. Стога, Уставни суд не може да утврди да постоји довољно блиска узрочна веза између права гласача да непосредно бирају

заступнике у кантонална законодавна тијела и промјене у броју делегата Дома народа Парламента ФБиХ који се бирају на посредним изборима. Такво нешто се не може установити искључиво на основу тврдње да би „изборна воља била потпуно другачија“.

100. Такође, Уставни суд подсјећа да је на Општим изборима, увидом у кандидатске листе које су отвореног типа, бирачима било сасвим јасно за кога могу гласати на непосредним изборима. Међутим, ни прије доношења оспорених одредби, а једнако тако и да су оспорене одредбе раније донесене, гласачи објективно нису могли знати за етничку припадност кандидата који ће бити изабрани на непосредним изборима, нити су могли прогнозировати „исход избора“, чак ни за кантоналне скупштине за које су директно гласали. Дакле, приликом гласања за кантонална законодавна тијела бирачи нису могли предвидјети какав ће бити састав којег клуба народа, како ће странке евентуално склапати коалиције или како ће гласати остали чланови клуба конститутивних народа или Осталих. О немогућности утицаја бирача или странака на коначан састав Дома народа свједочи и садржај одлуке Уставног суда у предмету број У-17/16. Из те одлуке произлази да није било могуће у потпуности попунити Клуб Срба у Дому народа ФБиХ због недовољног броја изабраних кандидата те етничке групе (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-17/16](#) од 19. јануара 2017. године, тачка 48, доступна на www.ustavisud.ba). Према томе, Уставни суд сматра неујерљивим аргументе подносилаца Комшића и Џаферовића да је било ко од гласача могао предвидјети која ће од политичких странака за коју је гласао на непосредним изборима најбоље проћи на изборима за кантонална законодавна тијела и да би на тај начин могли утицати на накнадни избор делегата у Дом народа ФБиХ. Због наведених разлога, Уставни суд запажа да се у том контексту не могу примијенити ставови из предмета Врховног суда САД *Purcell против Гонзалез*, према којима се изборна правила не би требала мијењати пред саме изборе због ризика од изазивања забуне код бирача.

101. Према томе, доводећи тврдње подносилаца захтјева у контекст наведене праксе Европског суда и Уставног суда, Уставни суд сматра да ништа не упућује на могућност да су непосредни избори спроведени под било каквим притиском при избору кандидата, нити да су бирачи неоправдано наведени да гласају за одређене политичке странке, нити да је промијењена воља бирача која је изражена на непосредним изборима. Стога, Уставни суд сматра да у конкретном случају нема ништа што би упућивало на то да је ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона директно могло бити од утицаја на бираче, односно промијенило њихову вољу на начин да би се могло закључити да је компромитован изборни процес супротно праву из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

102. Када су у питању тврдње подносилаца захтјева да је политичким странкама „ускраћена разумна прилика да представе своје кандидате на изборима“, Уставни

суд подсјећа на праксу Европског суда према којој се мора обезбиједити да услови којима је подложно право гласања или кандидовања не ограничавају та права до те мјере да утичу на саму њихову суштину и лишавају их њихове дјелотворности, као и да ти услови слиједе легитиман циљ и да употребијена средства нису несразмјерна (*op. cit.*, *Mathieu-Mohin u Clerfayt против Белгије*, тачка 52). Што се тиче питања ко има право да се позове на наводно кршење „пасивног“ аспекта права на слободне изборе, Европски суд је навео да када изборни закон или национална тијела ограничавају право кандидата да се појединачно кандидују на изборима на страначкој листи, странка на коју се то односи може тврдити да је жртва таквог кршења независно од њених кандидата (*op. cit.*, *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*, тач. 72–74).

103. Надаље, Уставни суд запажа да ни из навода подносилаца захтјева нити из релевантних одредби не произлази на који начин је доношење и ступање на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона, у дијелу који се односи на изборни процес, могло утицати или ограничавати право на кандидовање или представљање кандидата за Опште изборе. У том контексту, Уставни суд понавља да се избори за Дом народа ФБиХ спроводе након одржаних општинских избора, те указује на свој став из Одлуке број АП-35/03 (*op. cit.*, тачка 98 ове одлуке) да се резултати избора за Дом народа ФБиХ једино могу рачунати на основу резултата посредних избора који се одржавају у складу с релевантним уставним и законским одредбама. У вријеме када су амандмани, односно Измјене Изборног закона ступили на снагу нити један од кандидата који су учествовали на непосредним изборима није имао коначну потврду да је изабран, односно да је добио мандат у законодавним тијелима кантона. Стога, Уставни суд сматра да ништа не указује да је било којем члану кантоналне скупштине који је био изабран могао бити поништен или ускраћен мандат који је добио на непосредним изборима након ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона.

104. Разматрајући у том контексту тврдње подносиоца Џаферовића о кршењу начела „легитимног очекивања“, Уставни суд запажа да из његових навода, изузев изношења теоретског схватања тог начела, не произлазе детаљнији аргументи о начину на који је то начело евентуално повријеђено у контексту одржавања избора. Наиме, подносилац захтјева чак и не тврди да је, као резултат тих измјена, за неки од кантона дошло до смањења броја делегата у односу на број делегата који би се бирао на основу ранијих изборних правила, па да би се у том контексту могло говорити о утицају на „легитимно очекивање“ кандидата да ће се, уколико буду изабрани на непосредним изборима, моћи кандидовати за избор делегата у Дом народа ФБиХ или на њихове изгледе да ће бити изабрани. Насупрот томе, може се констатовати да је повећање укупног броја делегата било у интересу свих политичких субјеката у кантоналним законодавним тијелима, јер су могли кандидовати већи број лица за Дом народа ФБиХ, а то нарочито у погледу

могућности да, када се не изабере потребан број изасланика у једном кантону, преостали број се бира на основу члана 10.16 Изборног закона, док се не изабере потребан број изасланика из реда сваког конститутивног народа.

105. Подносиоци Комшић и Џаферовић тврде да су политичке странке могле кандидовати већи број лица припадника једног народа да су раније знале за оспорене одредбе. Међутим, Уставни суд запажа да предмет измјена нису биле одредбе Изборног закона које омогућавају политичким странкама и листама независних кандидата да за опште изборе, на којима се бирају чланови кантоналних законодавних тијела, кандидују неограничен број кандидата на изборним листама без обзира на њихову етничку припадност. Уставни суд указује да из података ЦИК-а у вези с Општим изборима 2022. године произлази да су политичке странке кандидовале више десетака кандидата на листама за кантонална законодавна тијела, што је свакако било њихово право (извор [Kandidatske liste Opšti izbori 2022](#)). Такође, Уставни суд запажа да изјашњење кандидата о етничкој припадности које се прилаже уз кандидатске листе приликом овјере за изборе у кантонална законодавна тијела није наведено на гласачким листићима, те тиме није формално ни познато бирачима. Стога се не може само на кандидатури за непосредне изборе заснивати „легитимно очекивање“ о томе ко ће након тих избора бити посредно изабран за Дом народа Парламента ФБиХ. Имајући то све у виду, Уставни суд сматра да се не може закључити да је доношењем амандмана и Измјена Изборног закона дошло до мијешања у „пасивни аспект“ права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију у контексту избора делегата за Дом народа ФБиХ.

106. Надаље, Уставни суд сматра да се у конкретном случају не може примијенити пракса на коју су се подносиоци захтјева позвали. Наиме, како проистиче из образложења наведених одлука, у сваком од наведених предмета дошло је до непосредног мијешања у одређени сегмент права на слободне изборе кандидата који су већ изабрани, или су директно онемогућени у кандидовању, при чему разлози које су јавне власти навеле нису били довољни да се утврди постојање увјерљивих разлога битних за заштиту демократског поретка. У том погледу, Уставни суд запажа да је у предмету *Paschalidis, Koutmeridis u Zaharakis против Грчке* (ор. cit., тачка 33 ове одлуке) утврђена повреда права на слободне изборе из члана 3 став 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију због тога што је на основу накнадно донесене одлуке Врховног суда поништен мандат који су подносиоци представки добили на изборима. У пресуди Европског суда у предмету *Екогласност против Бугарске* (idem) утврђена је повреда права на слободне изборе из члана 3 став 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију јер је домаћи закон, који је ступио на снагу мјесец дана прије рока за пријаву кандидата, увео нова правила која су се, између осталог, односила на систем изборних депозита и захтјева од 5.000 потписа за подршку учествовању странке на изборима. Због тога та политичка странка није

могла да учествује на изборима. Такође, у предмету *Ždanoka против Летоније* кандидаткиња Комунистичке партије из совјетског доба, која је покушала да изврши државни удар, дисквалификована је као парламентарни кандидат (*op. cit.*, тачка 42 ове одлуке). Међутим, како је претходно наведено, у конкретном случају није било могуће утврдити да је на било који начин дошло до утицаја на право на слободне изборе бирача или кандидата или на њихова „леgitимна очекивања“.

107. Иако није било могуће утврдити да је дошло до утицаја на право на слободне изборе бирача или кандидата, Уставни суд сматра да је у конкретном случају неопходно размотрити да ли је вријеме доношења и ступања на снагу оспорених одредби утицало на интегритет изборног процеса. Наиме, Уставни суд прихвата тврдње подносилаца захтјева да тренутак ступања на снагу оспорених одредби није био идеалан. Промјена одређених одредби које се односе на изборни процес, након одржавања непосредних избора 2. октобра 2022. године, односно одмах након што су у 19 сати тог дана затворена биралишта, заиста одступа од уобичајених начина ступања на снагу правних прописа који се односе на спровођење избора у демократским државама. Међутим, у конкретном случају, Уставни суд сматра да је за слободно изражавање воље бирача, који су гласали на непосредним изборима, небитно вријеме када су донесене оспорене одредбе зато што су оспореним одредбама измијењена правила која се односе на посредне изборе. Дакле, како је већ приказано, на посредним изборима свакако не учествују бирачи који су гласали на непосредним изборима. Због тога, Уставни суд сматра да вријеме ступања на снагу оспорених одредби није могло да утиче на вољу бирача, нити на вјеродостојност и интегритет изборног процеса, како то подносиоци захтјева настоје приказати.

108. Уставни суд сматра да се нарочито не могу прихватити тврдње подносилаца захтјева да је вријеме доношења и ступања на снагу амандмана и Измјена Изборног закона *per se* могло довести до неуставности њиховог цјелокупног садржаја. Наиме, Уставни суд сматра да би се, у крајњем случају, само могло поставити питање избора тренутка од када би се одредбе амандмана и Измјена Изборног закона које се односе на изборе требале примјењивати. Под претпоставком да је заиста дошло до мијешања у право на слободне изборе, повреда тог права зависи од тога да ли постоје увјерљиви разлози релевантни за заштиту демократског поретка који оправдавају оспорене акте или не. Међутим, одговор на то питање зависи од постојања увјерљивих разлога за демократски поредак. У том погледу, Уставни суд подсјећа да је и у Кодексу Венецијанске комисије, у образложењу тачке II.2 Смјерница (види Кодекс, стр. 27, доступан [ovdje](#)), наведено:

[...] 65. Није промјена изборног система само по себи то што је лоше – увијек се може промијенити набоље – колико је лоша учесталост промјене или промјена уочи избора (у року од годину дана прије избора). Чак и када не постоји намјера

да се изврши манипулација, имаће се дојам да су измјене диктиране непосредним партијским интересима.

66. Један од начина да се избјегне манипулација је да се Уставом или правним актом који је виши од обичног закона дефинишу елементи који су најизложенији (сам изборни систем, чланство у изборним комисијама, изборне јединице или правила о одређивању граница изборних јединица). Друго, флексибилније рјешење је да се пропише Уставом да ће, уколико се изборни закон измијени, стари систем бити на снази за наредне изборе – бар уколико се ови одржавају у наредној години – а да ће се нови систем примјењивати након тога. [...]

109. У том контексту, Уставни суд сматра да је важно поновити да и Европски суд наглашава потребу да се сваки изборни систем оцјењује у свјетлу политичке еволуције дате земље, што значи да неприхватљиве карактеристике у једном систему могу бити оправдане у другом. Због тога је, како се наводи, потребно законодавним и судским властима оставити довољну слободу да процијене потребе свог друштва у изградњи повјерења у демократске институције (*op. cit.*, *Ždanoka против Лењтоније*, тач. 133 и 134). Уставни суд даље наглашава да је положај високог представника јединствен и немогуће је занемарити његову надлежност за „рјешавање било којих потешкоћа које се појаве у вези с цивилним спровођењем Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини“. Према томе, у конкретном случају је неопходно приликом разматрања оправданости оспорених одредби, односно постојања увјерљивих разлога за заштиту демократског поретка, узети у обзир и „специјални уставни контекст земље“, односно историјско-политичку еволуцију Федерације Босне и Херцеговине у тој области која је довела до усвајања оспорених правних аката (види тач. 12–28 ове одлуке).

110. Имајући то у виду, Уставни суд не може а да не примијети да је након доношења рјешења о неизвршењу у предмету број У-23/14 постојала значајна неусклађеност раније важећих одредби Устава ФБиХ и Изборног закона, која се односила на начин попуњавања Дома народа ФБиХ. Такође, Уставни суд запажа да је послије одржаних Општих избора 2018. године ЦИК након протека више од два мјесеца донио Упутство из 2018. године. Тим упутством је усљед престанка важења релевантних одредби Изборног закона накнадно утврђен прелиминарни број изасланика који се бирају из скупштина кантона. Дакле, у тренутку расписивања и одржавања Општих избора 2018. године број изасланика који се бирају из појединих скупштина кантона уопште није био познат (види тачку 21 ове одлуке). Осим тога, Уставни суд подсјећа да је такав начин одређивања прелиминарног броја мандата имао привремено карактер (види, *op. cit.*, У-24/18, тачка 36). Због тога би, да нису донесене оспорене одредбе, било неопходно да ЦИК након одржавања Општих избора 2022. године поново донесе одлуку (привременог карактера) о броју делегата за Дом народа ФБиХ који би требали бити делегирани

из кантоналних законодавних тијела. Дакле, задржавање таквог начина поступања би на једнак начин доводило у питање примјену начела права на слободне изборе, а нарочито стандард према којем прописи о изборима морају имати ниво закона. У таквим околностима, Уставни суд сматра да би било неразумно очекивати да се члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и одредбе Кодекса Венецијанске комисије које се односе на стабилност изборног система требају тумачити на начин да је неопходно да се на правној снази одржавају одредбе које су довеле до стања правне несигурности, занемарујући какав утицај су оне имале и могле да имају на демократски поредак.

111. Уставни суд даље запажа да су такву правну и фактичку ситуацију у великој мјери произвеле саме јавне власти које нису спровеле Одлуку Уставног суда број [У-23/14](#). Насупрот томе, јавне власти су, како је приказано у чињеничном дијелу ове одлуке, тај процес, као и поступак за избор изасланика у Дом народа ФБиХ или поступак за избор предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине, искоришћавале за продубљивање стања неуставности изборних закона и општих околности правне несигурности. На то највише указује чињеница да у периоду 2018–2022. године није била успостављена извршна власт и да је претходна извршна власт дјеловала у техничком мандату (види тач. 10, 24 и 25 ове одлуке), те да су постојале јасне индикације да ће се такво стање и даље наставити. С циљем рјешавања такве ситуације, у присуству високог представника вођене су консултације са заинтересованим политичким странкама, али ти учесници и поред остављеног рока (види тачку 26 ове одлуке) нису постигли коначно рјешење које би омогућило доношење јасних изборних правила. На тај начин су учесници тог процеса занемарили да „[...] демократски органи власти и правичне процедуре најбоље стварају мирољубиве односе унутар плуралистичког друштва [...]“, како је констатовано у алинеји 3 Преамбуле Устава Босне и Херцеговине. Имајући у виду постојање свих наведених околности, Уставни суд запажа да је високи представник интервенисао управо у областима у којима су се већ дешавали значајни политички застоји који су нарушавали демократске процедуре успостављања и функционисања власти. Стога, Уставни суд сматра да образложења за доношење оспорених прописа који произлазе из преамбула одлука високог представника и који су наведени у достављеним запажањима на захтјеве представљају увјерљиве разлоге релевантне за заштиту демократског поретка, који оправдавају ступање на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона.

112. Уставни суд је у том погледу имао у виду аргументе подносилаца захтјева којима указују на Кодекс Венецијанске комисије. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Кодекс формулисан у виду смјерница и образложења, те да из праксе Европског суда произлази да поступање супротно наведеном кодексу само по себи не представља повреду права на слободне изборе (*op. cit.*, *Грузијска лабуристичка*

партија против Грузије, тачка 90 ове одлуке). Наиме, у Смјерницама је у одјељку I „Начела европског наслеђа у области избора“, између осталог, наведено да пет основних начела европског изборног наслеђа представља опште, једнако, тајно и непосредно право гласа, те да се избори морају одржавати редовно. У Кодексу је, у тачки 56, наведено: „Непосредни избори за један од домова националног парламента један су од аспеката заједничког европског уставног наслеђа. У зависности од посебних услова за други дом, тамо гдје он постоји, друга законодавна тијела, као што су парламенти федералних држава, требали би се бирати непосредно, у складу са чланом 3. Допунског протокола уз Европску конвенцију о људским правима.“ Дакле, из садржаја Кодекса произлази да се његове одредбе односе искључиво на непосредне, али не и на посредне изборе. То је и разумљиво јер у државама чланицама Савјета Европе у којима су парламенти дводомни не постоји јединствен начин организовања посредних избора за други дом парламента. Карактеристика таквог система јесте да се „доњи дом“ конституише на основу општих и непосредних избора, док се „горњи дом“ конституише на различите начине, у чему државе чланице имају широко поље процјене. Дакле, Уставни суд наглашава да је и одредбе Кодекса неопходно посматрати у специфичном уставном контексту сваке државе (види Компилацију мишљења и извјештаја Венецијанске комисије о стабилности изборног закона број CDL-PI(2020)020 од 14. децембра 2020. године, стр. 3, тач. 4 и 6, доступну [ovdje](#)).

113. У том погледу, Уставни суд запажа да је у тачки II.2 Смјерница наведено: „а) прописи о изборима морају имати ниво закона, б) основни елементи изборног закона, нарочито сам изборни систем, састав изборних комисија и утврђивање граница изборних јединица, смију се мијењати најкасније годину дана уочи избора или морају бити утврђени уставом или законом вишег нивоа од обичног закона“ (види Кодекс, *op. cit.*, стр. 10). Међутим, Уставни суд сматра да у конкретном случају ништа не упућује на то да се оспореним амандманима и Измјенама Изборног закона мијењају основни елементи изборног система који се односи на непосредне изборе, који су, како је наведено, предмет Смјерница у Кодексу Венецијанске комисије. Такође, чак и уколико би се могло сматрати да се амандмани и Измјене Изборног закона односе на неки од основних елемената Изборног закона и на посредне изборе, Уставни суд запажа да члан II.2б) Кодекса садржи алтернативу из које се може закључити да уколико се измјене изврше у периоду краћем од годину дана, оне „морају бити утврђене уставом или законом вишег нивоа од обичног закона“. У том случају испуњен је наведени алтернативни услов јер су измјене утврђене амандманима на Устав Федерације БиХ, што им гарантује потребну стабилност и заштиту од произвољности (види, *mutatis mutandis*, *Cernea против Румуније*, пресуда од 27. фебруара 2018. године, представка број 43609/10, тачка 40), што је основна сврха препоруке о немијењању изборних правила непосредно прије избора.

114. Према томе, Уставни суд сматра да ништа не упућује на закључак да је ступање на снагу амандмана и Измјена Изборног закона непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима на било који начин могло да утиче на право гласача или кандидата у смислу члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију до те мјере да би се могло сматрати да је дошло до ограничења које је утицало на саму суштину тог права и лишило га дјелотворности. Осим тога, Уставни суд сматра да су, имајући у виду опште околности (види уводне напомене у овој одлуци), постојали увјерљиви разлози битни за демократски поредак који су оправдали њихово ступање на снагу. При томе, иако вријеме ступања на снагу оспорених амандмана и Измјена Изборног закона није уобичајено, не може се тврдити да је због тога нарушена слободна воља бирача коју су они исказали на непосредним изборима или да је генерално угрожен интегритет изборног процеса.

115. Стога, Уставни суд није могао да закључи да су амандмани и Измјене Изборног закона у супротности са чланом 3 Протокола број 1 Европске конвенције.

б) У односу на наводе који се односе на Дом народа Парламента ФБиХ

116. Уставни суд запажа да подносилац Комшић оспорава уставност одредби амандмана и Измјена Изборног закона који се односе на начин избора делегата у Дом народа ФБиХ, при чему, у суштини, указује на одредбу члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

117. Уставни суд наглашава да је задатак Уставног суда, према члану VI/3 Устава Босне и Херцеговине, првенствено да подржава овај устав, а да је чланом VI/3а) алинеја 2 конкретизовано да Уставни суд има надлежност да испитује да ли је било која одредба устава или закона једног ентитета у складу с овим уставом. Одредбом члана I/2 Устава Босне и Херцеговине Босна и Херцеговина је одређена као „демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“. Уставни суд је надлежан и обавезан да дјелује као заштитник Устава Босне и Херцеговине (члан VI/3), што укључује једно од његових основних начела – владавину права из наведене уставне одредбе. Дакле, узимајући у обзир наведено начело владавине права, сви уставни закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним начелима. Стога, Уставни суд сматра да има надлежност да испита да ли је однос амандмана и Измјена Изборног закона у складу с уставним начелима унутар којих се прописи морају доносити, односно да ли међусобни однос амандмана и Измјена Изборног закона нарушава начела из Устава Босне и Херцеговине, тј. његове релевантне одредбе на које се позива подносилац захтјева. Уставни суд подсјећа на текст члана I/2 Устава Босне и Херцеговине: „Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“, из којег слиједи начело владавине права према којем сви уставни закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним начелима.

У односу на наводе о недемократској природи Дома народа ФБиХ

118. Подносилац Комшић указује да је оспореним одредбама „додатно ојачана улога Дома народа“ повећањем броја делегата сваког конститутивног народа, који се бирају на бази пропорционалне етничке структуре сваког кантона. Подносилац сматра да су домови народа „главна сметња за остварење демократске воље грађана, која се остварује већинским одлучивањем у представничким домовима законодавне власти“. Сматра да се оспореним актима „цементирају постојеће етничке подјеле“ у БиХ, да се даје предност етничким странкама које имају контролни пакет мјеста у Дому народа и чине се незаобилазним фактором у формирању власти. На тај начин се, како наводи, уништава демократија у ФБиХ, која је, до сада, била изражена путем избора представничких тијела на демократским начелима.

119. Уставни суд подсјећа да више од 17 земаља Европе, укључујући и БиХ, има дводомна законодавна тијела. Метода бирања другог дома зависи од контекста, при чему су сврха другог дома и историјска традиција дотичне земље кључне контекстуалне одреднице. Када је у питању постојање другог дома, јако је тешко идентификовати неки образац јер постоји изузетна хетерогеност модела за избор чланова другог дома и њихових надлежности. Венецијанска комисија је у поднеску *amicus curiae* Уставном суду Босне и Херцеговине о начину избора делегата у Дом народа ФБиХ навела: „[...] Чини се да је други дом генерално намијењен да осигура заступање нижих субнационалних ентитета, нарочито у федералним државама. Та очигледно стална карактеристика је била присутна у вријеме израде нацрта Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те је присутна и данас. Због тога је мало вјероватно да би се ти уговори могли тумачити на начин да изискују радикалну промјену уставног поретка већине земаља с бикамералним системом. Требало би се барем сматрати да системи који не осигуравају једнаку заступљеност становништва у другом дому и који настоје осигурати друге аспекте принципа једнакости, у складу с тим уговорима. Дакле док је сврха другог дома представљање нижих нивоа власти, претпоставка је да једнакост функционише између тих власти, не између становништва тих власти. У случају Дома народа Федерације, основна сврха је да се осигура исправна заступљеност конститутивних народа и Осталих.“ (поднесак *amicus curiae* Уставном суду Босне и Херцеговине о начину избора делегата у Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине број CDL-AD(2016)032 од 14. и 15. октобра 2016. године, тач. 50–51, доступан [овдје](#)).

120. Уставни суд подсјећа да постојање Дома народа на нивоу државе Босне и Херцеговине произлази из Устава БиХ. Наиме, у члану IV Устава Босне и Херцеговине прописано је да „Парламентарна скупштина има два дома: Дом народа и Представнички дом“. Такође, Уставни суд запажа да је и на нивоу

Федерације БиХ Уставом прописано постојање дводомног законодавног тијела и да Дом народа ФБиХ постоји од формирања Федерације БиХ. Првобитно су клубови конститутивних народа у Парламенту ФБиХ бројали по 30 чланова, па је тај број касније смањен на 17 чланова за клубове конститутивних народа и шест за Клуб Осталих. Оспореним одредбама тај број је повећан на 23 делегата у клубовима конститутивних народа и 11 у Клубу Осталих. Међутим, Уставни суд запажа да сам број делегата не мијења улогу Дома народа ФБиХ у процесу доношења одлука, нити повећање броја кандидата само по себи фаворизује било коју групацију политичких странака, како то подносилац настоји приказати.

121. Подносилац Комшић наводи да су домови народа „главна сметња за остварење демократске воље грађана, која се остварује већинским одлучивањем у представничким домовима законодавне власти“. У вези с тим, Уставни суд указује на то да питање да ли у Босни и Херцеговини, односно у Федерацији БиХ уопште треба постојати дводомни систем и да ли он треба бити организован на начин да домови народа не требају бити равноправни у њиховој законодавној улози није аргумент који може да покрене питање из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, којим је Босна и Херцеговина одређена као „демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“. Нарочито, Уставни суд сматра да те тврдње подносиоца Комшића не покрећу питање уставности амандмана и Измјена Изборног закона јер тим актима није мијењана ни улога нити начин функционисања Дома народа ФБиХ.

Наводи о неуставности амандмана СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона – повећање броја делегата у Дому народа

122. Подносилац Комшић даље сматра да су амандмани СХI и СХII те чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона који се односе на повећање броја делегата (80) у Дому народа ФБиХ из сваког конститутивног народа (по 23) и Осталих (11), које бирају кантоналне скупштине пропорционално националној структури становништва, супротни чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине и члану I Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

123. Разматрајући те наводе, Уставни суд подсјећа да је о уставности одредби чл. 10.10 и 10.12 раније важећег Изборног закона, које су се односиле на број делегата у Дому народа и на идентичан начин прописивале начин њиховог израчуна, већ одлучивао у одлуци у предмету број У-23/14. У тој одлуци Уставни суд је навео:

54. У односу на одредбе члана 10.10 Изборног закона, Уставни суд сматра да укупан број делегата у Дому народа из реда одређеног конститутивног народа може покренути питање да ли је с већом или мањом вјеродостојношћу представљен сваки конститутивни народ у том тијелу након одржаних избора. Међутим, у конкретном случају овакво рјешење није противуставно јер је

релевантним одредбама како Устава Федерације тако и Изборним законом утврђен исти број делегата сва три конститутивна народа у Дому народа тако да је очито да омогућава једнакоправно представљање свих конститутивних народа у Дому народа. Уставни суд понавља да су с циљем спровођења Одлуке Уставног суда о конститутивности народа број У-5/98 донесени амандмани на Устав Федерације ради његовог усклађивања са Уставом Босне и Херцеговине, према којима је смањен број делегата и Дом народа попуњен и делегатима из реда српског народа тако да сви конститутивни народи имају једнак број делегата у Дому народа (по седамнаест). Да ли би евентуално већи број делегата омогућавао боље, односно вјеродостојније представљање конститутивних народа и Осталих је питање које је у надлежности одговарајућих законодавних тијела и представља „широко поље процјене“, а није питање уставности и према томе не спада у надлежност Уставног суда [...].

55. У односу на одредбе члана 10.12 Изборног закона у преосталом дијелу, Уставни суд је већ претходно навео да је законодавац одредио да је број делегата из сваког конститутивног народа и из реда Осталих пропорционалан броју становника према посљедњем попису. Надаље, законодавац је за сваки кантон предвидио математичку формулу за расподјелу код избора броја делегата, засновану на броју становника сваког конститутивног народа у свим кантонима. Уставни суд подсјећа да је пропорционални систем један од стандардних модела изборног система. Наиме, управо највећи број држава Европске уније прихвата пропорционални систем расподјеле мандата, опредељујући се за различите математичке методе прерачунавања освојених гласова у посланичке мандате. У вези с тим, Уставни суд понавља да изборна правила подлијежу нормативном уређењу законодавца који при њиховом уређењу има широко подручје слободне процјене, а овакво рјешење не указује на одступање од начела из Устава Федерације, односно, само по себи, не омогућава да право на демократско одлучивање искључиво легитимним политичким представљањем неће бити засновано на демократском избору делегата у Дом народа Федерације Босне и Херцеговине оног конститутивног народа који представља и чије интересе заступа. [...]

58. Имајући у виду све наведено, Уставни суд оцјењује да одредбе Потпоглавља Б чл. 10.10, 10.12 у преосталом дијелу [...] Изборног закона нису супротне члану I/2 Устава Босне и Херцеговине.

124. Полазећи од наведених ставова Уставног суда, из којих произлази да укупан број делегата представља „широко поље процјене“ и не покреће питање уставности, те да пропорционални систем и начин његовог израчуна представља један од стандардних модела изборног система, који, сам по себи, није супротан члану I/2 Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да амандмани СХI и СХII и чл. 2, 3, 4 и 5 Измјена Изборног закона у оспореном дијелу нису

супротни члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд није могао да закључи да се наведеним одредбама, које се на једнак начин односе на све припаднике конститутивних народа и Осталих, покрећу питања из члана II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине или из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Наводи о неуставности Амандмана СХХVIII – коришћење пописа становништва

125. Подносилац Комшић наводи да је Амандманом СХХVIII прописана примјена различитих пописа становништва за попуњавање дијела законодавне и извршне власти у ентитету ФБиХ, те сматра да је та одредба супротна чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине. Последица тога је, према његовом мишљењу, „урушавање интегритета институција и изборног процеса, а грађани ФБиХ су доведени у стање правне несигурности“. Оспореним одредбама Амандмана СХХVIII на Устав ФБиХ прописује се да се на формирање законодавне власти примјењује последњи попис становништва (тј. попис из 2013. године), док постојећи став 1 те одредбе прописује да се резултати пописа из 1991. године користе за сва израчунавања која захтијевају демографске податке све док се Анекс 7 Општег оквирног споразума у потпуности не спроведе. Подносилац Комшић се позива и на члан IX/11.а ст. 2 и 3 Устава ФБиХ наводећи да је њиме утврђено да ће се таква пропорционална заступљеност базирати на попису из 1991. године, док се Анекс 7 Општег оквирног споразума у потпуности не спроведе, у складу са Законом о државној служби ФБиХ. Такође сматра да одредба да ће се за формирање власти користити попис из 1991. године има циљ да се спријечи легализовање резултата етничког чишћења током рата у БиХ (1992–1995), док се не имплементира Анекс 7 Општег оквирног споразума, којим се захтијева повратак свих прогнаних и избјеглих лица у њихове пријератне домове.

126. Испитујући те наводе, Уставни суд подсјећа да је то питање разматрао и у одлуци у предмету број [У-23/14](#), којом је, између осталог, утврдио да одредбе члана 20.16А став 2 тач. а–ј. Изборног закона Босне и Херцеговине, којим је било прописано да „до организовања новог пописа као основ користи се попис из 1991. године тако да сваки кантон бира сљедећи број изасланика“, нису у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине. У том предмету, Уставни суд је навео:

43. Уставни суд налази [...] да је уставотворац код избора делегата у Дом народа утврдио начело пропорционалности којим се обрезаје да број делегата једног конститутивног народа у Дому народа из појединог кантона буде сразмјеран (пропорционалан) удјелу тог конститутивног народа у броју становника релевантног кантона. Избор законодавног тијела у контексту избора делегата Дома народа морао би подразумевати да број делегата појединог

конститутивног народа одговара постотку удјела тог конститутивног народа у одређеном кантону Федерације. Посљедица начела пропорционалности је да неки кантони дају више, а неки мање делегата у Дом народа, све у складу с националном структуром становништва појединог кантона. Произлази да је утврђено начело пропорционалности у функцији што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији [...].

51. Доводећи напријед наведени значај Дома народа у уставном систему Федерације Босне и Херцеговине у везу с начелом конститутивности народа, неоспорно произлази да начело конститутивности народа у Федерацији Босне и Херцеговине, у контексту Дома народа, може бити остварено само ако се попуњавање Дома народа заснива на јасно прецизираним критеријумима који требају довести до што потпунијег представљања сваког од три конститутивна народа у Федерацији Босне и Херцеговине. Супротно од наведеног, неадекватно политичко представљање оних које представља и чије интересе заступа доводи до повреде начела конститутивности, односно неравноправности било којег од конститутивних народа, а тиме и повреде Устава Босне и Херцеговине, конкретно члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине [...].

127. Даље, ЦИК је након одржавања Општих избора 2018. године донио Упутство из којег произлази да је прелиминарни број делегата који се бира из скупштина кантона утврђен на основу посљедњег пописа становништва, односно на основу пописа становништва из 2013. године. Уставни суд је одлукама о допуствости бр. [У-24/18](#) од 31. јануара 2019. године и [У-3/19](#) од 28. марта 2019. године (доступне на www.ustavnisud.ba) одбацио као недопуштене захтјеве за оцјену уставности Упутства због ненадлежности Уставног суда за одлучивање. У Одлуци број У-24/18 Уставни суд је навео:

36. [...] да побијано упутство о измјени и допунама представља проведбени акт који је ЦИК донио с циљем спровођења Изборног закона у поступку спровођења посредних избора за тијела власти у Босни и Херцеговини, којим је утврђен прелиминаран број делегата за Дом народа који се бирају из скупштина кантона. Сходно томе, али и чињеници да се ради о одредби привременог карактера, Уставни суд закључује да се у конкретном случају не ради о општем акту за чију је оцјену уставности надлежан у складу са чланом VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Такође, у овом случају, имајући у виду садржај поднесеног захтјева, у свјетлу члана 31 Правила Уставног суда, Уставни суд не уочава ниједан разлог због којег би побијани проведбени акт ЦИК-а покретао питање кршења људских права и основних слобода [...].

128. Према томе, Уставни суд запажа да је као резултат наведених одлука Дом народа ФБиХ у мандату 2018–2022. године већ био формиран према резултатима пописа становништва из 2013. године, чију употребу подносилац захтјева сада

оспорава. Такође, Уставни суд запажа да из садржаја Амандмана СХХVIII произлази да се њиме жељело постићи „што потпуније представљање сваког од конститутивних народа и Осталих у том дому“ у складу с одлуком Уставног суда у предмету број У-23/14. Осим тога, у конкретном случају је очигледно да је члан 20.16А став 2 тач. а–ј. Изборног закона на основу којег се примјењивао попис из 1991. године стављен ван правне снаге рјешењем о неизвршењу Уставног суда у предмету број У-23/14 (види тачку 20 ове одлуке).

129. У погледу навода подносиоца захтјева да се не може одвојити успостављање Дома народа као законодавног органа од органа управе и органа извршне власти и при томе користити различите методе и основе попуњавања тих органа, Уставни суд примјећује да начело пропорционалне заступљености из члана IX/11.а Устава ФБиХ, које вриједи за запошљавање и именовање у јавним органима власти, укључујући и судове, те начело пропорционалности које се односи на избор делегата у Дом народа ФБиХ немају исти уставноправни значај, нити служе једнакој сврси. Наиме, пропорционална заступљеност у јавним органима власти, укључујући и судове у Федерацији БиХ, нема непосредну функцију представљања конститутивних народа или Осталих, нити им је повјерена непосредна улога заштите виталних националних интереса, као што је то дато клубовима делегата у Дому народа. Због тога, Уставни суд сматра да коришћење два различита пописа становништва за различите гране власти не излази ван оквира слободне процјене државе, због чега се не могу прихватити као основане тврдње да се на наведени начин нарушава начело демократије из члана I/2 Устава БиХ. При томе, када су у питању наводи подносиоца захтјева да „састав управних и извршних тијела мора одговарати саставу законодавних тијела“, Уставни суд наглашава да није задатак Уставног суда да одлучи да ли би било оправдано да се и за јавне органе власти, укључујући и судове, примјењује последњи попис становништва, већ је то задатак јавних власти које у том погледу имају широко поље слободне процјене.

130. Осим наведеног, Уставни суд напомиње да није спорно да су чланом 1 став 3 Анекса 7 Општег оквирног споразума Босна и Херцеговина и ентитети преузели обавезу да предузму све потребне кораке за спречавање активности унутар својих територија којим би се угрозио или спријечио безбједан и добровољан повратак избјеглица и прогнаних, а чланом 2 да ће створити на својим територијама политичке, економске и социјалне услове за добровољан повратак и складну интеграцију без давања предности некој одређеној групи. Уставни суд, такође, указује на то да је имао у виду и члан II/5 Устава БиХ, којим је прописано да све избјеглице и расељена лица имају право да се слободно врате у своје домове. Међутим, Уставни суд није могао да закључи да се оспореним амандманом СХХVIII, који се односи на начин израчунавања броја мандата у Дому народа ФБиХ и на тај начин заштиту колективних права конститутивних народа и Осталих, доводи у питање спровођење Анекса 7 Општег оквирног споразума или покреће питање

заштите права избјеглица или расељених лица из члана II/5 Устава БиХ. Због тога су неосноване и тврдње подносиоца Комшића да Амандман СХХVIII представља „грубо кршење“ Анекса 7 Општег оквирног споразума.

131. Стога, полазећи од наведених разлога, Уставни суд није могао да закључи да је Амандман СХХVIII противан члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд је такође у том контексту имао у виду садржај одредби чл. II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине те члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, на које се подносилац захтјева позвао, али је закључио да се оспореним амандманом не покрећу питања кршења тих одредби.

ц) У односу на одредбе које се односе на избор председника и потпредседника Федерације БиХ

132. Подносилац захтјева сматра да су одредбе амандмана СХХ и СХХI и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А, у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19, које се односе на поступак предлагања и именовања председника и потпредседника ФБиХ, супротне одредбама чл. I/2, II/2, II/4 и III/36) Устава Босне и Херцеговине, члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Наиме, подносилац захтјева сматра да наведеним одредбама није отклоњена дискриминација у избору председника и потпредседника ФБиХ, што је Уставни суд већ прогласио неуставним у Одлуци број У-14/12.

133. Уставни суд подсјећа да је одлуком у предмету број У-14/12 утврдио да одредбе члана IV.Б.1, члан 1 став 2 (допуњене Амандманом ХLI) и члан IV.Б.1, члан 2 ст. 1 и 2 (измијењен Амандманом ХLII) Устава ФБиХ, као и чл. 9.13, 9.14, 9.16 и 12.3 Изборног закона нису у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Међутим, Уставни суд је у образложењу (види тачку 18 ове одлуке) констатовао да из одлука Европског суда у предметима *Сејдић и Финци те Зорнић* недвосмислено произлази да Устав БиХ треба бити измијењен. Уставни суд је нагласио да је немогуће предвидјети обим тих измјена до којих тек треба доћи. Стога је Уставни суд одлучио да неће укинути наведене одредбе устава ентитета и Изборног закона, односно да неће наложити Парламентарној скупштини БиХ, Народној скупштини РС и Парламенту ФБиХ да усагласе наведене одредбе све док у домаћем правном систему не буду усвојене уставне и законодавне мјере којима се окончава постојећа неусклађеност Устава БиХ и Изборног закона с Европском конвенцијом, коју је утврдио Европски суд у наведеним предметима.

134. Уставни суд запажа да из преамбула одлука високог представника, као и достављених запажања високог представника очигледно произлази да *ratio* оспоре-

них одредби није био отклањање неуставности које су утврђене одлуком Уставног суда у предмету број У-14/12, нити спровођење повезаних одлука Европског суда у предмету *Сејдић и Финци, Зорнић, те Пилав* и других сличних одлука на које је подносилац Комшић указивао. Чак и подносилац Комшић у захтјеву наводи да је високи представник „само измијенио број делегата који морају подржати кандидате за председника и потпредседнике Федерације БиХ“. Дакле, садржај оспорених одредби амандмана СХХ и СХХI и Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19 Измјена Изборног закона потврђују чињеницу да у амандманима нису мијењане одредбе Устава ФБиХ које су се односиле на могућност да припадници групе Осталих имају могућност кандидовања за избор председника и потпредседника ФБиХ.

135. У том контексту, Уставни суд подсећа да је након доношења одлуке у предмету број У-14/12 у својим накнадним одлукама више пута поновио став да спровођење пресуда у предметима *Сејдић и Финци, Зорнић, те Пилав и у другим сличним предметима* прво подразумејева измјену одредби Устава Босне и Херцеговине за које је утврђено да су дискриминишуће и морају се промијенити (види одлуке о меритуму бр. *У-3/17* од 6. јула 2017. године, тач. 35 и 36 и *У-14/12* од 26. маја 2022. године, тач. 37 и 38, доступне на www.ustavnisud.ba). То значи да је спровођење наведених пресуда и измјена Устава Босне и Херцеговине и даље неопходно и за спровођење одлуке Уставног суда у предмету број У-14/12. Према томе, код неспорне чињенице да се оспорене одредбе не односе на спровођење наведених пресуда Европског суда, нити одлуке овог суда у предмету број У-14/12, Уставни суд сматра да и даље остаје обавеза јавних власти на њихово спровођење. При томе је битно нагласити да у Одлуци број У-14/12 Уставни суд није довео у питање уставност одредби којима се прописује начин избора председника и потпредседника Федерације БиХ из клубова делегата конститутивних народа, већ је навео да се (и) припадницима групе Осталих мора обезбиједити могућност предлагања и избора кандидата за наведене функције, као што је то обезбијеђено конститутивним народима.

136. У околностима конкретног предмета, Уставни суд је такође имао у виду да се не може занемарити да је циљ оспорених одредби које је наметнуо високи представник спровођење одлуке Уставног суда у предмету број У-23/14 и спрјечавање блокаде у формирању власти. При томе, Уставни суд сматра да ништа не указује да се тим одредбама додатно продубљује дискриминација која је већ утврђена у односу на могућност кандидовања Осталих за председника и потпредседнике Федерације БиХ, како се то настоји приказати у захтјеву подносиоца Комшића. Према томе, полазећи од чињенице да је неуставност раније важећих одредби утврђена из разлога који се не односе на поступак избора председника и потпредседника Федерације БиХ, Уставни суд не може закључити да су оспорене правне одредбе, којима је, у суштини, само промијењен број делегата који морају подржати кандидате за председника и потпредседнике Федерације БиХ, саме по себи неуставне.

137. На крају, подносилац Комшић проблематизује индиректни начин избора за предсједника и потпредсједнике Федерације БиХ, те сматра да им недостаје демократски легитимитет јер их не бирају директно гласачи. Такође, указује да се чланови Предсједништва БиХ односно предсједник и потпредсједник РС бирају директно. Сматра да је то супротно начелима „владавине права“ и „демократије“ из члана I/2 Устава БиХ.

138. Уставни суд подсјећа да Устав Босне и Херцеговине не садржи одредбе о политичкој или административној организацији ентитета. Дакле, према Уставу Босне и Херцеговине не постоји уставна обавеза да ентитети имају исту политичко-административну структуру, нити да начин избора предсједника и потпредсједника ФБиХ мора бити исти као у другом ентитету или на нивоу државе. У вези с тим, Уставни суд понавља да наведена правила подлијежу нормативном уређењу законодавца у ентитетима, који при њиховом уређењу има широко подручје слободне процјене, а такво рјешење не указује на одступање од начела из Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд запажа да је Уставом Босне и Херцеговине одређен начин избора искључиво чланова Предсједништва БиХ. Чињеница да се предсједник и потпредсједник Федерације БиХ не бирају директно не води повреди Устава Босне и Херцеговине, с обзиром на то да Устав Босне и Херцеговине не прописује на који би начин требали бити изабрани предсједник и потпредсједник Федерације БиХ. Штавише, Уставни суд запажа да се не може тврдити да предсједник и потпредсједник Федерације БиХ немају демократски легитимитет зато што нису изабрани на директним изборима, с обзиром на то да и начин њиховог избора представља питање у којем надлежне јавне власти имају широко поље слободне процјене. У вези с тим, Уставни суд указује и на тачку 56 Кодекса Венецијанске комисије, у којој је наведено „мада се предсједник републике често бира директно, ово је питање устава сваке појединачне државе“. Уставни суд подсјећа да је од доношења Устава ФБиХ из 1994. године посредан начин избора предсједника и потпредсједника ФБиХ представљао карактеристику уставног уређења тог ентитета и на тај аспект нису утицали акти високог представника.

139. Стога, Уставни суд не може закључити да су оспорене одредбе амандмана СХХ и СХХI и члан 1 Измјена Изборног закона – Поглавље 9А у односу на чл. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 и 9.19 супротне члану I/2 Устава Босне и Херцеговине и члану II/4 Устава Босне и Херцеговине, као и члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и члану 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд је такође у том контексту имао у виду садржај одредбе чл. II/2 и III/36) Устава Босне и Херцеговине, на које се подносилац захтјева позвао, али закључује да се оспореним одредбама не покрећу питања кршења тих одредби Устава Босне и Херцеговине.

д) У односу на наводе о повреди начела правне сигурности из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине

140. Подносилац Џаферовић сматра да оспорене одредбе нису у складу с начелима „јасноће“, „прецизности“ и „предвидљивости“ из члана I/2 Устава БиХ. Подносилац те наводе образлаже позивањем на изјаве дужносника ЦИК-а да се још не зна како спровести оспорене одредбе, да се проблем тиче делегирања у Дом народа ФБиХ, те да је ЦИК свјестан да ће морати донијети акт према којем ће се делегати делегирати из кантоналних скупштина у Дом народа ФБиХ. У вези с начелима „јасноће“ и „предвидљивости“, подносилац је образложио и да изборна правила морају бити позната бирачима унапријед, а да у конкретном примјеру то није случај јер су промијењена одмах послје избора.

141. Уставни суд запажа да начело владавине права није ограничено само на формално поштовање уставности и законитости, већ захтијева да сви правни акти (закони, прописи и сл.) имају одређен садржај, односно квалитет примјерен демократском систему, тако да служе заштити људских права и слобода у односима грађана и тијела јавне власти у оквиру демократског политичког система. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да стандард квалитета закона тражи да правна норма буде доступна лицима на која се примјењује и да буде за њих предвидљива, то јест довољно прецизна да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе до степена који је разуман у датим околностима, како би се према њима могли понашати (види Одлуку о допустивости и меритуму број [У-15/18](#) од 29. новембра 2018. године, тачка 26). Ранијом праксом Уставног суда преузета је пракса Европског суда према којој се израз „закон“ не односи само на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтијевајући да он буде сагласан владавини права, а његове правне норме у довољној мјери прецизне, јасне и предвидљиве. Закон мора дати довољно јасан обим било каквог дискреционог права које се даје јавним властима, као и начин како се оно извршава (*ibid.*, [У-15/18](#), тачка 26).

142. Разматрајући наводе подносиоца Џаферовића, Уставни суд најприје указује да се из текста оспорених одредби амандмана и Изборног закона не види ништа што би указивало на њихову „нејасноћу“ или „непрецизност“, нити то произлази из навода захтјева. Наиме, Уставни суд запажа да је подносилац захтјева навео да оспорава све одредбе амандмана и Измјена Изборног закона, при чему изузев позивања на текстове у медијима није навео нити један примјер одредбе која би се могла сматрати непрецизном. Према томе, Уставни суд не може закључити да су оспорене одредбе непрецизне, нејасне и непредвидљиве, односно да немају потребан квалитет закона. Осим тога, Уставни суд запажа да је релевантним учесницима остављено довољно времена за прилагођавање наведеним прописима који су се односили на спровођење посредних избора. Што се тиче „предвидљивости“ оспорених одредби у смислу „пројекције очекиваних изборних резултата“ или „конфузије“ које би

оне, наводно, могле изазвати код бирача зато што су ступиле на снагу непосредно након што је окончано гласање на бирачким мјестима, Уставни суд је у том погледу дао образложење анализирајући наводе о повреди права на слободне изборе из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том контексту, Уставни суд наглашава да се захтјев „предвидљивости“ као сегмент начела владавине права и правне сигурности не може сматрати апсолутним захтјевом јер није могуће постићи апсолутну предвидљивост правних норми, поготово у сегментима на које су подносиоци захтјева указивали. Према томе, имајући у виду закључке Уставног суда у вези са чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и закључке Уставног суда о другим питањима која су разматрана у овој одлуци, Уставни суд није могао да закључи да је нарушена правна сигурност у смислу члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

143. Стога, Уставни суд сматра да из претходно наведеног образложења неспорно произлази да оспорене одредбе задовољавају стандард „квалитете закона“ у односу на релевантне критеријуме прецизности, јасноће и предвидљивости, те да су оспорене одредбе у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине.

VII. Закључак

144. Уставни суд закључује да су амандмани и Измјене Изборног закона у складу са чл. I/2, II/2, II/4 и III/3б) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 5 и 7 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

145. На основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

146. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чине издвојена мишљења потпредсједника Мирсада Ђемана, судије Angelike Nußberger и судије Ледија Бианкуа.

147. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Издвојено мишљење потпредсједника Мирсада Темана, судије Angelike Nußberger и судије Ледија Бианкуа о неслагању

I) Уводне напомене о контексту одлука високог представника

Мијешање високог представника у Босни и Херцеговини у Опште изборе који су одржани 2. октобра 2022. године је нечувено. То је јединствен случај.

У пракси Европског суда и Венецијанске комисије постоје предмети везани за промјене изборних закона које су усвојене прије избора¹ или послје избора.² Али у конкретном предмету, Одлука високог представника којом се доносе амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине број 06/22 и Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 усвојене су усред изборног процеса, након затварања бирачких мјеста, а прије почетка процедуре бројања гласова, у 19 сати на дан избора.

Уставни амандмани су објављени у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ и ступили су на снагу одмах, тј. у 19 сати на дан избора. Измјене и допуне Изборног закона ступиле су на снагу првог дана послје њиховог објављивања у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, тј. 8. октобра 2022. године.³

Већина је закључила да су одлуке високог представника у складу с Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом. Дуплим гласом предсједнице Уставног суда постигнут је неопходни кворум за доношење одлуке у предмету. Иако поштујемо аргументе наших колега, не можемо их слиједити.

Према нашем мишљењу, одлуке високог представника крше члан I/2 Устава Босне и Херцеговине, као и члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

За надлежни Парламент би технички било немогуће да усвоји одлуке о промјенама Устава Федерације Босне и Херцеговине и Изборног закона Босне и Херцеговине у овом конкретном тренутку с обзиром на то да је законодавна процедура комплексна и да захтијева вријеме. Процедура јест и мора бити транспарентна, мора се припремити унапријед и о њој се мора јавно расправљати. Парламент никада не би могао донијети сличне законодавне акте о изборним реформама с таквим „ефектом изненађења“ увечер на дан гласања, као што су одлуке високог представника које су дошле потпуно „из ведрa неба“ за свакога.⁴

1 Види нпр. *Екогласност против Бугарске* број 30386/05, 6. новембар 2012.

2 Види нпр. *Lykourazos против Грчке* број 33554/03, 15. јуни 2006.

3 Види члан 2 Одлуке којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године и члан 7 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине.

4 Подсјећамо да је у предмету *Међународни заштитници животиња против Уједињеног Краљевства* Европски суд истакао следеће: „Како би се одредила пропорционалност опште мјере, Суд мора прије свега оцијенити законодавне изборе који су у њеном основу

Ипак, високи представник може да дјелује у таквом тренутку на основу тзв. бонских овлашћења. Према Уставу Босне и Херцеговине, његове одлуке замјењују редовне законодавне акте. Међутим, то значи да, на који год начин да су одлуке усвојене, оне морају бити у складу с Уставом и међународним стандардима у оној мјери у којој се примјењују.⁵

Желимо нагласити да од самог почетка претпостављамо да је високи представник дјеловао с намјером да превазиђе уставну блокаду која је постојала у Босни и Херцеговини (у ентитету Федерација БиХ) већ неколико година.⁶ Како су политички преговори о усвајању изборне реформе пропали, те није било могуће на вријеме постићи компромис прије избора⁷, високи представник је наметнуо модел који је требао, по његовом виђењу, да буде прихватљив за све. Ипак, ми не дијелимо став већине да је, иако уистину тешка, политичка еволуција у Босни и Херцеговини оправдавала кршење најосновнијих стандарда правичних и транспарентних избора, с обзиром на то да се, како се образлаже, радило о „мањем злу“. Према нашем мишљењу, повјерење у правичне изборе, који се уређују законом, важније је од (дјелимичног) рјешења пролазне кризе, тим више јер успјех наметнутог рјешења није уопште загарантован.

II) Премисе одлуке већине

Одлука већине је заснована на пет премиса које ми не можемо да прихватимо.

Као прво, одлука већине је заснована на идеји да промјена изборних правила непосредно прије или после избора не би била супротна *per se* члану 3 Протокола број 1.⁸ У вези с тим, већина се позива на судску праксу Европског суда у предметима *Lykourazos против Грчке*⁹ и *Грузијска лабуристичка партија против Грузије*.¹⁰ Међутим, сматрамо да та судска пракса није примјењива на конкретни предмет. Оба предмета се тичу потпуно различитих ситуација – предмет *Lykourazos* тиче се дисквалификације изабраног кандидата на основу судске пресуде три године након избора, а предмет *Грузијска лабуристичка партија* односи се на дилему око обавезе исправљања очитих недостатака у пописима бирача прије избора у врло

(...) Квалитет парламентарног и судског преиспитивања неопходности мјере је од посебног значаја у овом погледу, укључујући и за дјеловање релевантног поља слободне процјене.“ (види Европски суд, *Animal Defenders International против Уједињеног Краљевства* [ВВ], пресуда од 22. априла 2013. године, апликација број 48876/08, тачка 108).

5 Види тачку 74 Одлуке.

6 Види тач. 20 *et seq.*; 109 *et seq.* Одлуке.

7 Види тач. 25 и 111 Одлуке.

8 Види тачку 89 Одлуке.

9 Види фусноту 1.

10 Види фусноту 2.

кратким роковима у „постреволуционарној“ политичкој ситуацији. Начела која су наведена у тим предметима нису примјенива на конкретни предмет.

У стварности, Суд никада није одлучивао о мијешању у изборе за вријеме изборног процеса који је у току, тј. између непосредних и посредних избора. Као што је већ поменуто, такво мијешање је нечувено и не би се могло десити у правном систему у којем законе усваја само Парламент а не високи представник.

Други главни аргумент у одлуци већине је разлика између непосредних и посредних избора. На њих се гледа као на одвојена питања а не као на једну цјелину. Због тога, према ставу већине, промјена правила након непосредних избора, која има непосредни ефекат на посредне изборе, није релевантна.¹¹ Претпоставка је да повјерење бирачког тијела није пољуљано промјеном правила усред процеса избора, с обзиром на то да бирачи нису могли ни на који начин имати директан утицај на исход избора у Дом народа, те на избор предсједника и потпредсједника Федерације БиХ.¹² Према тој визији, право на гласање нужно не укључује право да се зна како ће гласови бити коришћени у пропратном процесу, а посебно колико ће представника конститутивних народа и Осталих, те колико ће представника из којег клуба бити послано у Дом народа на основу избора у кантонална законодавна тијела и која процедура се мора слиједити у случају да нема делегата у кантоналним законодавним тијелима или да нема изабраних делегата из реда једног или више конститутивних народа или из реда Осталих.

„Право да знају унапријед“ није ускраћено само бирачима, него и политичким странкама¹³, иако оне нужно морају да развијају стратегије за непосредне изборе након којих слиједе посредни избори и морају да узму у обзир цјелокупан изборни процес како би биле успјешне.

Наше мишљење је, међутим, да се непосредни и посредни избори морају посматрати заједно као цјелина. Демократски легитимитет представницима у Дому народа, као и предсједнику и потпредсједнику Федерације БиХ даје се на основу ланца избора – једни зависе од других, непосредни и посредни избори су неодвојиво повезани.

Израз „слободна воља народа“ значи да они који гласају знају уставна и законодавна правила цјелокупне „игре“ а не само правила првог корака у игри. Оно што се назива „информисаним пристанком“ у другим околностима примјењује се и на демократске изборе.

11 Види тачку 97 Одлуке гдје се аргументу подносиоца захтјева Комшића о неуставности измјена и допуна супротставља аргумент да „подносилац захтјева непосредне изборе погрешно поистовјећује с посредним изборима“.

12 Већина очекује од подносиоца захтјева да докаже такав утицај (види тачку 99 Одлуке). И док је такав доказ немогућ, очигледно је да је „стратешко гласање“ карактеристичан елемент непосредних избора последице којих слиједе посредни избори.

13 Види тачке 102 *et seq.* Одлуке.

Као треће, иако већина прихвата, на основу пресуде у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*¹⁴, да је члан 3 Протокола број 1 у потпуности примјењив на изборе у Дом народа¹⁵, тим чланом се прави разлика између начела примјењивих на непосредне и посредне изборе.

Ми не прихватамо то тумачење праксе Суда. Према нашем мишљењу, сва начела која је развио Европски суд у односу на право на слободне изборе примјењују се у потпуности у случају избора у Дом народа у Босни и Херцеговини, чак и ако су избори „посредни“.

Приликом развоја начела изборне судске праксе према члану 3 Протокола број 1, а нарочито у односу на тренутак измјена изборних закона, Европски суд је досљедно упућивао на Кодекс добре праксе у изборним питањима који је развила Венецијанска комисија.¹⁶ Не постоји ништа у судској пракси Европског суда или у Кодексу Венецијанске комисије што би сугерисало да се та начела не примјењују на непосредне изборе. Стога, не можемо се сложити с мишљењем већине да се начела Кодекса Венецијанске комисије „искључиво односе на непосредне, али не и на посредне изборе“.¹⁷ То је тим више тачно у мјери у којој се Кодекс односи на основна начела владавине права.

Као четврто, одлуком већине се умањује значај промјена које се уводе одлукама високог представника.¹⁸

Међутим, мишљења смо да су промјене значајне. Измјенама и допунама изборних правила, како на уставном тако и на законодавном нивоу, мијења се, између осталог, број мандата у Дому народа Федерације БиХ, број делегата који се бирају из кантоналних скупштина, те се утиче на број делегата који су потребни за предлагање и постављање носилаца извршне власти. Такве промјене нису техничке природе него се тичу „основних елемената изборног система“. У том

14 Бр. 27996/06, 34836/06 (ВВ), 22. децембар 2009. Види тачку 41 те пресуде у којој Велико вијеће наводи: „Што се тиче Дома народа Босне и Херцеговине, Суд наглашава да је састав Дома резултат посредних избора, тако што његове чланове именују ентитетски законодавни органи. Поред тога, Суд запажа да је обим законодавних надлежности које Дом ужива у овом случају одлучујући фактор. Дом народа заиста ужива широка овлашћења у процедури усвајања закона: члан IV став 3 (ц) Устава изричито предвиђа да ниједан закон не може бити усвојен без одобрења оба дома. Надаље, Дом народа, заједно с Представничким домом, одлучује о изворима и износу средстава за рад институција државе и за међународне обавезе Босне и Херцеговине, те одобрава буџет за институције Босне и Херцеговине (види члан IV став 4 (б)–(ц) Устава). И на крају, даје потребну сагласност за ратификацију уговора (види члан IV став 4 (д) и члан V став 3 (д) Устава). Стога, избори за Дом народа потпадају под члан 3 Протокола број 1. Према томе, члан 14 у вези са чланом 3 Протокола број 1 је примјенљив.“

15 Види тачку 86 Одлуке.

16 Види нпр. *Tanase против Молдавије* број 7/08, 27. април 2010, тач. 168 и 176.

17 Види тачку 112 Одлуке.

18 Види тачку 113 Одлуке.

контексту потребно је поштовање начела стабилности изборног система. Дакле, начело стабилности изборног закона из Кодекса Венецијанске комисије¹⁹, према нашем мишљењу, у потпуности се односи на конкретни предмет.

Као пето, већина сматра да Уставни суд нема надлежност да утврди рокове високом представнику за доношење обавезујућих одлука јер би то изашло ван оквира теорије функционалне дуалности.²⁰ Истовремено, Уставни суд прихвата да анализира тврдњу подносилаца захтјева да тренутак доношења одредби није у сагласности са стабилношћу изборног система.²¹ Према нашем мишљењу, то је непомирљива противрјечност. Мишљења смо да тренутак измјена и допуна изборних закона чини суштински дио захтјева владавине права те тако у потпуности спада у надлежност Уставног суда.

III) Повреда стабилности изборног закона и начела владавине права

Према нашем мишљењу, начело стабилности изборног закона које је дио начела владавине права нарушено је одлукама високог представника, с обзиром на то да су оне усвојене и да су ступиле на снагу за вријеме изборног процеса који је био у току.

Према Венецијанској комисији, „истински демократски избори могу се одржати само ако су испуњени одређени основни услови демократске државе који се заснивају на владавини права, као што су основна права, стабилност изборног закона те дјелотворне процедуралне гаранције“.²²

Европски суд је прецизирао и да мијешање у право на гласање мора бити у сагласности с „начелом владавине права те општим циљевима Конвенције“²³ и да је владавина права један од „темеља дјелотворне и смислене демократије“²⁴.

Главни елементи начела владавине права укључују предвидљивост и стабилност закона²⁵. Та начела су од нарочите важности у изборним питањима као што је то нагласио Европски суд у својој пракси према члану 3 Протокола број 1.²⁶

19 Види Венецијанска комисија, Кодекс добре праксе у изборним питањима, Начело II.2.

20 Види тачку 79 Одлуке.

21 Види тачку 80 Одлуке.

22 Види Извјештај с објашњењем уз Кодекс добре праксе у изборним питањима, који је усвојила Венецијанска комисија на својој 52. пленарној сједници (Венеција, 18–19. октобар 2002. године), тачка 2.

23 Види *Ždanoka против Летоније* (ВВ) број 58278/00, тачка 115, Европски суд 2006 I, и *Miniscalco против Италије*, број 55093/13, тач. 94–95, 17. јуни 2021.

24 Види *Uspakich против Литваније* број 14737/08, 20. децембар 2016, тачка 87.

25 Види *Magyar Kétfarkú Kutya Párt против Мађарске* (ВВ) број 201/17, 20. јануар 2020, тачка 101.

26 Види *Paschalidis, Koutmeridis u Zaharakis против Грчке* бр. 27863/05, 28422/05, 28028/05, тач. 29–35, 10. април 2008.

Подсјећамо да су оспорени уставни амандмани ступили на снагу 2. октобра 2022. године, тј. након објављивања на званичној страници Канцеларије високог представника, а Измјене и допуне Изборног закона ступиле су на снагу првог дана након њиховог објављивања у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, тј. 8. октобра 2022. године²⁷.

За такве промјене, на дан избора, ненајављене и непредвидљиве за надлежне јавне институције, политичке странке и бираче, тј. за све актере који су укључени у изборни процес, не може се сматрати, према нашем мишљењу, да су у сагласности с критеријумима стабилности изборног закона.

Сматрамо битним напоменути у овом смислу, те као одговор на аргумент већине²⁸, да се начело владавине права не може примјењивати у смањеном облику и прилагођавати конкретним политичким околностима. Напротив, суштина начела владавине права мора увијек бити загарантована. А дио суштине јест аспект предвидљивости.²⁹ Уколико није могуће постићи „апсолутну предвидљивост“, као што тврди већина,³⁰ у случају када се врше значајне промјене Устава и изборних закона у самом тренутку затварања бирачких мјеста, радије бисмо говорили о „**апсолутној непредвидљивости**“, те стога и анатеми за владавину права.

И док се чини да је већина склона да оправда мијешање у свјетлу конкретне ситуације у Босни и Херцеговини,³¹ ми смо мишљења да такво значајно одступање од начела владавине права предвиђеног Уставом и Европском конвенцијом не може бити оправдано у ситуацији у Босни и Херцеговини, чак је може закомпликовати. Не може никада бити оправдано.

27 Види члан 2 Одлуке којом се доноси Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине број 07/22 од 2. октобра 2022. године и члан 7 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине.

28 Види тачку 142 Одлуке.

29 Види предмет *Меџлис Исламске заједнице Брчко и други против Босне и Херцеговине* (ВВ) бр. 17224/11, 27/06/2017, у којем је Европски суд нагласио сљедеће: „70. У том погледу Суд понавља да се норма не може сматрати ‘законом’ у смислу члана 10 став 2 уколико није формулисана довољно прецизно да омогући грађанину да уреди своје понашање; он или она мора бити у могућности – ако је то потребно уз одговарајући савјет – да предвиди, у мјери која је разумна у датим околностима, посљедице које одређена радња може имати. Те посљедице не морају бити предвидљиве с апсолутном извјесношћу. Иако је извјесност пожељна, она може донијети и претјерану крутост, а закон мора бити у стању да одржи корак с околностима које се мијењају. Сходно томе, многи закони су неизбјежно формулисани терминима који су у мањој или већој мјери неодређени и чије тумачење и примјена представљају питање праксе“ (види *Karácsony и други против Мађарске* [ВВ] број 42461/13, тачка 124, Европски суд 2016 (изводи) и *Delfi AS против Естоније* [ВВ] број 64569/09, тачка 121, Европски суд 2015).

30 Види тачку 142 Одлуке.

31 Види тач. 111 и 112 Одлуке.

Из ових разлога гласали смо за утврђивање повреде начела стабилности изборног система, те тиме и начела демократије и владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, као и повреде члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

На крају посебно наглашавамо да, с обзиром на разлоге због којих сматрамо да су одлукама високог представника учињене наведене повреде Устава и Протокола број 1 уз Европску конвенцију, у овом издвојеном мишљењу се нисмо освртали на нека друга конкретна спорна питања која су подносиоци захтјева за оцјену уставности потенцирали (нпр. недоследна примјена резултата пописа становништва из 1991. односно 2013. године итд.) јер то није било неопходно.

Потпредсједник Ђеман још додаје да је раније, тј. прије одлуке о меритуму заговарао и гласао за доношење привремене мјере у овом предмету, међутим, то није прихваћено.^b

Предмет број У-29/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 63/20), члана 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20)

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-29/22**, рјешавајући захтјев **седам делегата Вијећа народа Републике Српске**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 63/20), члана 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20),

утврђује се да су члан 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 63/20), члан 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члан 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20) у складу с принципом конститутивности народа из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине, као и с правом на забрану дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1.1 и чланом 2 а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Седам делегата Вијећа народа Републике Српске (у даљњем тексту: подносиоци захтјева) поднијело је 12. октобра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 63/20; у даљњем тексту: Закон о предшколском васпитању), члана 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22; у даљњем тексту: Закон о основном образовању) и члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20; у даљњем тексту: Закон о средњем образовању).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 13. октобра 2022. године да достави одговор на захтјев. Рок за достављање одговора продужен је 22. новембра и 14. децембра 2022. године за наредна три мјесеца.

3. Народна скупштина је 2. марта 2023. године доставила одговор за захтјев.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. У вези с уставноправним легитимитетом за подношење захтјева, подносиоци захтјева наводе да захтјев подноси и потписује седам делегата Вијећа народа ентитета Република Српска, које укупно има 28 делегата, што чини $\frac{1}{4}$ чланова било којег законодавног органа ентитета, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Подносиоци захтјева наглашавају да искључиво оспоравају име награде које гласи „Светосавска награда“, која је прописана оспореним одредбама три различита закона из области образовања. Подносиоци захтјева образлажу да не постоји проблем с награђивањем просвјетних радника и васпитача. Међутим, сматрају да име награде не представља одраз уставног уређења Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: БиХ) и њеног ентитета Република Српска (у даљњем

тексту: РС), јер се у имену награде, осим српског народа, не могу препознати други конститутивни народи, Остали и грађани БиХ. Наводе да је име награде у супротности с Преамбулом Устава Босне и Херцеговине, којом је утврђен принцип конститутивности народа „[...] Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (у заједници с осталима), и грађани Босне и Херцеговине овим утврђују Устав Босне и Херцеговине“. Принцип конститутивности народа је обавезан за расподјелу власти, али и за функционисање друштва у цјелини. У вези с тим, подносиоци захтјева су се позвали на Прву дјелимичну одлуку Уставног суда број У-4/04 којом је Уставни суд одлучио о уставности одредби којима су били прописани застава, грб и химна у законима ФБиХ и РС. Из те одлуке подносиоци су нарочито издвојили сљедеће: „Уставни суд не може прихватити као рационално и оправдано да било који од конститутивних народа има привилеговани положај у очувању традиције, културе и идентитета, имајући у виду чињеницу да сва три конститутивна народа и остали грађани Босне и Херцеговине своја права и обавезе остварују на једнак начин, како је то предвиђено Уставом Босне и Херцеговине и уставима ентитета“ (види Уставни суд, Прва дјелимична одлука број У-4/04 од 31. марта 2006. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 47/06, тачка 150, доступна на www.ustavisud.ba).

5. Подносиоци захтјева наводе да је „Светосавска награда“ име добила по Светом Сави. Свети Сава је рођен у XII вијеку у Рашкој, на подручју данашње Републике Србије, као Растислав Немањић. Син је Стефана Немање, а име Сава је добио када је постао монах у манастиру на Светој Гори у Грчкој. Поријекло Светог Саве је уско везано за српски народ и Српску православну цркву (у даљњем тексту: СПЦ). Свети Сава је најзаслужнији за аутокефалност СПЦ-а, а 1219. године Свети Сава је именован за архиепископа свих српских земаља. Најважнија писана дјела Светог Саве су „Житије Светог Симеона“, три типика (правилника) „Карејски типик“, „Хиландарски типик“ и „Студенички типик“, који се односе на организацију манастира, те „Законоправило“ као најважније дјело. „Законоправило“ је зборник грађанских и црквених правила у којем се у једном од поглавља описује поступак конвертовања муслимана у хришћане. Према наводима подносилаца захтјева, ради се о поступку који обилује „расизмом, ксенофобијом и исламофобијом“. Као потврду за наведене тврдње, подносиоци захтјева цитирају дио из „Законоправила“, дјела које је писано архаичним језиком (1220. година). Даље наводе да „Законоправило“ садржи обавезу изговарања проклетства и одрицања од ислама и његових вриједности приликом конвертовања муслимана у хришћане.

6. Подносиоци наводе да су образовање и васпитање од општег интереса за ентитет РС. Систем образовања морао би „бити уређен тако да представља сва три конститутивна народа, Остале и грађане“, или да буде неутралан тако да ниједан народ нема предност у било којем аспекту образовања. Такав став је заузело Вијеће за заштиту виталног националног интереса РС у предмету број УВ-4/07, који се

тицао химне ентитета РС. Подносиоци захтјева не виде никакав општи интерес у имену награде, ако се име награде веже за културу, историју и традицију само једног народа. Наиме, они и сами наглашавају да не постоји експлицитна одредба која забрањује наставницима и васпитачима из других народа, који испуњавају прописане законске услове, да добију „Светосавску награду“. Међутим, сматрају да то не може промијенити чињеницу да се у имену награде „не могу препознати“ припадници друга два конститутивна народа. Штавише, име награде „може бити увредљиво за Бошњацима“ из разлога који су наведени у претходној тачки ове одлуке.

7. Подносиоци захтјева наводе да, иако је Уставни суд раније одлучивао о сличним питањима, законодавац у ентитету РС и даље „кроз друге законе регулише на исти или сличан начин питања која је Уставни суд прогласио неуставним“. Примјер за такву праксу је управо име конкретне награде („Светосавска награда“) коју садрже оспорене одредбе. У вези с тим је наведено да је Уставни суд Другом дјелимичном одлуком број У-4/04 прогласио неуставним Закон о славама и светковинама Републике Српске. Уставни суд је, како наводе, у тој одлуци закључио да празници, између осталих и Дан Светог Саве, који се славе као ентитетски празници, одражавају само српску историју, традицију, обичаје, те вјерски и национални идентитет, а да се у исто вријеме те вриједности намећу припадницима осталих конститутивних народа (види Уставни суд, Друга дјелимична одлука број У-4/04 од 18. новембра 2006. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 24/07, тачка 70, доступна на www.ustavnisud.ba). У конкретном случају се, према мишљењу подносилаца захтјева, српска култура, традиција, обичаји, као и вјерски и национални идентитет величају кроз „Светосавску награду“, која се „намеће другим конститутивним народима, Осталима и грађанима“.

8. Подносиоци захтјева истичу да оспорене одредбе наведена три закона, које се односе на име награде, нису у сагласности са чланом II/4 Устава БиХ, који прописује да ће се, између осталих, у БиХ примјењивати Међународна конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације (у даљњем тексту: Конвенција о уклањању расне дискриминације). У смислу садржаја члана 1 Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације, подносиоци захтјева тврде да име награде јасно упућује да она „припада само српском народу“. Стога је, како наводе, не могу прихватити остали народи који „са Светим Савом немају никакву историјску, традицијску, културну или билу коју другу везу“. Подносиоци захтјева закључују да име награде није усклађено са чланом 1.1 Конвенције о уклањању расне дискриминације из Анекса I на Устав БиХ и да га на основу члана 2 а) и ц) наведене конвенције треба укинути.

б) Одговор на захтјев

9. Народна скупштина је, прије свега, оспорила активну легитимацију подносилаца захтјева. У вези с тим, наведено је да Вијеће народа представља једно посебно

тијело за заштиту виталног националног интереса било којег од конститутивних народа и Осталих, а не други дом Народне скупштине, па да је захтјев супротан члану VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. Потом, Народна скупштина наводи да подносиоци захтјева изnose неаргументоване и неосноване тврдње о неуставности оспорених законских норми. У вези с тим, наведено је да се, имајући у виду уставне одредбе на које су се подносиоци захтјева позвали и оспорене правне норме, не може утврдити у којем дијелу подносиоци сматрају да оне нису усклађене с Уставом Босне и Херцеговине. Народна скупштина је подсјетила да Уставни суд РС није утврдио повреду виталног националног интереса конститутивних народа у односу на исте правне норме (Одлука Уставног суда РС број УВ-14/20 од 7. септембра 2020. године). Оспореним правним нормама не даје се предност било којем конститутивном народу, нити се прави разлика између њих, јер се спорне правне норме односе на све грађане ентитета и њима се нико не доводи у неравноправан положај. Услови и критеријуми на основу којих се врши избор кандидата за додјелу „Светосавске награде“ немају национални предзнак. Име награде није дискриминаторно према несрпском народу, имајући у виду ставове и погледе тог српског просвјетитеља према другим народима. У вези с тим је наведено да је Свети Сава био „народни учитељ и просвјетитељ којег су поштовали припадници свих народа у XII и XIII вијеку. Свети Сава је према својим заслугама и према свом раду с правом назван народним учитељем и просвјетитељем“. Сходно томе, наведено је да оспорене одредбе нису дискриминаторне, нити су у супротности с Преамбулом Устава Босне и Херцеговине и принципом конститутивности. Предложено је да се захтјев одбије као неоснован.

IV. Релевантни прописи

10. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Преамбула

[...]

Посвећени миру, правди, толеранцији и помирењу,

[...]

Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (у заједници с осталима), и грађани Босне и Херцеговине овим утврђују Устав Босне и Херцеговине:

Члан II/4.

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбјеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

11. Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, усвојена на пленарној сједници Генералне скупштине Уједињених нација од 21. децембра 1965. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми“ број 6/67; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима), у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. став 1.

1. У овој конвенцији израз „расна дискриминација“ односи се на свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства који се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу који имају за циљ или за резултат да наруше или да компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, права човека и основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у свакој другој области јавног живота.

Члан 2. тач. а) и ц)

а) Свака држава чланица обавезује се да не почини никакво дело расне дискриминације или не врши расну дискриминацију против лица, група лица или установа, као и да поступа тако да се све јавне власти и јавне, националне и локалне установе придржавају ове обавезе;

ц) Свака држава чланица треба да предузме ефикасне мере ради поновног разматрања националне и локалне владине политике и измене, укидања или поништења сваког закона и сваког прописа који има за циљ да заведе расну дискриминацију или да је устали тамо где она постоји;

[...]

12. Закон о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС“ број 63/20 од 2. јула 2020. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 21.

Послије члана 54. додаје се нови члан 54а, који гласи:

„Члан 54а.

(1) За изузетне резултате и залагање у раду са дјецом, за учествовање у развијању и јавном представљању примјера добре праксе, за успјешну примјену савремених достигнућа, метода и технологија у васпитно-образовном процесу, за допринос унапређивању квалитета рада предшколске установе и развијању позитивне атмосфере у предшколској установи, те допринос њеном угледу у домаћим и међународним оквирима, васпитачи или стручни сарадници могу бити награђени Светосавском наградом.

(2) Избор кандидата за додјелу Светосавске награде врши се путем јавног позива који расписује Министарство.

(3) Јавни позив објављује се у децембру текуће године и отворен је за достављање пријава кандидата, најмање 15 дана од дана објављивања.

(4) Министар рјешењем именује Комисију за додјелу Светосавске награде.

(5) Услови које кандидат обавезно испуњава приликом пријављивања на јавни позив за додјелу Светосавске награде су:

- 1) да је у радном односу у предшколској установи у години у којој се додјељује награда,
- 2) да има најмање 15 година радног стажа на мјесту васпитача или/и стручног сарадника.

(6) Критеријуми за бодовање приликом утврђивања листе кандидата за додјелу Светосавске награде су:

- 1) да је васпитач или стручни сарадник аутор или коаутор дидактичке играчке, средства или материјала за рано учење,
- 2) да васпитач или стручни сарадник има објављене радове у стручним часописима из дјелокруга свога рада,
- 3) да је васпитач или стручни сарадник аутор књиге, композиције или другог садржаја који се може користити у раду предшколске установе, а који је одобрен за употребу од стране Завода,
- 4) иновативност и креативност у раду васпитача или стручног сарадника, примјена разноврсних и савремених иновативних метода и технологија у васпитно-образовном раду,
- 5) допринос васпитача или стручног сарадника унапређивању квалитета рада предшколске установе у васпитно-образовном раду,
- 6) доказан допринос унапређењу партнерства са родитељима у организовању различитих садржаја као што су радионице, обуке, приредбе и друго.

(7) Комисија из става 4. овог члана предлаже министру да се Светосавска награда додијели васпитачу или стручном сараднику који испуњава услове и критеријуме прописане ст. 5. и 6. овог члана.

(8) Добитнику Светосавске награде министар додјељује повелу и новчану награду.

(9) Новчана награда из става 8. овог члана додјељује се у висини просјечне мјесечне плате након опорезивања исплаћене у образовању наставнику у Републици, у претходном мјесецу прије додјељивања награде.

(10) Министар доноси правилник о поступку за додјељивање Светосавске награде васпитачима и стручним сарадницима. “

13. **Закон о основном васпитању и образовању** („Службени гласник РС“ број 81/22 од 25. августа 2022. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 140.

(1) За изузетне резултате и залагање у раду са ученицима, примјену разноврсних и савремених иновативних метода у васпитно-образовном раду, те за допринос квалитетнијем васпитању и образовању у Републици, наставници, стручни сарадници и школски библиотекари могу бити награђени Светосавском наградом.

(2) Избор кандидата за додјелу Светосавске награде врши се путем јавног позива који расписује Министарство.

(3) Јавни позив се објављује у новембру текуће године и отворен је за достављање пријава кандидата, најмање 15 дана од дана објављивања.

(4) Министар рјешењем именује Комисију за додјелу Светосавске награде.

(5) Услови које кандидат обавезно испуњава приликом пријављивања на јавни позив за додјелу Светосавске награде су:

- 1) да је у радном односу у школи у години у којој се додјељује награда,*
- 2) да има најмање 10 година радног стажа на мјесту наставника, стручног сарадника или школског библиотекара.*

(6) Критеријуми за бодовање приликом утврђивања листе кандидата за додјелу Светосавске награде су:

- 1) освојено прво, друго или треће мјесто на такмичењима ученика у Републици које је припремао тај наставник,*
- 2) освојено прво, друго или треће мјесто ученика које је припремао тај наставник на међународном такмичењу,*
- 3) иновативност и креативност у раду, успјешна примјена разноврсних и савремених иновативних метода и технологија у васпитно-образовном раду,*
- 4) учествовање у развијању и јавном представљању примјера добре праксе,*
- 5) учешће у истраживањима, пројектима и програмима васпитно-образовног карактера, стручним и студијским путовањима и посјетама, скуповима и заједницама професионалног учења,*
- 6) допринос унапређењу квалитета рада школе и доприноси њеном угледу у домаћим и међународним оквирима,*
- 7) да је аутор или коаутор или рецензент уџбеника и другог наставног средства или дидактичког материјала,*
- 8) да има објављене радове у стручним часописима из дјелокруга свога рада,*

9) да је аутор књиге, композиције или другог садржаја који се може користити у раду школе.

(7) Комисија из става 4. овог члана министру доставља приједлог кандидата за додјелу Светосавске награде.

(8) Добитнику Светосавске награде министар додјељује повељу и новчану награду.

(9) Наставник, стручни сарадник или школски библиотекар може бити добитник Светосавске награде само једном.

(10) Новчана награда из става 8. овог члана додјељује се у висини просјечне мјесечне нето плате исплаћене наставнику у Републици, у претходном мјесецу прије додјељивања награде.

(11) Министар доноси Правилник о поступку за додјељивање Светосавске награде.

14. Закон о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“ број 92/20 од 18. септембра 2020. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 17.

Послије члана 119. додаје се нови члан 119а, који гласи:

„Члан 119а.

(1) За изузетне резултате и залагање у раду на развијању ученичких знања, способности и талента, подстицању критичког размишљања, истраживања, већег залагања и интересовања ученика с циљем постизања бољих резултата, примјену разноврсних и савремених иновативних метода у образовно-васпитном раду, те за допринос квалитетнијем образовању и васпитању у Републици наставници могу бити награђени Светосавском наградом.

(2) Избор кандидата за додјелу Светосавске награде врши се путем јавног позива, који расписује Министарство.

(3) Јавни позив објављује се у децембру текуће године и отворен је за достављање пријава кандидата, најмање 15 дана од дана објављивања.

(4) Министар рјешењем именује Комисију за додјелу Светосавске награде.

(5) Услови које кандидат обавезно испуњава приликом пријављивања на јавни позив за додјелу Светосавске награде су:

1) да је у радном односу у школи у години у којој се додјељује награда,

2) да има најмање 15 година радног стажа на мјесту наставника.

(6) Критеријуми за бодовање приликом утврђивања листе кандидата за додјелу Светосавске награде су:

- 1) освојено прво мјесто на републичком такмичењу у претходној школској години, који је припремао тај наставник,
- 2) иновативност и креативност у раду наставника, примјена разноврсних и савремених иновативних метода и технологија у образовно-васпитном раду,
- 3) допринос наставника унапређивању квалитета рада установе у настави и ваннаставним активностима.

(7) Критеријум из става б. тачка 1) овог члана не односи се на наставнике за чији предмет није организовано републичко такмичење у претходној школској години.

(8) Комисија из става 4. овог члана предлаже министру да се Светосавска награда додјели наставнику који испуњава услове и критеријуме прописане ст. 5. и 6. овог члана.

(9) Добитнику Светосавске награде министар додјељује повељу и новчану награду.

(10) Новчана награда из става 9. овог члана додјељује се у висини просјечне мјесечне плате након опорезивања исплаћене наставнику у Републици у претходном мјесецу прије додјељивања награде.

(11) Министар доноси Правилник о поступку за додјељивање Светосавске награде.“

V. Допустивост

15. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд полази од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

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

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

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

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

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

17. Захтјев за оцјену уставности поднијело је седам делегата Вијећа народа Републике Српске, које укупно броји 28 делегата, што чини $\frac{1}{4}$ чланова „било којег законодавног органа ентитета“, што значи да је захтјев, супротно тврдњама Народне скупштине, поднио овлашћени подносилац, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [У-7/10](#) од 26. новембра 2010. године, тачка 21, доступна на www.ustavnisud.ba).

VI. Меритум

18. Из навода захтјева произлази да подносиоци оспоравају одређене чланове из три посебна закона (закони о предшколском, основном и средњем образовању РС) искључиво у односу на име награде („Светосавска награда“) која се додјељује васпитачима, наставницима и библиотекарима за изузетне резултате и успјехе у раду. Подносиоци захтјева не тврде да постоји различит третман приликом додјеле награде. У вези с тим, подносиоци захтјева указују да не постоји одредба која забрањује наставницима и васпитачима из других конститутивних народа, који испуњавају прописане услове, да добију „Светосавску награду“. Упркос томе, подносиоци захтјева инсистирају на томе да се у имену награде „не могу препознати припадници друга два конститутивна народа и Осталих“, с обзиром на то да име награде указује на историју и културу искључиво српског народа, због чега сматрају да су оспорене законске одредбе неуставне. Осим тога, подносиоци захтјева наводе да име награде „може бити увредљиво за Бошњаке“ из разлога који су наведени у тачки 5 ове одлуке.

Принцип конститутивности народа и колективне равноправности

19. Подносиоци захтјева су у образложењу најприје указали на кршење принципа конститутивности народа из Преамбуле Устава БиХ. У релевантном дијелу Преамбуле је наведено: „[...] Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (у заједници с осталима), и грађани Босне и Херцеговине овим утврђују Устав Босне и Херцеговине.“

20. Становиште о примјени принципа конститутивности који је садржан у Преамбули Устава БиХ Уставни суд је први пут изнио у Одлуци број [У-5/98](#). Такође, у Одлуци број [У-4/04](#) од 31. марта 2006. године, на коју су се позвали подносиоци захтјева, Уставни суд се позвао на принцип конститутивности народа како слиједи:

117. Уставни суд у својој јуриспруденцији већ је утврдио да уставни принцип колективне равноправности конститутивних народа, који произлази из означавања Бошњака, Хрвата и Срба као конститутивних народа, забрањује било какве посебне привилегије једном или два од тих народа, сваку доминацију у структурама власти и сваку етничку хомогенизацију путем сегрегације засноване на територијалном раздвајању (види Одлуку Уставног суда број У-5/98-III од 1. јула 2000. године, тачка 60).

118. Уставни суд је у Одлуци број У-5/98 о признању права конститутивних народа на цијелој територији Босне и Херцеговине утврдио уставни принцип колективне једнакости, који намеће обавезу ентитетима да не дискриминишу, у првом реду, оне конститутивне народе који су, у стварности, у положају мањине у одговарајућем ентитету. Уставни суд жели подсјетити на то да не постоји само јасна уставна обавеза да се не крше појединачна права на дискриминациони начин већ, такође, и уставна обавеза недискриминације у смислу права група. Упркос територијалној раздиоби Босне и Херцеговине успостављањем двају ентитета, ова територијална раздиоба не може служити као уставна легитимација за етничку доминацију, националну хомогенизацију или право на одржавање ефеката етничког чишћења (види Одлуку Уставног суда број У-5/98-III од 1. јула 2000. године, тачка 61).

21. Имајући ово у виду, Уставни суд сматра да захтјев у конкретном случају не покреће питање „колективне равноправности и једнакости конститутивних народа“, нити покреће питање поштовања уставне обавезе „недискриминације у смислу права група“. Имајући у виду услове који су спорним законским одредбама прописани као критеријуми за учествовање на конкурс за додјелу „Светосавске награде“, Уставни суд сматра да се дјеловање спорних одредби никако не може односити на све Бошњаке и Хрвате као конститутивне народе или на групу Осталих, већ искључиво на појединце. Чак и у односу на појединце дјеловање спорних одредби је врло уско управо због посебних услова који су прописани, као што су дужина стажа у институцијама образовног система, степен стручности, друге освојене награде и други постигнути резултати у служби. Да би се могло покренути питање поштовања принципа конститутивности из Преамбуле Устава БиХ, било би потребно да одредбе на чију се неуставност указује дјелују у односу на цијели народ, те да се њиховим дјеловањем нарушава принцип „равноправности и једнакости конститутивних народа“ или питање поштовања уставне обавезе „недискриминације у смислу права група“.

22. У вези с тим, Уставни суд истиче да је у одлуци на коју су се подносиоци позвали (У-4/04) испитивао уставност симбола ентитета (грб, химна и застава) који су, неспорно, дјеловали у односу на све који живе у ентитету РС. Стога је у тој одлуци закључено да су такве одредбе неуставне зато што обухватају празнике који, у претежном дијелу, одражавају и величају само српску историју, традицију,

обичаје и вјерски и национални идентитет. Међутим, Уставни суд сматра да оспорене законске одредбе у конкретном случају немају такво дјеловање, већ се односе искључиво на одређени, ужи круг појединаца који се одлуче пријавити на конкурс за додјелу конкретне награде.

23. Узимајући у обзир наведено, Уставни суд сматра да се у конкретном случају ради о битно другачијим околностима него у предмету о којем је ријешено Одлуком Уставног суда број У-4/04. Наиме, како је већ речено, Уставни суд сматра да се у конкретном случају дјеловање оспорених одредби не односи на Бошњаке и Хрвате као колективитет, тј. конститутивне народе који живе у РС, како је то утврђено у Одлуци број У-4/04. Оспорене одредбе се односе искључиво на све оне који испуњавају услове да могу конкурисати за додјелу „Светосавске награде“ и који желе да се пријаве на конкурс ради додјеле те награде. Стога, Уставни суд сматра да се оспорене одредбе не могу испитивати с аспекта колективних права конститутивних народа на равноправност и једнакост, као ни на забрану дискриминације група.

24. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су неосновани наводи подносилаца захтјева да је због имена „Светосавска награда“ које је прописано оспореним законима прекршен принцип конститутивности народа из Преамбуле Устава БиХ.

Забрана дискриминације

25. Уставни суд запажа да се подносиоци захтјева нису позвали на кршење права на забрану дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. У захтјеву за оцјену уставности искључиво је наведено да оспорене одредбе нису у сагласности с правом на забрану дискриминације из члана II/4 Устава БиХ у вези са чланом 1.1 Конвенције о уклањању расне дискриминације из Анекса I на Устав БиХ. Стога су предложили да Уставни суд, на основу члана 2 а) и ц) наведене конвенције, оспорене одредбе наведених закона укине.

26. У вези с тим, Уставни суд подсећа да је у другој својој одлуци, Одлуци број У-44/01 од 27. фебруара 2004. године (доступна на www.ustavnisud.ba), испитивао уставност одредби Закона о територијалној организацији Републике Српске које су се односиле на имена градова у РС. У тој одлуци Уставни суд је, између осталог, образложио и да је забрана дискриминације у уставном систему Босне и Херцеговине шира од заштите коју пружа члан 14 Европске конвенције.

27. Узимајући то у обзир, као и наводе подносилаца захтјева, Уставни суд ће испитати да ли се оспореним одредбама у образовни систем РС уводи „расна дискриминација“ због „разликовања, искључивања, ограничавања или давања првенства“ по „националном или етничком поријеклу“ из члана 1.1 Конвенције о укидању расне дискриминације. Тај члан, у релевантном дијелу, гласи:

У овој конвенцији израз „расна дискриминација“ односи се на свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства који се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком поријеклу који имају за сврху или за резултат да наруше или да компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, права човјека и основних слобода на политичком, економском, социјалном и културном пољу или у свакој другој области јавног живота.

28. Уставни суд сматра да, у смислу члана 1.1 Конвенције о укидању расне дискриминације, ништа не указује на то да текст оспорених одредби „разликује“ или „искључује“ или „ограничава“ било кога у односу на конкурисање и/или добијање „Светосавске награде“. Услови који су прописани за додјелу награде су исти за свакога када је у питању „национално или етничко поријекло“. На конкурс се може јавити свако ко испуњава прописане услове. Осим тога, Уставни суд запажа да ни подносиоци захтјева не тврде да Бошњаци, Хрвати или Остали, који испуњавају прописане услове, не би могли конкурисати и/или добити награду чије се име оспорава (види тачку 6 ове одлуке).

29. Надаље, Уставни суд запажа да подносиоци захтјева виде дискриминацију супротну Конвенцији о укидању расне дискриминације у томе што је, како истичу, име награде искључиво повезано с културом и традицијом српског народа. Уставни суд се, наравно, неће бавити испитивањем историје, али се историје мора дотаћи онолико колико је неопходно да се то питање анализира. Неспорно је да је „Светосавска награда“ добила име по Светом Сави, који је живио и дјеловао у 13. вијеку и о којем су и подносиоци захтјева изнијели одређене историјске чињенице (види тачка 5 ове одлуке).

30. Имајући у виду наведено, Уставни суд нема дилему да се име „Светосавска награда“ доминантно односи на културу и традицију српског народа. Међутим, то у конкретном случају не значи да су само због тога спорне одредбе дискриминаторне у односу на све друге. У вези с тим, Уставни суд примјећује да је надлежни законодавац одредио име награде по особи коју сматра значајном с аспекта просвјетитељства, а награда се додјељује за успјехе у раду у просвјети. Ако је име награде инспирисано особом за коју законодавац сматра да је у прошлости, у 13. вијеку, дала значајан допринос просвјети и просвјетитељству, онда се не може закључити да је име такве награде *per se* неприхватљиво за све друге који нису Срби, а који се желе пријавити и примити награду због постигнутих резултата у просвјети.

31. Уставни суд не може прихватити ни наводе да је име награде увредљиво за Бошњаке због онога што је Свети Сава, у једном поглављу свог дјела „Законоправило“, написао прије више од осамсто година. Уставни суд истиче да се ради о великој временској дистанци да би се било чији ставови из 13. вијека, који говоре о одређеним (вјерским) питањима која су тада била актуелна, могли поре-

дити с данашњим, модерним схватањима о поштовању основних људских права. Осим тога, Уставни суд напомиње да су у предмету број У-4/04 спорне законске одредбе, које прописују изглед симбола ентитета, доведене у везу с ратом у БиХ 1992–1995. године и дешавањима у том рату. У тој ситуацији Уставни суд је могао да процијени одређене околности с аспекта дискриминације и њиховог утицаја на актуелно вријеме, док овдје то није могуће. Уставни суд сматра да је неосновано и позивање подносилаца захтјева на Другу дјелимичну одлуку број У-4/04 од 18. новембра 2006. године. Наиме, када је у тој одлуци одлучивао о уставности Закона о славама и светковинама Уставни суд није расправљао о прихватљивости или неприхватљивости нити једног имена понаособ, па тако ни о прихватљивости да се одређени празник назове по имену Светог Саве. Наведену одлуку Уставни суд је донио имајући у виду све празнике који су били прописани у РС и посебно њихово дјеловање на све конститутивне народе у РС, док то овдје није случај.

32. Подносиоци захтјева наводе да је „за њих неприхватљиво“ да се име награде односи на особу из историје и културе српског народа. Међутим, Уставни суд указује да се на таквој тврдњи не може заснивати одлука о дискриминацији. Уставни суд не прихвата да се бави претпоставкама да ли ће име награде дјеловати тако да Бошњаци, Хрвати и Остали који раде у просвјети у РС и испуњавају све законом прописане услове за додјелу награде евентуално одустану од пријављивања за ту награду због свог става о неприхватљивости те награде због њеног имена. Чак и када би до тога дошло, Уставни суд сматра да лични ставови, без доказивања различитог третмана по основу националне или етничке припадности и у смислу Конвенције, не могу бити аргумент у смислу принципа према којима се испитује постојање дискриминације. У вези с тим, Уставни суд сматра да подносиоци захтјева, у конкретном случају, нису учинили вјероватним да оспорене одредбе Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању, Закона о основном васпитању и Закона о средњем образовању представљају „разликовање, искључивање, ограничавање, односно давање првенства који се заснивају на националном или етничком поријеклу и који имају сврху или као резултат да наруше или да компромитују признавање, уживање или вршење, под једнаким условима, права човјека и основних слобода на политичком, економском, социјалном и културном пољу или у свакој другој области јавног живота“, у смислу Конвенције о уклањању расне дискриминације.

33. Стога, Уставни суд закључује да оспорене правне одредбе не крше члан II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1.1 и чланом 2 а) и ц) Конвенције о уклањању расне дискриминације.

VII. Закључак

34. Уставни суд закључује да су оспорене правне одредбе из члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању, члана 140 Закона о основном васпитању и члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању у дијелу у којем се прописује „Светосавска награда“ у складу с принципом конститутивности народа из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине, као и са чланом III/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1.1 и чланом 2 а) и ц) Конвенције о уклањању расне дискриминације.

35. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

36. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чини издвојено мишљење потпредсједника Мирсада Темана супротно одлуци, а судија Сеада Палаврић је дала изјаву о неслагању.

37. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Издвојено мишљење о неслагању потпредсједника Мирсада Ћемана

На основу члана 43 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник БиХ“ број 94/14), а супротно одлуци у предмету број У-29/22 од 23. марта 2023. године, уз респект према већинском мишљењу, не слажем се с мишљењем и одлуком већине, због чега, гласајући против, нисам могао подржати одлуку.

I. Уводна напомена

Уставни суд је већином гласова закључио да су одредбе једног броја ентитетских закона Републике Српске, и то одредба члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању, члан 140 Закона о основном васпитању и члан 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању, у дијелу у којем се прописује „Светосавска награда“, у складу с принципом конститутивности народа из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине, као и са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1.1 и чланом 2 а) и ц) Конвенције о уклањању расне дискриминације.

С обзиром на то да су подносиоци захтјева дали сасвим довољно аргументације, с којом се углавном слажем, а суштина је наведена у чињеничном дијелу образложења одлуке, нема потребе да то понављам.¹

II. Основ и кључни разлог

С одлуком већине не слажем се у фундаменталном приступу. Кључна дилема, према мом мишљењу, јест да ли ово питање, као што је став већине, треба посматрати искључиво кроз призму индивидуалних права и слобода (тј. да се оно односи на одређени, ужи круг појединаца који се одлуче пријавити на конкурс за додјелу „Светосавске награде“)² или у контексту права конститутивних народа, дакле као права групе, колективитета, шта год то значило?!

Према мом мишљењу, то питање се не може и не треба га сводити искључиво на појединачно индивидуално право пријаве на конкурс за додјелу наведене награде и могућност да се она прими (јер то, само по себи, није спорно, независно од тога ко установљава награду и по којим критеријумима се она додјељује), него се мора

1 Види наводе подносилаца захтјева, тач. 4–8 образложења одлуке.

2 Већина сматра да се оспорене одредбе односе искључиво на све оне који испуњавају услове да могу конкурисати за додјелу „Светосавске награде“ и који желе да се пријаве на конкурс ради добијања те награде, а не на колективна права конститутивних народа на равноправност и једнакост, као ни на забрану дискриминације група; види тач. 22 и 23 образложења одлуке.

узети у обзир, као што то, између осталог, подносиоци захтјева и наводе, да се „у имену награде, осим српског народа, не могу препознати други конститутивни народи, Остали и грађани БиХ“.³

Зашто тако?! Зато што је Република Српска у оквиру државе Босне и Херцеговине ентитет свих њених грађана, а не само грађана припадника једног (српског) народа и једног (православног) свјетоназора, тј. вјере.

У конкретном случају, називање награде, која је *ratio legis* замишљена као признање и стимуланс за изузетне резултате и залагање у раду с дјецом и ученицима у јавним образовно-васпитним установама (што само по себи као признање и начин стимулације није спорно), наведеним именом („Светосавска награда“) ипак је израз и одраз разумијевања ентитета Република Српска као искључивог и ексклузивног српског етничког, духовног и административног простора. То есенцијално противрјечи Уставу Босне и Херцеговине, као и Уставу Републике Српске⁴, јер ентитет Република Српска, независно од тога како је настао и како је формално именован, није ентитет само једног, српског народа. Контекстуално и зато јер се даље, на таквом разумијевању карактера и суштине ентитета Република Српска, плански гради, његује и спроводи очигледна, упорна и (нажалост, то морам тако и формулисати) безобзирна „православизација“ институција и установа Републике Српске⁵, иако тај ентитет према властитом уставу, између осталог, треба да:

- „обезбиједи националну равноправност и заштиту виталних интереса конститутивних народа“, дакле не само Срба, односно

- да је Република Српска ентитет који се заснива на жељи да се обезбиједи „мир, толеранција и опште благостање“, дакле за све⁶.

С обзиром на то да је Уставом Босне и Херцеговине загарантовано право на слободу мисли, савјести и вјере⁷, није, дакле, питање да ли се може установити „Светосавска награда“ или не, него је кључно питање да ли етничке и/или конфесионалне посебности треба (и у којој мјери?!) институционално уграђивати (кроз обиљежја и симболику) у јавне институције, органе и установе које по својој природи представљају све грађане, односно у којима се морају препознати сви

3 *Ibid.* 1 и 2.

4 Види, нпр. Преамбулу и чл. I и II Устава Босне и Херцеговине, те Преамбулу и чл. 1, 5 и 10 Устава Републике Српске.

5 Такву тенденцију, стање и праксу, готово без изузетка (?), потврђује и то што све или готово све јединице локалне самоуправе, органи и установе ентитета Република Српска (дакле, општине, градови, школе, здравствене и културне установе, МУП итд.) имају своју „крсну славу“ или друга искључиво православна обиљежја и симболику.

6 Види, нпр. Преамбулу и чл. 1 и 5 Устава Републике Српске (пречишћени текст). Иако Уставни суд Босне и Херцеговине не оцјењује усклађеност закона с ентитетским уставом, на то је неопходно указати јер то илуструје, барем на нормативној равни, карактер ентитета..

7 Види Преамбулу и члан II/3г) Устава Босне и Херцеговине

грађани, или их, у оквиру неспорних права и слобода предвиђених државним и ентитетским уставом, треба реализовати изван њих, нпр. у оквиру посебних удружења и других асоцијација из области културе, вјерских организација и установа и слично?!

Другим ријечима, зашто институцијама јавне власти и јавним установама и институцијама давати етнички или конфесионални ексклузивитет (као што се у овом и другим случајевима у Републици Српској очигледно чини)⁸ када се оне не могу и не треба их сводити искључиво на један народ односно једну етничку или конфесионалну групу – било коју и било гдје?! Дубоко сам увјерен да то није „ни слово ни дух“ Устава Босне и Херцеговине с којим уставни закони ентитета морају бити усклађени.

Због тога, понављам, ово није питање индивидуалних права и слобода (мада се и та димензија не искључује), у чему је, како је већ наведено, моје кључно неслагање с већинском одлуком⁹. Наиме, за разлику од већине, сматрам и дубоко вјерујем да се ове одредбе, иако се формално односе на појединачне могућности и права, суштински односе и дјелују у односу на цијели народ/народе (наравно и на све остале грађане), па се њиховим дјеловањем нарушава принцип равноправности и једнакости конститутивних народа, односно обавеза поштовања права на недискриминацију не само појединаца него и група. Стога је сасвим основано позивање подносилаца захтјева, између осталог, и на Одлуку нашег суда број У-4/04 од 18. новембра 2006. године¹⁰.

Овим поводом подсјећам да је у неким другим случајевима у којима је одлучивано о сасвим конкретним индивидуалним правима и слободама Уставни суд (такође већином) права и слободе, гарантоване Уставом и Европском конвенцијом, протумачио на врло редукован начин, што је угрозило и само остваривање неких од тих права¹¹.

Очигледно је да питање као што је ово спада у питање осјетљиве природе у којем је тешко имати само један правац одлучивања и јасан консензус. И вијећа Европског суда су у тзв. случају распела (предмет *Lautsi и остали против Италије*, представка број 30814/06) заузимала супротна стајалишта. Тако је вијеће 3. новембра 2009. године у овом случају утврдило кршење конвенцијских права, док је Велико вијеће 18. марта 2011. године пресудило супротно. Међутим, у коначној

8 *Ibid.* 5.

9 Види тачку 20 образложења одлуке, те Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број У-5/98-III од 1. јула 2000. године, тачка 61.

10 Види тач. 7 и 22 образложења одлуке. Наиме, Уставни суд је раније одлучивао о уставности Закона о славама и светковинама РС.

11 Види одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету број АП-3947/12 од 9. јула 2015. године и накнадну пресуду Европског суда донесену 5. децембра 2017. године у предмету *Хамидовић против Босне и Херцеговине*.

пресуди Великог вијећа наведено је да суд мора узети у обзир и чињеницу да у Европи постоје велике различитости између држава од којих се састоји, посебно у подручју културног и историјског развоја, те је наглашено да позивање на традицију не може ослободити државу уговорницу обавезе поштовања права и обавеза садржаних у Конвенцији и њеним протоколима. У контексту наведеног треба имати на уму да је Босна и Херцеговина трајно обиљежена дешавањима почетком деведесетих година прошлог вијека и да процес зацјелјивања тих рана у Босни и Херцеговини и даље траје. Стога су „различитости између држава“ (како је то формулисао Европски суд имајући у виду шири европски план) и посебни контексти нарочито битни када је ријеч о Босни и Херцеговини и говоре у прилог мом издвојеном мишљењу.

III. Шта није проблем

С друге стране, на цивилизацијском и културолошком плану, а полазећи од традиционалних вриједности (уз изузетке у турбулентним временима и процесима шире нестабилности) које су се вијековима баштиниле у Босни и Херцеговини, одређивале и дефинисале њено есенцијално биће као друштва и државе, за мене је природно и саморазумљиво да се у оквиру сваког етноса/народа и генерално његују све традиционалне вриједности, духовне и друге, које не само да су дозвољене односно прихватљиве него се у Босни и Херцеговини кроз све њено искуство подразумевају, заправо морале би се подразумевати.

Институције јавне власти на свим нивоима (од локалних заједница до највиших државних органа) несумњиво су дужне да их штите а не само толеришу. Друштвена клима коју треба градити и његовати мора бити и јесте природно окружење и амбијент за афирмацију и његовање тих различитости, али и додирних тачака које не морају, нити су кроз историју биле (барем не увијек, односно у преовлађујућем дијелу) извор нетрпељивости и сукоба, поготово не запаљиве реторике и мржње.

Стога, умјесто да се у сложеном мултиетничком и мултиконфесионалном друштву, какво је бх. друштво, органима и институцијама јавне власти итд. даје етнички и/или религијски предзнак и установљавају званична обиљежја и симболика редукована на традицију, културу и сл. само једног (било којег) народа или групе, сасвим је природно и засновано на слову и духу уставом загарантованих права и слобода да се у тим органима и институцијама на примјерен и пригодан начин обиљежавају (тамо гдје то желе) значајни датуми, догађаји, па и личности инспирисани духовним, односно општекултурним насљеђем и традицијом.

Предмет број У-15/20

**ОДЛУКА О
ОБУСТАВИ
ПОСТУПКА**

Захтјев Борјане Кришто, у вријеме подношења захтјева предсједавајуће Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 9 став (1), члана 10 став (4) и члана 11 став (1) тачка б) Закона о Суду Босне и Херцеговине

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву: предсједница Валерија Галић, потпредсједници Златко М. Кнежевић и Helen Keller и судије Angelika Nußberger и Леди Бианку, на сједници одржаној 13. јула 2023. године, у предмету број **У-15/20**, рјешавајући захтјев **Борјане Кришто, предсједавајуће Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у вријеме подношења захтјева**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка д) и члана 63 став (1) тачка д) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), донио је

ОДЛУКУ О ОБУСТАВИ ПОСТУПКА

Обуштавља се поступак покренут захтјевом Борјане Кришто, предсједавајуће Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у вријеме подношења захтјева, за оцјену уставности члана 9 став (1), члана 10 став (4) и члана 11 став (1) тачка б) Закона о Суду Босне и Херцеговине зато што је подносиатељица захтјева одустала од захтјева.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

1. Борјана Кришто, предсједавајућа Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у вријеме подношења захтјева (у даљем тексту: подносиатељица захтјева), поднијела је 17. децембра 2020. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 9 став (1), члана 10 став (4) и члана 11 став (1) тачка б) Закона о Суду Босне и Херцеговине.
2. Подносиатељица захтјева је поднеском од 6. јула 2023. године обавијестила Уставни суд да одустаје од захтјева.
3. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 63 став (1) тачка д) Правила Уставног суда.

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

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

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

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

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

5. Члан 63 став (1) тачка д) Правила Уставног суда гласи:

(1) Уставни суд ће донијети одлуку ком обуставља поступак о захтјеву/апелацији када је у току поступка:

д) подносилац захтјева/апелације одустао од захтјева/апелације;

6. Имајући у виду одредбу члана 63 став (1) тачка д) Правила Уставног суда, према којој ће Уставни суд донијети одлуку којом обуставља поступак уколико је подносилац захтјева одустао од захтјева, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

7. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-2/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева члана Председништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Закона о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13)

Одлука од 28. септембра 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-2/21, рјешавајући захтјев **Шефика Цаферовића**, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеје б) и ц), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 28. септембра 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Шефика Цаферовића**, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Закона о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13),

утврђује се да Закон о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13) није у сагласности са чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Правила Уставног суда, укида се Закон о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13).

Укинути Закон о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13), у складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда, престаје важити наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Служ-

беном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Шефик Џаферовић, у вријеме подношења захтјева члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 26. јануара 2021. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13 – у даљњем тексту: оспорени закон).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 28. јануара 2021. године да достави одговор на захтјев.

3. Народна скупштина је поднесцима од 26. фебруара и 23. марта 2021. године затражила додатно вријеме за достављање одговора на захтјев, па је одговор доставила 29. априла 2021. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да оспорени Закон није у складу с алинејом 4 Преамбуле Устава БиХ, чл. I/4, II/3к) Устава БиХ у вези са чланом II/6 и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и чл. II/3м), II/4, III/1б), ц), д), е), х) и и) и III/3б) Устава БиХ.

5. Подносилац захтјева је истакао да је Народна скупштина, „супротно одредбама Устава БиХ и законима Босне и Херцеговине као одлукама институција БиХ“, донијела оспорени закон чији се садржај противи наведеним уставним одредбама. У опширним наводима је наведено да је економско уређење Босне и Херцеговине засновано на приватној својини, тржишној привреди и јединственом тржишту на подручју цијеле Босне и Херцеговине, што укључује пуну слободу кретања робе, услуга, капитала и лица које представљају четири основне слободе заједничког тржишта. Даље је наведено да је регулисање спољне трговине и јединственог економског простора и унутрашњег тржишта у надлежности институција Босне

и Херцеговине и да је као такво заштићено већ у Преамбули (алинеја 4) и првом члану Устава БиХ (члан I/4), као и даљњим одредбама наведеним у захтјеву. Из тих уставних одредби произлази да је спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање међународних обавеза БиХ, успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникационих средстава и регулација међуентитетског транспорта у искључивој надлежности институција државе БиХ (члан III/1б), ц), д), е), х) и и) Устава БиХ). Осим на наведене одредбе, подносилац захтјева је указао и на уставне гаранције права својине, обавезу имплементације тих гаранција, слободу кретања и пребивалишта, уставну забрану дискриминације и поштовања одлука институција БиХ које су заштићене одредбама чл. II/3к) у вези са чланом II/6 Устава БиХ и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те одредбама чл. II/3м), II/4 и III/3б) Устава БиХ „које су оспореним законом доведене у питање због ограничења која су успостављена и која нарушавају уставни принцип јединственог тржишта“. Подносилац захтјева је истакао да је, према одредбама Устава БиХ, у искључивој надлежности Босне и Херцеговине и њених институција да регулише питање спољнотрговинске политике. У складу с тим је успостављено Министарство спољне трговине и економских односа БиХ (у даљњем тексту: Министарство спољне трговине), као и друге управне организације и агенције. Као примјер је наведен већи број агенција, института и уреда који функционишу на нивоу БиХ, између осталих, Агенција за статистику БиХ, Институт за акредитовање БиХ, Институт за метрологију БиХ, Институт за интелектуално власништво БиХ, Институт за стандардизацију БиХ те друге организације и агенције које, уз Министарство спољне трговине, употпуњавају надлежности за регулацију и контролу тржишта БиХ.

6. У вези с тим, подносилац захтјева подсјетио је на законске надлежности Министарства спољне трговине у које, између осталог, спада спољнотрговинска и царинскотарифна политика БиХ те успостављање односа с међународним организацијама и институцијама из области спољне трговине и економских односа. У том контексту је указано на бројне документе, између осталих, на Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) од 1. јуна 2015. године, Привремени споразум о трговини и питањима у вези с трговином од 1. јула 2007. године, Ново европско партнерство са БиХ, документ који је усвојио Савјет Европске уније 18. фебруара 2008. године. На основу ових докумената, како је даље наведено, Босна и Херцеговина је ушла у уговорне односе с Европском унијом (ЕУ) и преузела обавезу постепеног усклађивања свог законодавства и политике с правном стечевином ЕУ (*acquis communautaire*), што укључује регулисање унутрашњег тржишта. Активности на успостављању савременог система инфраструктуре квалитета у БиХ, према наводима подносиоца захтјева, започете су 2001. године, како ради уклањања техничких препрека у трговини тако и да би се обезбиједило да се на тржиште БиХ стављају само сигурни производи, чија је кључна функција у области индустријских производа сервисирање предузећа пружањем услуга у

оквиру стандардизовања, метрологије, акредитовања и оцјењивања усклађености над тржиштем с циљем заштите здравља људи, животиња и околине.

7. Подносилац захтјева је даље указао да је на државном нивоу успостављен институционални и правни оквир инфраструктуре квалитета. Институционални оквир чине Министарство спољне трговине, државне управне организације и друге институције БиХ. Правни оквир је успостављен Законом о техничким захтјевима за производе и оцјењивање усклађености („Службени гласник БиХ“ број 45/04), Законом о акредитовању БиХ („Службени гласник БиХ“ број 19/01), Законом о надзору над тржиштем у БиХ („Службени гласник БиХ“ бр. 45/04, 44/07 и 102/09), Законом о метрологији БиХ („Службени гласник БиХ“ број 19/019) и Законом о општој безбједности производа („Службени гласник БиХ“ број 102/09). При томе, Закон о техничким захтјевима за производе и оцјењивање усклађености (у даљњем тексту: Закон о техничким захтјевима или државни закон) регулише област инфраструктуре квалитета у БиХ и успоставља систем и начин транспоновања директива Новог приступа ЕУ у законодавство БиХ. На основу Закона о техничким захтјевима усвојен је низ подзаконских аката који разрађују његове одредбе (између осталих, Програм преузимања техничких прописа, Упутство о начину израде и поступку доношења техничких прописа, Одлука о плану активности за реализацију програма преузимања техничких прописа итд.).

8. Осим тога, подносилац захтјева указао је да је на основу одредбе члана 6 Закона о техничким захтјевима успостављен Комитет за техничке прописе БиХ чији су представници с различитих нивоа власти, министри с државног и ентитетских нивоа власти те Брчко дистрикта БиХ, и који има функцију да разматра најзначајнија питања и договара основне принципе функционисања јединственог тржишта у БиХ приликом доношења техничких прописа и именовања тијела за оцјењивање усклађености на нивоу БиХ. У захтјеву је наведено да је од успостављања Комитета одржано десет састанака, али да је тај процес блокиран закључком Владе Републике Српске од 10. маја 2012. године. Тим закључком, како је наведено, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу РС задужено је да направи приједлог акционог плана за преузимање ЕУ директива у правни систем Републике Српске, те су одложене све активности и учешће у раду члана Комитета из Републике Српске. Резултат таквог закључка је, како се даље наводи, доношење оспореног закона којим је институцијама БиХ ограничена надлежност код транспоновања ЕУ директива Новог и Старог приступа у правни систем БиХ. Због тога подносилац захтјева сматра да је оспорени закон неуставан у цјелини.

9. Подносилац захтјева даље указује да је на основу оспореног Закона донесен низ подзаконских аката, између осталог и Уредба о спровођењу оцјењивања усаглашености и начину именовања тијела за оцјењивање усаглашености производа („Службени гласник РС“ број 117/13), којим се успоставља „неуставни, паралелни ‘републички’ систем инфраструктуре квалитета“. На овај начин, како

наводи, додатно се проширује јаз између ентитета (ФБиХ и РС) и Брчко дистрикта БиХ. Идентичан случај је, према мишљењу подносиоца захтјева, и код именовања тијела која су задужена за спровођење оспореног закона јер је та „надлежност дата министарствима из Републике Српске, а почев од 2016. године доношени су правилници којима се у ентитету Република Српска транспонују директиве ЕУ без било каквог усклађивања с већ постојећим наредбама и правилницима усвојеним на државном нивоу“.

10. Подносилац захтјева истиче да се „паралелним, неуставним прописима крши принцип јединственог тржишта БиХ“, да се привредни субјекти доводе у „неравноправан положај“ и да се према њима „врши дискриминација“, што у коначници доводи до „угрожавања уставног права на имовину“. Све то, како је даље наведено, онемогућава извоз техничко-индустријских производа из БиХ на регионална тржишта, као и на тржиште ЕУ. Осим тога, грађани БиХ нису заштићени од несигурних производа јер је нарушен систем који би био усклађен с европским стандардима и који би заштитио и обезбиједио јединствену контролу квалитета и провјеру производа који се увозе.

11. Осим задирања у искључиве надлежности БиХ, подносилац захтјева истиче да оспорени закон практично успоставља одвојено „тржиште Републике Српске“ јер су субјекти одговорни за његово спровођење искључиво из Републике Српске, омета се пуна слобода кретања робе, услуга и капитала широм БиХ и омогућава дискриминишуће поступање јер се за један те исти производ постављају различити захтјеви и правила у два ентитета, што је, имајући у виду принцип јединственог тржишта у БиХ, „апсурдно и неприхватљиво“.

12. Доношењем оспореног закона на ентитетском нивоу, како је истакнуто у закључном дијелу поднесеног захтјева, „изражена је интенција ентитета Република Српска за потпуним негирањем институција БиХ и прописа који су донесени на нивоу државе БиХ“. У вези с тим, подносилац захтјева је указао на одредбу члана 1/4 Устава БиХ према којој је у надлежности институција БиХ успостављање јединственог тржишта на цијелој државној територији уз истовремену обавезу ентитета да поштују ову уставну гаранцију. При томе је истакнуто да нити један ентитет не може ометати пуну реализацију слободе кретања робе, услуга, капитала и лица на територији цијеле државе БиХ. Ово практично значи да су ентитети обавезни предузети мјере како би се наведене слободе „реализовале, а не угрозиле“, а то подразумијева „уклањање прописа који спречавају привредну размјену“.

13. Оквир за слободну тржишну привреду је загарантован, како је даље наведено, у алинеји 4 Преамбуле Устава БиХ, уз обавезу БиХ и ентитета да штите право на имовину која је заштићена у члану II/3к) Устава БиХ у вези са чланом II/6 и II/3м) Устава БиХ те чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том контексту, подносилац захтјева се позива на став Уставног суда из Одлуке У-68/02, према

којем постоји обавеза државе да успостави функционалан економски поредак, подстакне опште благостање и економски развој кроз заштиту приватне својине и унапређење тржишне привреде. Гаранција слободе кретања у којој влада принцип јединственог тржишта је, како је даље истакнуто, уско повезана са забраном дискриминације из члана II/4 Устава БиХ којим је забрањена свака мјера која би спречавала слободу кретања робе, услуга, капитала и лица. Прописи донесени на нивоу БиХ, како је даље наведено, не примјењују се у ентитету Република Српска, иако је чланом III/36) Устава БиХ прописана обавеза ентитета да се у потпуности придржавају одлука институција БиХ. Подносилац захтјева је указао и на кључне одлуке Уставног суда (између осталих, одлуке о допустивости и меритуму бр. [У-68/02](#) од 25. јуна 2004. године, тач. 40, 41 и 43 и [У-16/11](#) од 13. јула 2012. године, тач. 35 и 36; [У-11/15](#) од 6. априла 2016. године тач. 50–52) из којих јасно произлази да је спољнотрговинска политика прерогатив институција БиХ из члана III/16), ц), д), е), х) и и) Устава БиХ те да су ентитети подређени суверенитету БиХ. Због тога сматра да је оспореним законом Народна скупштина „неовлашћено и противуставно регулисала питање из искључиве надлежности институција БиХ и тиме повриједила поменуте одредбе Устава БиХ и уставни принцип јединственог тржишта у БиХ“, а јединствена легислатива је једини начин да се испоштују те уставноправне обавезе. У супротном би се сваки ниво власти могао повести истим путем, што би покренуло „питање сврхе државних закона и водило деструкцији државе“. Подносилац захтјева је напоменуо да „државним законом којим је регулисано јединствено тржиште нису ни на који начин угрожени интереси ентитета, конкретно Републике Српске, јер су њени представници равноправно заступљени у свим органима и тијелима на нивоу државе који учествују у доношењу одлука о регулацији тржишта“.

14. На основу свега изложеног, подносилац захтјева је предложио да се усвоји захтјев за оцјену уставности и да се утврди да оспорени закон није у сагласности с алинејом 4 Преамбуле Устава БиХ и одредбама чл. I/4, II/3к) у вези са чланом II/6 Устава БиХ и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чл. II/3м), II/4, III/16), ц), д), е), х) и и) и чланом III/36) Устава БиХ.

б) Одговори на захтјев

15. У одговору на захтјев Народна скупштина је истакла да је захтјев за оцјену уставности оспореног закона неоснован, прије свега зато што према члану III/1 Устава БиХ и члану 68 тач. 6 и 8 Устава Републике Српске (у даљњем тексту: Устав РС) постоји правни основ за његово доношење. Осим тога, сматра да су наводи подносиоца захтјева неосновани и због погрешног тумачења Устава БиХ, којим је јасно дефинисана подјела надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине.

16. У том контексту је даље наведено да је Босна и Херцеговина сложена држава, да је једно од најважнијих питања за функционисање сложене државе подјела

надлежности међу јединицама које чине такву државу и да су у члану III Устава БиХ уређене надлежности институција БиХ, које су таксативно побројане, и њихов однос с ентитетима и дистриктом. У вези с тим се истиче да надлежности институција БиХ обухватају четири групе послова – спољни послови, новчани токови и царине, регулисање комуникација и кретање лица, док све владине функције и овлашћења која нису изричито дата институцијама БиХ припадају ентитетима. Из наведене подјеле надлежности, како се даље наводи, произлази да питање уређивања тржишта није у надлежности институција БиХ те да стога припада ентитетима. Зато сматра да је неоснован навод подносиоца захтјева да је Народна скупштина, супротно Уставу БиХ, неовлашћено уредила питања која су у надлежности институција БиХ. Управо супротно томе, у одговору се наводи да осим уставног основа из члана III/1 Устава БиХ у којем су таксативно побројане надлежности институција БиХ и члана III/3а) Устава БиХ, према којем све владине функције и овлашћења која нису изричито повјерена институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима, произлази да су „функције и овлашћења ентитета утврђени општом надлежношћу“.

17. У односу на наводе подносиоца захтјева да је оспорени закон донесен без стварног правног основа, Народна скупштина истиче да осим претходно истакнутих одредби Устава БиХ о подјели надлежности између ентитета и институција Босне и Херцеговине (III/1 и III/3а)), из одредби Устава РС (члан 68 тач. 6 и 8) произлази да Република Српска, између осталог, уређује питање тржишта и привредног развоја које се не заснива само на прописима из техничког законодавства и инфраструктуре квалитета, већ да су „бројне и различите привредне области уређене путем посебних материјалних закона и подзаконских аката“. Сходно томе, Народна скупштина сматра да је неприхватљива теза подносиоца захтјева да оспорени закон нарушава принцип јединственог тржишта и економског простора у Босни и Херцеговини. У том правцу се наводи примјер у области регистрације привредних друштава у којој постоје закони на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини. У вези с тим истиче да је на нивоу Босне и Херцеговине донесен Оквирни закон о регистрацији пословних субјеката у БиХ којим се уређују принципи поступка регистрације привредних друштава, а потпуно уређење поступка регистрације привредних друштава и вођење регистра привредних друштава регулисани су прописима ентитета и Брчко дистрикта БиХ. На том примјеру, како се даље наводи, јасно се може видјети како је у Босни и Херцеговини „на основу уставног оквира уређен систем прописа који се односе на одређену привредну област, што се аналогно може примијенити и на област тржишта“. Слиједом наведеног, како се даље констатује, оспореним законом се не нарушава принцип јединственог тржишта у БиХ „како подносилац захтјева погрешно тврди, него је у складу с уставним оквиром у Босни и Херцеговини уређена област техничког законодавства као дијела привреде“ која је, како се истиче, „у искључивој надлежности ентитета и дистрикта, а не институција на нивоу БиХ“.

18. Народна скупштина даље наводи да област техничког законодавства и инфраструктуре квалитета представља један дио прерађивачке индустрије, а самим тим и тржишта. Стога се не може заснивати само на дјелокругу послова Министарства вањске трговине и државног закона у тој области. Први разлог је, како се даље наводи, то што је „према Уставу БиХ општа надлежност утврђена у корист ентитета, а надлежност институција БиХ је прописана таксативно Уставом БиХ“. У вези с тим истиче се да, у смислу члана III Устава БиХ, „питање тржишта није у надлежности институција БиХ, па је због тога ово питање у дјелокругу искључиве надлежности ентитета који прописују услове, захтјеве и правила за наступање на тржишту“. Други разлог се односи на чињеницу да институције на нивоу БиХ не могу обављати било које надлежности већ само оне које су им изричито додијелене Уставом БиХ. Стога је неприхватљива тврдња подносиоца захтјева да само Министарство спољне трговине именује привредна друштва која ће обављати послове прегледа и оцјењивања усаглашености производа зато што су питања у вези с тржиштем „у искључивој надлежности ентитета и дистрикта БиХ“.

19. Даље се наводи да оспорени закон није једини закон чија се рјешења односе на област техничког законодавства и инфраструктуре квалитета и да постоје бројни други закони за одређене секторе у привреди, између осталих, Закон о метрологији, Закон о заштити животне средине и Закон о хемикалијама, који су у примјени (са сличним називима) у ентитетима и Дистрикту БиХ. На тим примјерима, према мишљењу Народне скупштине, видљиво је да је област техничког законодавства и инфраструктуре квалитета као дијела привреде у искључивој надлежности ентитета. Стога, како наводи, оспорени закон у суштини представља општи правни основ за доношење техничких прописа у областима које још нису уређене посебним законима. Имајући то у виду, како је даље наведено, „није тачан навод подносиоца захтјева да се оспореним законом успоставља паралелни систем инфраструктуре квалитета којим се нарушава принцип јединственог тржишта у БиХ“. Оспореним законом се не спречава извоз производа јер он има дејство само на територији ентитета Република Српска. Будући да је усаглашен с директивама Европске уније, јасно је да се тим законом само може побољшати конкурентност привредних субјеката који наступају на иностраном тржишту.

20. Народна скупштина даље истиче да, супротно наводима подносиоца захтјева, не само да има уставни основ за доношење оспореног закона него и да су све одредбе оспореног закона у складу с уставним оквиром у Босни и Херцеговини. У том правцу је наведено неколико примјера из области царина и царинске инспекције те система акредитације у којима се не доводи у питање надлежност институција на нивоу БиХ, али се на нивоу ентитета детаљно нормира и уређује поступак. Стога се и у конкретном случају не доводи у питање надлежност институција БиХ да државним законом регулише основне принципе, а да ентитет Република Српска оспореним законом „нормира и алтернативу с циљем несметаног функционисања

и пословања привредних друштава у области инфраструктуре квалитета“. Народна скупштина сматра да је неоснована тврдња подносиоца захтјева да се оспореним законом крши уставни оквир у Босни и Херцеговини јер се суштина оспореног закона односи на спречавање застоја у области инфраструктуре квалитета.

21. У закључном дијелу одговора на захтјев наведено је да оспорени закон ни на који начин није у супротности с Уставом БиХ, дакле ни у формалноправном ни у материјалноправном смислу, да одредбе оспореног закона нису дискриминишуће према привредним субјектима из БиХ и да не стварају препреке у трговини нити ограничења на тржишту. Стога Народна скупштина сматра да су неосновани наводи подносиоца захтјева да је оспорени закон у супротности с алинејом 4 Преамбуле Устава БиХ, чл. I/4, II/3к) у вези са чланом II/6 Устава БиХ и чланом I Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чл. II/3м), II/4, III/1б), ц), д), е), х) и и) и III/3б) Устава Босне и Херцеговине, па предлаже да Уставни суд захтјев у цијелости одбије.

IV. Релевантни прописи

22. Устав Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

ПРЕАМБУЛА

[...]

Желећи да подстакну опште благостање и економски раст путем заштите приватног власништва и унапређења тржишне привреде,

[...]

Члан I Босна и Херцеговина

4. Кретање роба, услуга, капитала и лица

На цијелој територији Босне и Херцеговине постоји слобода кретања. Босна и Херцеговина и ентитети неће ометати пуну слободу кретања лица, робе, услуга и капитала по цијелој територији Босне и Херцеговине. Ниједан ентитет неће успостављати било какву контролу на граници између ентитета.

Члан II Људска права и основне слободе

3. Каталог права

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

[...]

к) *Право на имовину.*

[...]

м) *Право на слободу кретања и пребивалишта.*

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

6. Имплементација

Босна и Херцеговина и сви судови, агенције, владини органи и институције којима управљају ентитети или које дјелују у оквиру ентитета, подвргнути су, односно примјењују људска права и основне слободе из става 2.

Члан III

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и Ентитета

1. Надлежности институција Босне и Херцеговине

Сљедећа питања су у надлежности институција Босне и Херцеговине:

[...]

б) *Спољнотрговинска политика.*

ц) *Царинска политика.*

д) *Монетарна политика, како је одређена чланом VII.*

е) *Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине.*

[...]

х) *Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација.*

и) *Регулисање саобраћаја између ентитета.*

[...]

2. Надлежности ентитета

[...]

б) Сваки ентитет ће пружити сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој се омогућило да испоштује међународне обавезе 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.

23. Закон о техничким захтјевима за производе и оцјењивању усклађености („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 45/04) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. став (1)

1. Овим законом се уређује начин прописивања техничких захтјева за производе и поступака оцјењивања усклађености са прописаним захтјевима, те доношење техничких прописа којима надлежни органи, на основу овог закона, за поједине производе, односно групе производа, детаљније уређују најмање један од следећих елемената:

- техничке захтјеве које морају испунити производи који се стављају на тржиште и/или у употребу,

- права и обавезе правних и физичких лица која стављају производе на тржиште и/или у употребу,

- поступке оцјењивања усклађености производа са прописаним захтјевима,

- права и обавезе тијела која спроводе поступке оцјењивања усклађености производа са техничким захтјевима (у даљем тексту: тијела за оцјењивање усклађености),

- документе (нпр. потврде, техничку документацију и слично) који морају бити доступни надлежним органима/тијелима прије стављања производа на тржиште и/или у употребу,

- начин означавања производа.

Члан 2.

У циљу усклађивања техничких прописа у Босни и Херцеговини са директивама Европске уније, Министарство спољне трговине и економских БиХ донијеће техничке прописе.

Члан 3.

Производи се могу ставити на тржиште или ставити у употребу само уколико испуњавају техничке захтјеве који се на њих односе, ако је њихова усклађеност

са техничким захтјевима утврђена прописаним поступцима оцјењивања усклађености, те уколико носе знак усклађености у складу са техничким захтјевима.

Члан 5.

Техничким прописима из члана 2. одредиће се обавезе правних и физичких лица која стављају производе на тржиште и/или у употребу у погледу захтјева за сигурност производа, заштиту здравља људи и домаћих животиња, те заштиту околине и друго што је потребно за уређивање подручја на које се технички пропис односи.

Члан 6.

1. Техничке прописе који се односе на овај закон доноси Министарство спољне трговине и економских односа БиХ, на основу приједлога Комитета за техничке прописе БиХ.

2. Комитет за техничке прописе БиХ састоји се од сљедећих сталних чланова: министра спољне трговине и економских односа БиХ, министра привреде, енергетике и развоја Републике Српске, министра енергије, рударства и индустрије Федерације БиХ, шефа Одјељења за урбанизам, имовинске односе и привредни развој Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и директора Дирекције за европске интеграције. Комитет за техничке прописе БиХ донијеће пословник о раду.

3. Надлежна ентитетска министарства и Одјељење за урбанизам, имовинске односе и привредни развој Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине учествоваће у припреми и имплементацији техничких прописа.

4. Савјет министара БиХ ће, на приједлог министра спољне трговине и економских односа БиХ, уз сагласност Комитета за техничке прописе БиХ, донијети Програм преузимања техничких прописа из члана 2. и Упутство о начину израде и поступку доношења техничких прописа.

5. Код израде и доношења техничких прописа из става 1. овог члана, а ради спречавања непотребних запрета у спољној трговини, узимаће се у обзир међународни принципи и обавезе из билатералних и мултилатералних споразума које је преузела БиХ.

[...]

Члан 9.

1. Прије стављања производа на тржиште или у употребу, произвођач, његов овлаштени представник у Босни и Херцеговини или лице које производ ставља на тржиште Босне и Херцеговине мора оцијенити његову усклађеност са основним захтјевима важећих техничких прописа.

2. Поступци оцјењивања усклађености су дефинисани у техничким прописима.

Члан 12. став (4)

4. Тијела за оцјењивање усклађености рјешењем именује министар спољне трговине и економских односа БиХ, у складу са процедуром датом у члану 6, став 1. [...]

Члан 14.

Надзор над спровођењем овога закона вршиће Министарство спољне трговине и економских односа БиХ и ентитетска министарства и Брчко Дистрикта БиХ надлежна за поједине производе или групе производа.

Члан 18.

1. Ступањем на снагу овог закона престају да важе одредбе свих закона Босне и Херцеговине, ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, које су у супротности са одредбама овог закона.

24. Закон о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом уређује се начин прописивања техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Републике Српске и доношење техничких прописа, поступак оцјењивања усаглашености производа са прописаним техничким захтјевима, обавезе произвођача и других привредних субјеката који стављају производе у промет или употребу, именовање тијела за оцјењивање усаглашености, важење иностраних докумената о усаглашености и знакова усаглашености, вођење регистра, обавјештавање о техничким прописима и поступцима оцјењивања усаглашености и друга питања од значаја за прописивање техничких захтјева и оцјену усаглашености производа.

Члан 3.

Циљ овог закона је стварање високог нивоа заштите живота, здравља и безбједности људи, животиња и биљака, заштите животне средине, потрошача и других корисника производа, заштите имовине и јавних интереса и усклађивање техничких прописа у Републици Српској са директивама Европске уније, као и стварање правног оквира за прописивање техничких захтјева за производе.

Члан 4. став (1) тачка и)

(1) Поједини изрази употријебљени у овом закону имају сљедеће значење:

и) испорука на тржиште је свако стављање у промет производа на тржиште Републике Српске ради дистрибуције, потрошње или употребе, у оквиру обављања привредне дјелатности, са накнадом или без накнаде,

Члан 5.

Субјекти у области оцјењивања усаглашености производа, прописивања техничких захтјева за производе и контроле у Републици Српској су:

а) министарства Владе Републике Српске надлежна за одређену врсту или групу производа (у даљем тексту: надлежна министарства),

б) Републички завод за стандардизацију и метрологију Републике Српске (у даљем тексту: Завод),

в) именована тијела за оцјењивање усаглашености у Републици Српској,

г) Републичка управа за инспекцијске послове Републике Српске (у даљем тексту: Инспекторат) и

д) остали заинтересовани субјекти (произвођачи, односно овлашћени заступници произвођача, увозници, дистрибутери, потрошачи [корисници] и други).

Члан 6.

Надлежна министарства обављају сљедеће послове:

а) прописују техничке захтјеве за производе или групе производа из своје надлежности,

б) доносе и објављују техничке прописе из своје надлежности, те воде регистар важећих прописа објављен на званичној интернет страници надлежног министарства,

в) дефинишу и чине доступним јавности техничке спецификације за производе или групе производа из области своје надлежности, као и листе пратећих стандарда,

г) именују тијела за оцјењивање усаглашености производа (цертификациона тијела, лабораторије, контролна тијела или друга тијела која су независна од произвођача, увозника или дистрибутера) и

д) дају додатне информације за привредне субјекте и друга заинтересована лица о важећим техничким прописима, поступцима оцјењивања усаглашености, именованим тијелима за оцјењивање усаглашености и вршењу надзора над провођењем овог закона, као и о другим питањима која су уређена овим законом.

Члан 17. ст. (1), (3) и (4)

(1) Обавеза оцјењивања усаглашености утврђује се техничким прописом.

(3) Техничким прописом се одређује врста документа о усаглашености коју је испоручилац дужан да изда или обезбједи за производ прије његовог стављања на тржиште или употребу.

(4) Влада доноси уредбу којом се прописује спровођење оцјењивања усаглашености и начин именовања тијела за оцјењивање усаглашености производа, као и садржај и изглед документа о усаглашености.

Члан 19. став (3)

(3) Произвођач обезбјеђује документ о усаглашености и техничку документацију, у складу са прописаним захтјевима.

Члан 27.

Производ се ставља на тржиште, односно испоручује на тржишту само ако је усаглашен са прописаним техничким захтјевима, ако је његова усаглашеност оцјењена према прописаном поступку, ако је означен у складу са прописима и ако га прате прописане исправе о усаглашености и друга прописана документација.

Члан 29.

(1) Привредни субјекат који ставља или испоручује производ на тржиште Републике Српске одговоран је за усклађеност производа са захтјевима из прописа који се односе на тај производ.

(2) Привредни субјекат из става 1. овог члана одговоран је за тачност и потпуност података који се односе на производ и обавезан је да обезбједи да подаци буду у складу са захтјевима прописаним за тај производ.

Члан 34. ст. (1) и (4)

(1) Произвођач ставља знак усаглашености на производ који је усаглашен са техничким прописом.

(4) Влада уредбом из члана 17. став 4. овог закона прописује облик, изглед и садржај знака усаглашености.

Члан 41.

(1) Управни надзор над спровођењем овог закона и прописа донесених на основу њега врше надлежни републички органи управе.

(2) Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и прописа донесених на основу њега врши Инспекторат, посредством надлежних републичких инспектора, односно инспектора у јединицама локалне самоуправе.

Члан 46.

Влада Републике Српске ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети Уредбу о спровођењу оцјењивања усаглашености и начину именовања тијела за оцјењивање усаглашености производа (члан 17. став 4).

Члан 47.

До доношења техничких прописа из члана 6. став 1. тачка б) овог закона примјењују се технички прописи и стандарди бивше СФРЈ и СРБиХ преузети чланом 12. Уставног закона за спровођење Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 21/92).

Члан 49.

Ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о стандардизацији („Службени гласник Републике Српске“, број 36/99).

V. Допустивост

25. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне Херцеговине.

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

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

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

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

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

26. Уставни суд истиче да је у конкретном случају захтјев за оцјену уставности поднио, у вријеме подношења захтјева, члан Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да је захтјев поднио овлашћени субјекат, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

27. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат и да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев није допустив.

VI. Меритум

28. Подносилац захтјева сматра да је Република Српска „неовлашћено и против-уставно“ регулисала питање из искључиве надлежности институција БиХ и да је доношењем оспореног закона повриједила уставне одредбе алинеје 4 Преамбуле, чл. I/4, II/3к) у вези са чланом II/6 Устава БиХ и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чл. III/1б), ц), д), е), х) и и) и III/3б) Устава БиХ.

29. Уставни суд сматра да се захтјевом у конкретном случају у суштини покреће питање да ли је Република Српска оспореним законом регулисала питања која су већ регулисана законом на државном нивоу и да ли је на тај начин прекршен уставни принцип поштовања одлука институција Босне и Херцеговине и принцип одговорности ентитета из члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

30. Анализирајући ово питање, Уставни суд подсјећа да је Парламентарна скупштина БиХ, у смислу својих овлашћења из члана IV/4а) Устава Босне и Херцеговине, донијела постојећи Закон о техничким захтјевима који је објављен у „Службеном гласнику БиХ“ број 45/04. Наведени закон неспорно представља одлуку институција Босне и Херцеговине у смислу члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине. У одредби члана 1 наведеног закона прописано је да се тим законом „уређује начин прописивања техничких захтјева за производе и поступака оцјењивања усклађености с прописаним захтјевима, те доношење техничких прописа којима надлежни органи, на основу овог закона, за поједине производе, односно групу производа, детаљније уређују најмање један од сљедећих елемената: техничке захтјеве које морају испунити производи који се стављају на тржиште и/или у употребу, права и обавезе правних и физичких особа које стављају производе на тржиште и/или у употребу, поступке оцјењивања усклађености производа с прописаним захтјевима, права и обавезе тијела која спроводе поступке оцјењивања усклађености производа с техничким захтјевима (у даљем тексту: тијела за оцјењивање усклађености), документе (нпр. потврде, техничку документацију и слично) који морају бити доступни надлежним органима/тијелима прије стављања производа на тржиште и/или употребу, начин означавања производа“.

31. Циљ овог закона, како произлази из одредбе члана 2, јесте усклађивање техничких прописа у Босни и Херцеговини с директивама Европске уније, при чему је Министарство спољне трговине надлежно за усклађивање техничких прописа. Министарство поступа на основу приједлога Комитета за техничке прописе БиХ сачињеног од представника (министра) с државног и ентитетских нивоа власти, те Брчко дистрикта БиХ. Наведени закон је структуриран у седам поглавља унутар којих су у двадесет и једној законској одредби уређена питања која се односе на начин прописивања и поступак оцјењивања техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште БиХ. У том правцу су дефинисане обавезе правних и физичких лица која стављају производе на тржиште у БиХ

(члан 5), субјекти који доносе техничке прописе (члан 6), тијела која учествују у оцјењивању усклађености производа с техничким прописима (члан 12) и надзор над спровођењем Закона о техничким захтјевима (члан 14).

32. Из релевантних одредби произлази да је државним законом регулисано питање које се односи на начин прописивања техничких захтјева и поступак оцјењивања усклађености производа који се стављају на тржиште Босне и Херцеговине с прописаним захтјевима, при чему је дефинисано који производи се и под којим условима могу ставити на тржиште Босне и Херцеговине. Надаље, дефинисано је да техничке прописе за производе који се стављају на тржиште и/или у употребу у погледу захтјева за безбједност производа, заштиту здравља људи и домаћих животиња те заштиту околине доноси Министарство спољне трговине и економских односа БиХ (члан 2) на основу приједлога Комитета за техничке прописе БиХ, уз учешће надлежних ентитетских министарстава у припреми и имплементацији техничких прописа (члан 6), при чему је надзор над спровођењем Закона повјерен Министарству спољне трговине и економских односа БиХ, као и надлежним ентитетским и министарствима Брчко дистрикта за поједине производе или групу производа (члан 14).

33. Уставни суд даље запажа да је Народна скупштина Републике Српске донијела оспорени закон, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 98/13, којим се у одредби члана 1 уређује начин прописивања техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Републике Српске, доношење техничких прописа, поступак усаглашености производа с прописаним техничким захтјевима, обавезе произвођача и других привредних субјеката који стављају производе у промет или употребу. Циљ овог закона је, између осталог, како је наведено у одредби члана 3, „усклађивање техничких прописа у Републици Српској с директивама Европске уније и стварање правног оквира за прописивање техничких захтјева за производе намијењене за стављање на тржиште и употребу у Републици Српској“. Наведени закон је подијељен у осам поглавља и обухвата 50 законских одредби којима се уређују питања у вези с техничким захтјевима и оцјеном усаглашености производа који се стављају на тржиште Републике Српске. Такође, регулишу се субјекти који учествују у оцјени усаглашености производа и прописивања техничких захтјева (глава II). Осим тога, регулишу се и технички захтјеви и прописи (глава III), оцјењивање усаглашености производа (глава IV), обавеза произвођача, увозника, дистрибутера и власника производа (глава V) те надзора за спровођење тог закона (глава VI).

34. Из кључних одредби оспореног закона које су дефинисане у чл. 1, 3, 4, 5, 6, 17, 19, 27, 29, 34, 41, 46 и 47 произлази да је Република Српска регулисала питања која се тичу начина, услова и поступка прописивања техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Републике Српске, с циљем усклађивања

техничких прописа с директивама Европске уније и успостављања правног оквира за стављање производа на тржиште и у употребу у Републици Српској. Осим предмета и циља оспореног закона дефинисани су и субјекти надлежни за његово спровођење и надзор у оквиру органа Републике Српске.

35. Садржај оба наведена закона, као и њихови називи који гласе „Закон о техничким захтјевима за производе и оцјењивању усклађености“ и „Закон о техничким прописима Републике Српске“, указују на то да регулишу исту материју – начин и поступак прописивања техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште. Народна скупштина је у одговору на захтјев истакла да је државним законом „само успостављен оквир и уређени основни принципи у области тржишта, а ентитетима у искључиву надлежност повјерена област техничког законодавства“. С обзиром на то, Уставни суд ће испитати да ли је оспореним законом само „употпуњен“ државни закон, како то тврди Народна скупштина, или су њиме регулисана питања која су већ у цјелини регулисана државним законом, како то тврди подносилац захтјева.

36. Уставни суд запажа да из назива државног закона који је усвојила Парламентарна скупштина БиХ не произлази да је ријеч о „оквирном“ закону који би, као у случају Оквирног закона о регистрацији пословних субјеката у БиХ и ентитетских закона у истој области које је као примјер навела Народна скупштина, омогућавао ентитетима потпуно уређење у области техничког законодавства за производе који се стављају на тржиште. У том контексту, према оцјени Уставног суда, неосновано је позивање Народне скупштине на аналогију у области регистрације привредних друштава и области тржишта. Уставни суд стога не може прихватити аргумент Народне скупштине која државни закон једнострано тумачи као „оквирни“ уз аргумент да су државним законом „само успостављени основни принципи техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште“, а да се законима на нивоу ентитета у различитим гранама привреде уређује систем прописа и да је у искључивој надлежности ентитета да у потпуности регулишу техничку област, као што је учињено оспореним законом. Имајући у виду предмет оспореног закона – доношење техничких прописа за производе који се стављају на тржиште Републике Српске, и његов циљ – стварање „правног оквира за прописивање техничких захтјева за производе и усклађивање техничких прописа у Републици Српској с директивама Европске уније“, те субјекте овлашћене за спровођење и надзор, произлази да се оспореним законом не допуњава нити разрађује већ постојећи државни закон, већ се регулише материја која је у потпуности регулисана државним законом у којем су јасно одређени предмет и циљ закона, као и субјекти овлашћени за његово спровођење и надзор над њим.

37. Имајући у виду да је питање техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Босне и Херцеговине неспорно регулисано одредбама Закона

о техничким захтјевима који, како је већ образложено, представља одлуку институција БиХ у смислу члана III/36) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да Република Српска не може регулисати ово питање. Доношењем оспореног закона Република Српска излази из оквира постојећег државног закона, чиме крши уставни принцип поштовања одлука институција Босне и Херцеговине и принцип одговорности ентитета из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине.

38. При томе, Уставни суд подсјећа да функционалност Босне и Херцеговине као државе није прости збир функционалности појединих територијално-административних нивоа власти и њихових надлежности, већ хармонија свих нивоа власти која се, између осталог, очитује и кроз нормативну хијерархију коју Устав БиХ недвосмислено утврђује у свом члану III/36), односно кроз хармонизацију правних прописа у правном систему према њиховој хијерархији, у којој Устав Босне и Херцеговине заузима највише мјесто. У конкретном случају, државним законом је принцип функционалности омогућен кроз учешће ентитетских министарстава у припреми и имплементацији техничких прописа, што сугерише да се у ентитетима, у оквиру процедуре прописане државним законом, усклађују и имплементирају међународни принципи и обавезе из билатералних и мултилатералних споразума које је преузела БиХ (члан 6 ст. 3 и 5 државног закона) чиме се, кроз нормативну хијерархију, остварује принцип хармоније свих нивоа власти. Осим тога, наведени принцип је инкорпориран и у надзор у спровођењу државног закона који је, како произлази из члана 14 тог закона, осим Министарству спољне трговине и економских односа БиХ, повјерен и ентитетским министарствима и министарствима у Брчко дистрикту БиХ надлежним за поједине производе или групе производа. То даље значи да се дјеловање нижих нивоа власти, конкретно ентитета и Брчко дистрикта БиХ, у испуњавању уставне обавезе поштовања одлука институција Босне и Херцеговине, не може тумачити на начин да се дерогира закон који је на снази и за чије су спровођење надлежне институције БиХ, уз учешће ентитета у мјери у којој то не представља преузимање или мијешање у неку од надлежности Босне и Херцеговине.

39. У том контексту, Уставни суд подсјећа на став из Одлуке У-16/11 о томе да се евентуални проблеми у спровођењу прописа који је донијела Босна и Херцеговина не могу рјешавати тако што ће Република Српска донијети закон који ће *de facto* дерогирати пропис Босне и Херцеговине. Уставни суд је у наведеној одлуци нагласио да „таква ситуација води кршењу Устава Босне и Херцеговине [...] да постоје утврђене процедуре и могућности за измјене и допуне прописа које су донијели органи Босне и Херцеговине (па и конкретних одлука Савјета министара) које се у оваквим и сличним ситуацијама могу и треба да користе“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-16/11* од 13. јула 2012. године, тачка 47, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 105/12, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba).

40. Такође, Уставни суд наглашава да надлежни орган, односно Парламентарна скупштина БиХ може мијењати и допуњавати постојећи државни закон кроз прописану процедуру, те да се евентуални проблеми у спровођењу прописа који је донијела Босна и Херцеговина не могу рјешавати тако што ће ентитет донијети закон који ће *de facto* дерогирати пропис Босне и Херцеговине, јер таква ситуација води кршењу Устава Босне и Херцеговине.

41. Стога, имајући у виду да је питање техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Босне и Херцеговине, као и оцјена њихове усклађености у оквиру спољнотрговинске политике из члана III/16) Устава Босне и Херцеговине регулисано постојећим државним законом који представља одлуку институција Босне и Херцеговине, произлази да је Република Српска оспореним законом прекршила принцип поштовања одлука институција Босне и Херцеговине и принцип одговорности ентитета из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине.

42. Имајући у виду наведени закључак, Уставни суд сматра да није неопходно да се захтјев разматра у односу на остале уставне норме на које указује подносилац захтјева.

VII. Закључак

43. Уставни суд закључује да Закон о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13) није у сагласности са чланом III/36) Устава Босне и Херцеговине јер је питање техничких захтјева за производе који се стављају на тржиште Босне и Херцеговине и оцјена њихове усклађености у оквиру спољнотрговинске политике регулисано постојећим државним законом из искључиве надлежности институција Босне и Херцеговине, због чега је Република Српска оспореним законом прекршила принцип поштовања одлука институција Босне и Херцеговине и принцип одговорности ентитета из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине.

44. На основу члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

45. На основу члана 59 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

46. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-3/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23)

Одлука од 28. септембра 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-3/21, рјешавајући захтјев **седам делегата Вијећа народа Републике Српске**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 28. септембра 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности одредби Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23),

утврђује се да члан 7, члан 8 тач. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) и 9), члан 9 став (3), члан 19, члан 22, члан 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члан 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2) истог члана, члан 37, члан 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члан 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23) нису у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 став (2) Устава Босне и Херцеговине¹ укидају се члан 7, члан 8 тач. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) и 9), члан 9 став (3), члан 19, члан 22, члан 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члан 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2) истог члана, члан 37, члан 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члан 50 Закона

¹ Умјесто „Устава Босне и Херцеговине“ треба да пише „Правила Уставног суда Босне и Херцеговине“.

о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23).

Укинути члан 7, члан 8 тач. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) и 9), члан 9 став (3), члан 19, члан 22, члан 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члан 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2) истог члана, члан 37, члан 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члан 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23), у складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда, престају да важе наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Утврђује се да су одредбе члана 8 тач. 10), 11) и 12) и став (2) истог члана Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23) у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Седам делегата Вијећа народа Републике Српске (у даљњем тексту: подносиоци захтјева) поднијело је 25. фебруара 2021. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању РС („Службени гласник РС“ бр. 67/20 и 16/23; у даљњем тексту: Закон). Подносиоци захтјева сматрају да наведене одредбе нису у сагласности с Уставом Босне и Херцеговине, и то чл. I/2, III/26) и III/36).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 26. фебруара 2021. године да достави одговор на захтјев.

3. Народна скупштина је одговор на захтјев доставила 22. јуна 2021. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносиоци захтјева тврде да према изричитој одредби члана III/36) Устава Босне и Херцеговине ентитети у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: БиХ) имају позитивну уставноправну обавезу да усаглашавају ентитетске уставе и законе с Уставом Босне и Херцеговине. Анализирајући праксу ентитетских законодавстава, подносиоци захтјева су дошли до закључка да ту обавезу ентитети не доживљавају као позитивну обавезу, нити заузимају проактиван став у погледу заштите уставности, поштовања нормативно-правне хијерархије и правне сигурности. У том правцу подносиоци захтјева наглашавају да је питање начина обезбјеђења квалитета у области високог образовања регулисано Оквирним законом о високом образовању (у даљњем тексту: Оквирни закон). Такође, у Одлуци број [У-22/18](#) Уставни суд је јасно истакао „да федералне јединице имају право да ову област дефинишу прецизније, али обавезно у складу с државним законом“. Упркос томе, како наводе подносиоци захтјева, Народна скупштина је донијела Закон, који у потпуности игнорише ту обавезу.

5. Подносиоци захтјева наводе да оспорене одредбе Закона дефинишу различите сегменте укупног система обезбјеђења квалитета у високом образовању у ентитету Република Српска (у даљњем тексту: РС), а посебно надлежности Агенције за високо образовање РС (у даљњем тексту: ентитетска агенција), њеног директора и управног одбора. Према мишљењу подносилаца захтјева, оспорене одредбе Закона потпуно игноришу постојање државне Агенције за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (у даљњем тексту: државна агенција), која је формирана Оквирним законом којим су њена овлашћења и надлежности јасно прописани. Оспореним одредбама Закона ентитетској агенцији је дато овлашћење да представља РС на међународним конференцијама, скуповима, у међународним организацијама и удружењима, те да остварује сарадњу с међународним органима и тијелима и институцијама надлежним за високо образовање и обезбјеђење квалитета. Међу оспореним одредбама је и одредба која ентитетској агенцији даје овлашћење да даје препоруке надлежном ентитетском министарству за издавање дозвола за рад високошколских установа, усвајање листе стручњака за оцјењивање и давање препорука за акредитовање високошколских установа, именовање акредитацијског вијећа, те питања у вези с успостављањем и вођењем ентитетског регистра акредитованих високошколских установа. Посебну пажњу подносиоци захтјева усмјеравају на оспорене одредбе Закона којима се ентитетској агенцији даје у надлежност доношење стандарда за почетну акредитацију и акредитацију високошколских установа и студијских програма. Подносиоци захтјева оспоравају и одредбе чл. 22 и 50 Закона којима се нормира успостављање и надлежност центра за информисање и признавање страних високошколских квалификација (у даљњем

тексту: ентитетски центар) као организационог дијела ентитетске агенције. Према оспореним одредбама, ентитетски центар представља ENIC/NARIC центар РС, те се прецизирају његове надлежности у смислу професионалног признавања у области високог образовања ентитета РС и информисања о иностраним системима високог образовања.

6. Према мишљењу подносилаца захтјева, оспорене одредбе Закона су неуставне јер крше члан I/2 Устава Босне и Херцеговине. Принцип владавине права захтијева да сви уставни закони и други прописи морају да буду усклађени с уставним принципима. Према Уставу Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Парламентарна скупштина) је законодавни орган БиХ који, на основу овлашћења из члана IV/4 Устава Босне и Херцеговине, одређује правни оквир дјеловања државних органа. Подносиоци захтјева наглашавају да је Парламентарна скупштина донијела Оквирни закон којим је регулисала обезбјеђење квалитета, информисање и признавање докумената у високом образовању у БиХ. Према ставу Уставног суда, који је заузет у Одлуци број У-22/18, ентитети имају право да прецизирају ову област, али у складу с Оквирним законом. Народна скупштина је, како наводе, доношењем Закона игнорисала ову своју обавезу, што оспорене одредбе Закона чини неуставним.

7. Кршење члана III/26) Устава Босне и Херцеговине подносиоци захтјева доводе у везу с прихватањем Болоњске декларације европских министара образовања. На основу тог документа БиХ је приступила болоњском процесу и обавезала се на успостављање европског простора високог образовања. То захтијева увођење јединствених стандардизованих принципа и критеријума у овој области за цијелу БиХ. БиХ је 2004. године ратификовала Конвенцију о признавању квалификација које се односе на високо образовање у европској регији (у даљњем тексту: Лисабонска конвенција), а затим и низ других декларација и конвенција у вези с овом проблематиком. На тај начин БиХ је високо образовање и његову интеграцију у европски простор високог образовања поставила као спољнополитички циљ и међународну обавезу, за чије извршење су надлежне државне институције које су успостављене Оквирним законом. У вези с тим, подносиоци захтјева наглашавају да је БиХ, извршавајући ову своју обавезу, донијела Оквирни закон којим је ову област дефинисала као „дјелатност од посебног значаја за Босну и Херцеговину“. На тај начин БиХ је створила законодавни оквир за бржи и квалитетнији развој ове области. Иако према члану III/26) Устава Босне и Херцеговине ентитети имају обавезу да помогну институцијама БиХ да испуне своје међународне обавезе, законодавац у ентитету РС је донио Закон који садржи оспорене одредбе, којима се БиХ и њене институције онемогућавају у извршавању својих законом додијелих обавеза.

8. У вези с кршењем члана III/36) Устава Босне и Херцеговине подносиоци захтјева наводе да Устав Босне и Херцеговине (у овом случају посебно члан

III/1), али и неке друге одредбе дају надлежност држави и њеним институцијама да регулишу питање обезбјеђења квалитета у високом образовању и послове признавања докумената из области високог образовања. Међутим, оспореним одредбама Закона ова материја се регулише супротно обавезама ентитета да „поштују институције БиХ“, због чега су те одредбе супротне одредбама члана III/36) Устава Босне и Херцеговине.

9. Подносиоци захтјева указују (исцрпно на стр. од 11 до 18 захтјева) на битне чињенице у вези с обезбјеђењем квалитета у високом образовању у БиХ, што представља дио напора којим БиХ партиципира у стварању и одржавању јединственог европског простора високог образовања (у даљњем тексту: ЕНЕА). Стварање и одржавање ЕНЕА одвија се кроз болоњски процес, за чије спровођење је одговорна БиХ. Подносиоци захтјева подсјећају да чланице болоњског процеса могу бити само потписнице Европске конвенције о култури Савјета Европе, како је то садржано у Берлинском комуникеу (2003): „Државе стране у Европској конвенцији о култури ће се квалификовати за чланство у европском простору високог образовања под условом да истовремено изјаве своју спремност да слиједи и примијене циљеве болоњског процеса у сопственим системима високошколског образовања.“

10. Подносиоци захтјева наглашавају да се БиХ приступањем болоњском процесу обавезала да ће радити на испуњавању низа услова, између осталог, на промовисању европске сарадње у обезбјеђењу квалитета с циљем унапређивања квалитета квалификација и развијања упоредивих критеријума и методологија. Доношењем Оквирног закона, а након њега и седам кључних стратегија за имплементацију болоњског процеса, БиХ је имплементирала све неопходне законске и институционалне предуслове за интеграцију наше земље у ЕНЕА. Оквирни закон је усклађен с релевантним међународним инструментима (Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода [у даљњем тексту: Европска конвенција] и њени протоколи, Препорука Комитета министара Савјета Европе о признавању и оцјени квалитета приватних високошколских установа (P(97)1), Препорука о приступу високом образовању (P(98)3) и Препорука о истраживачком задатку универзитета (P(2000)8) те Лисабонска конвенција). Оквирним законом је одређено да је високо образовање дјелатност од посебног интереса за БиХ. Како би се то постигло у пракси и како би реализацији овог циља сви у БиХ дали свој допринос, Оквирним законом је прописана обавеза нижим нивоима власти да своје законе о високом образовању ускладе с тим законом (члан 63 Оквирног закона). Што се тиче обезбјеђења квалитета у високом образовању, Оквирним законом је успостављена државна агенција као самостална управна организација (члан 47 Оквирног закона) с јасно прописаним овлашћењима (чл. 48 и 49 Оквирног закона). Након спроведене законске процедуре државна агенција је донијела подзаконске акте потребне за несметани рад и обављање функција из своје

надлежности. Такође, државна агенција је формирала Комисију за утврђивање листе стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа. У 2010. години државна агенција је објавила листу стручњака за акредитовање и од тада је редовно ажурира. Након спроведене процедуре акредитовања високошколских установа, државна агенција је успоставила Државни регистар акредитованих високошколских установа у БиХ и постала чланица у кључним европским асоцијацијама за квалитет у високом образовању. С циљем извршавања Оквирног закона и даљње имплементације болоњског процеса у БиХ и међународних обавеза, Савјет министара БиХ је 2007. године усвојио Одлуку о усвајању докумената, којом је усвојено седам докумената, које су подносиоци захтјева таксативно побројали. Побројани документи (између осталог, Стандарди и смјернице за обезбјеђење квалитета у високом образовању у БиХ) настали су као резултат заједничког пројекта Европске комисије и Савјета Европе под називом „Јачање високог образовања у БиХ“. На њих су сагласност дала ресорна ентитетска и кантонална министарства, одговарајући одјел Брчко дистрикта БиХ и Ректорска конференција БиХ. У Одлуци о усвајању докумената је наведено да ти документи „[...] представљају оквир дјеловања за све институције и појединце који су, у складу са својим надлежностима, укључени у имплементацију болоњског процеса у БиХ“ (члан 3 – Примјена). Сходно Оквирном закону, државна агенција је одговорно тијело за спровођење процеса обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ.

11. Подносиоци захтјева су подсјетили на процедуру успостављања државног регистра за акредитовање високошколских установа у БиХ, који представља службену евиденцију о акредитованим високошколским установама у БиХ. На основу података из регистра државна агенција сачињава листу акредитованих високошколских установа у БиХ и обезбјеђује доступност информација о свим акредитованим високошколским установама у БиХ на начин прописан чланом 49 алинеја 9 Оквирног закона.

12. У вези с битним чињеницама у контексту информисања и признавања у високом образовању у БиХ подносиоци захтјева су, између осталог, подсјетили да је БиХ, Одлуком о ратификацији Лисабонске конвенције, преузела обавезу да ову област регулише у складу с међународним стандардима. С циљем извршавања својих обавеза из Лисабонске конвенције, Оквирним законом је предвиђено формирање центра за информисање и признавање докумената из области високог образовања (у даљем тексту: ЦИП). ЦИП представља самосталну управну организацију надлежну за информисање и послове признавања у области високог образовања у оквиру Лисабонске конвенције (члан 45 Оквирног закона). Савјет министара БиХ је 10. јануара 2008. године донио одлуку о почетку рада ЦИП-а са сједиштем у Мостару. ЦИП је у оквиру својих овлашћења донио низ подзаконских аката неопходних за несметан рад и обављање функција због којих је формиран

(подносиоци захтјева су на страни 21 захтјева таксативно побројали све акте ЦИП-а који су доступни на www.cip.gov.ba/bs/legislativa).

13. Подносиоци захтјева тврде да РС, ван уставног оквира, интензивира законодавну активност, чиме настоји да успостави „државу“ са сопственим законодавством и институцијама које могу функционисати без институција БиХ. У том правцу истичу да је донесено низ закона (неки су у процедури) којима РС покушава да питања која је Уставни суд већ разматрао и за која је утврдио да су у надлежности државе БиХ дефинише другачије и независно од државног закона. На тај начин РС настоји да обезбиједи овлашћења ентитетима која им Устав Босне и Херцеговине није дао. При томе, како наводе, БиХ је због блокаде процеса одлучивања онемогућена да доноси прописе, а од ентитета се праве „државе“ са заокруженим уставним и законским оквиром, што представља реалну опасност за опстанак и будућност БиХ. Подносиоци захтјева тврде да очит примјер преузимања надлежности БиХ представља Закон који у значајној мјери није усклађен с Оквирним законом, низом одлука Савјета министара, те ставом Уставног суда који је изражен у Одлуци број У-22/18. Стога, подносиоци захтјева предлажу да се захтјев у цијелости усвоји те да се утврди да оспорене одредбе Закона нису у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

б) Одговор на захтјев

14. Народна скупштина је у исцрпном одговору на захтјев оспорила све приговоре подносилаца захтјева и оцијенила их произвољним и неаргументованим. Истовремено, Народна скупштина је оспорила и легитимацију подносилаца захтјева за подношење захтјева. У вези с хијерархијом правних аката Народна скупштина наводи да се систематским, логичким и циљним тумачењем одредби садржаних у Уставу Босне и Херцеговине долази до закључка да је дјеловање Народне скупштине, у контексту доношења Закона, у потпуности у сагласности са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине. Област високог образовања је према члану III Устава Босне и Херцеговине у искључивој надлежности ентитета, а не институција БиХ. Имајући у виду логичко тумачење права, како наводе, намеће се закључак да је обезбјеђење квалитета у високом образовању у надлежности ентитета, односно ентитетске агенције. Како је, ипак, „не улазећи у разлоге и околности“, донесен Оквирни закон, Народна скупштина је навела да је правна природа Оквирног закона од пресудног значаја за разумијевање конкретног предмета. У вези с тим, Народна скупштина је указала да сам назив „Оквирни закон“ сугерише да намјера законодавца није била да БиХ уреди област високог образовања. Да је то била намјера, законодавац би донио системски закон којим би област високог образовања уредио у цијелости и такав закон би и у формалноправном и у материјалноправном смислу представљао „акт законског карактера“. Према ставу Народне скупштине, Оквирни закон не представља

законски акт у пуном обиму и квалитету, већ само правни оквир којим се утврђују основни принципи унутар одређене области. Оквирни закон стога представља тек „оквир дјеловања надлежних органа ентитета и кантона“ и служи да уреди принципе који важе за све системе високог образовања у БиХ, којих има 13. Дакле, Оквирни закон представља само „смјернице за законодавце“ у ентитету РС, кантонима и Брчко дистрикту БиХ, док највећи дио питања треба да буде уређен ентитетским законима. Стога, оспорене одредбе Закона нису у колизији с Оквирним законом. Народна скупштина је даље нагласила да ентитети не само да имају право да самостално уређују питања која нису изричито уређена Оквирним законом већ имају право и да уређују питања која су уређена Оквирним законом. Ово зато што ентитети могу да „прилагођавају и разрађују законска начела својим друштвеним приликама и правним системима“. Исто тако, чињеница да се одређене институције спомињу у Оквирном закону не значи да ентитети не могу да иста питања уређују својим законима.

15. Народна скупштина даље наводи да норме садржане у оспореном закону треба анализирати и у контексту подјеле надлежности између БиХ и ентитета уопште, будући да одређена рјешења из оспореног закона проистичу из надлежности ентитета које су му дате чланом III Устава Босне и Херцеговине. Народна скупштина сматра да захтјев не садржи нити један аргумент о наводној неусаглашености оспорених одредби Закона с Уставом Босне и Херцеговине. Осим „неупућености у материју“ Закона, подносиоци захтјева су игнорисали и чињеницу да је област обезбјеђења квалитета у високом образовања, као интегрални дио високог образовања, у искључивој надлежности ентитета, у складу са чланом III Устава Босне и Херцеговине. Народна скупштина је, с циљем бољег разумијевања разлога за доношење Закона, изнијела наводе из образложења Закона, које је разматрала приликом његовог усвајања и који упућују на „тенденцију усаглашености с Оквирним законом“. У образложењу Закона је, између осталог, истакнуто: „Будући да улагање у квалитет високог образовања представља темељ развоја друштва свих земаља у развоју, ова област представља један од најважнијих стратешких циљева Републике Српске. Образовање на свим нивоима, у складу с Уставом Босне и Херцеговине, изворна је надлежност Републике Српске. Основни циљеви Закона усмјерени су ка успостављању културе квалитета у високом образовању, а то дугорочно обезбјеђује једини сигуран пут развоја високог образовања Републике Српске. Послове акредитације у области високог образовања од 2011. године обавља Агенција за акредитацију високошколских установа Републике Српске [...]. Законом се уводи општа дефиниција вањског вредновања, која прати јединствену методологију за све поступке којима се провјерава и обезбјеђује квалитет рада високошколских установа, усклађена с европским стандардима у овој области. Сваки од четири поступка се води у сврху одређеног циља, те су стога и описани као нови механизми обезбјеђења квалитета у високом образовања у смислу вањског вредновања. [...] Овај закон у цијелости је усклађен с Оквирним

законом о високом образовању БиХ и Стандардима и смјерницама за обезбјеђење квалитета у европском простору високог образовања који су подијељени у три поглавља, од којих се прво односи на унутрашње обезбјеђење квалитета високошколских установа, друго на вањско обезбјеђење квалитета, док треће представља стандарде и смјернице за агенције које спроводе поступке вањског обезбјеђења квалитета“ (детаљно на стр. од 6 до 8 образложења Закона).

16. Народна скупштина се даље у одговору детаљно осврнула на све оспорене одредбе Закона, уз аргументацију о потпуној усклађености оспорених одредби како с Оквирним законом тако и с Уставом Босне и Херцеговине (детаљно на стр. од 8 до 21 одговора). У вези с успостављањем ентитетске агенције Народна скупштина је, између осталог, навела да земље које имају комплексно административно уређење (Белгија, Холандија, Шпанија, Казахстан, Велика Британија, Руска Федерација, Француска) имају више агенција које се баве обезбјеђењем квалитета у високом образовању. Многе од њих су регионалне агенције, а као примјер је наведена Агенција за квалитет у високом образовању Каталоније. У Белгији дјелују три агенције, док Шпанија има седам регионалних агенција које су чланице ENQA. Наведено упућује на закључак да европске државе његују културолошке различитости својих регија и подстичу међусобну сарадњу, узајамно повјерење, те размјену искустава и позитивних пракси с циљем унапређења квалитета високог образовања и развијања културе квалитета у ENEA. Стога, Народна скупштина сматра да довођење у питање сарадње ентитетске агенције с међународним тијелима и институцијама надлежним за обезбјеђење квалитета показује да подносиоци захтјева не познају ову област. Народна скупштина се детаљно осврнула и на надлежности ентитетске агенције, наглашавајући да се у Оквирном закону (чл. 45, 48 и 49) не спомињу сљедећи појмови: поступак вањског вредновања у сврху почетне акредитације, давање надлежном министарству препорука за издавање дозволе за рад високошколској установи, односно одбијање захтјева високошколске установе за издавање дозволе за рад, спровођење поступка тематског вредновања, спровођење поступка вањске независне периодичне процјене унутрашњих система обезбјеђења квалитета, утврђивање стандарда за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма, прикупљање и обрада података о систему високог образовања, подстицање научноистраживачког рада свих заинтересованих страна у области обезбјеђења квалитета. Стога је, како истиче Народна скупштина, потпуно нејасно на основу чега подносиоци захтјева оспоравају надлежности ентитетске агенције које су прописане чланом 8 Закона. Посебно је истакнуто да се у Оквирном закону не спомиње термин „вањски систем обезбјеђења квалитета“, тако да је РС у складу са чланом 63 Оквирног закона регулисала овај сегмент обезбјеђења квалитета. Вођење регистра акредитованих високошколских установа и студијских програма није у супротности са чланом 49 алинеја 8 Оквирног закона. Регистар који води ентитетска агенција садржи евиденцију правоснажних рјешења о акредитацији која издаје ентитетска агенција

и на која се више не може уложити редован правни лијек, што је у складу са Законом о управном поступку РС. Народна скупштина је истакла да регистар ентитетске агенције има потпуно друго значење од регистра који води државна агенција, те да вођење података о акредитованим високошколским установама и студијским програмима из РС није противно Оквирном закону или Уставу. Напротив, како истиче, истовремено уважавање државног регистра само може допринијети већој транспарентности поступака вањског вредновања наших високошколских установа у ENEA.

17. Затим, Народна скупштина тврди да је члан 22 Закона у потпуности усклађен с Оквирним законом јер је поступак професионалног признавања иностраних високошколских квалификација у искључивој надлежности РС. Наиме, како наводи, према Оквирном закону ЦИП није надлежан за ове послове будући да је његова надлежност сведена на давање препорука и савјета. Осим тога, ЦИП никада није ни вршио признавање страних високошколских диплома јер нема овлашћење да доноси правно обавезујуће одлуке о признавању зато што то није у надлежности ЦИП-а према било којем важећем пропису. Истакнуто је да је РС, по угледу на државе са сложеном структуром у области високог образовања, одлучила да успостави ентитетски центар који врши улогу ENIC/NARIC центра РС. Такву праксу имају и друге европске државе (Белгија, Холандија, Њемачка). Народна скупштина је истакла да је нејасно и зашто се оспоравају чл. 30, 33 и 37 Закона када из Оквирног закона не произлазе појмови: стандарди за почетну акредитацију, листа рецензената, акредитацијско вијеће, одлучивање о жалбама и приговорима високошколских установа на рјешење о акредитацији високошколских установа на основу мишљења комитета за жалбе и приговоре, комитет за жалбе итд. Дакле, према тврдњама Народне скупштине, побројане надлежности нису регулисане нити једном одредбом Оквирног закона. Сходно томе, имајући у виду члан 63 Оквирног закона, РС је регулисала надлежности управног одбора ентитетске агенције, директора ентитетске агенције и акредитацијског вијећа у наведеним сегментима обезбјеђења квалитета у високом образовању. За све оспорене одредбе Народна скупштина је навела да су или у сагласности с Оквирним законом или је РС, у смислу члана 63 Оквирног закона, регулисала она питања која Оквирним законом нису регулисана.

18. Народна скупштина је даље неоснованим оцијенила позивање на кршење члана I/2 Устава Босне и Херцеговине јер је „анализом оспорених одредби утврђено да су оне у цијелости усклађене с Оквирним законом“. Према мишљењу Народне скупштине, оспорене одредбе не крше ни члан III/26) Устава Босне и Херцеговине који се односи на сарадњу државе и ентитета и обавезу ентитета да помаже држави у извршавању њених међународних обавеза јер се Законом ни на који начин не онемогућава БиХ и њеним институцијама да извршавају своје обавезе. Напротив, како даље наводи Народна скупштина, добар углед ентитетске

агенције у области међународне сарадње може само позитивно допринијети и укупном угледу „свих система високог образовања Босне и Херцеговине“ у међународној јавности. Оспорене одредбе Закона, према мишљењу Народне скупштине, не крше ни члан III/36) Устава Босне и Херцеговине, који прописује обавезу ентитета и њихових административних јединица да се у потпуности придржавају Устава Босне и Херцеговине и којим се стављају ван снаге законске одредбе БиХ и уставне и законске одредбе ентитета које му нису сагласне. Народна скупштина такође наводи да су подносиоци захтјева изнијели погрешну тврдњу да је Устав Босне и Херцеговине дао надлежност институцијама БиХ да регулишу питање квалитета у високом образовању и послове признавања докумената из области високог образовања. Наиме, како се даље наводи, из уставних одредби не може се ишчитати таква надлежност БиХ ни у области образовања нити у области обезбјеђења квалитета и признавања докумената. Предложено је да се захтјев у цијелости одбије као неоснован јер су оспорене одредбе Закона у цијелости у сагласности с Уставом Босне и Херцеговине и Оквирним законом.

IV. Релевантни прописи

19. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

*Члан I
Босна и Херцеговина*

[...]

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

*Члан III
Надлежности и односи између институција Босне и
Херцеговине и Ентитета*

[...]

2. Надлежности Ентитета

[...]

б) Сваки ентитет ће пружати сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој омогућио да испуњава међународне обавезе Босне и Херцеговине, под условом да је за финансијске обавезе које је преузео један ентитет без сагласности другог, а прије избора Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, одговоран тај ентитет, изузев уколико је та обавеза неопходна за настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији.

[...]

3. Правни поредак и надлежности институција

[...]

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.

[...]

20. **Закон о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске** („Службени гласник РС“ бр. 67/20 и 16/23)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

ГЛАВА I

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом уређује се обезбјеђење квалитета у високом образовању, поступци почетне акредитације, акредитације, тематског вредновања и вањске независне периодичне процјене унутрашњег система обезбјеђења квалитета, те статус, дјелатност, организација и финансирање Агенције за високо образовање Републике Српске.

Члан 2.

Циљеви обезбјеђења квалитета у високом образовању су:

1) изградња културе квалитета у високом образовању Републике Српске (у даљем тексту: Република),

2) стални развој друштва и привреде кроз унапређење квалитета високог образовања,

3) подстицај стварању перспективног окружења за развој каријера високообразованих стручњака у Републици,

4) укљученост свих заинтересованих страна, посебно студената, у процесе обезбјеђења квалитета,

5) усклађивање са европским системом високог образовања и

б) стално анализирање и усвајање трендова и научних истраживања у области високог образовања.

Члан 3.

Обезбјеђење квалитета у високом образовању Републике заснива се на следећим принципима:

- 1) развој система обезбјеђења квалитета високог образовања у складу са Европским стандардима (ESG),
- 2) партнерски однос са високошколским установама, студентима и другим заинтересованим странама,
- 3) отвореност, професионализам и етичност у свим процесима обезбјеђења квалитета,
- 4) фокус обезбјеђења квалитета на потребама студента и друштвене заједнице,
- 5) упоредивост са међународним стандардима квалитета и
- 6) независност у процесима обезбјеђења квалитета и објективност одлука о исходима.

Члан 4.

Поједини изрази и појмови у смислу овог закона имају сљедеће значење:

1) квалитет је скуп карактеристика високошколске установе, односно студијског програма којима се доказује ниво задовољавања општеприхваћених стандарда, као и потреба и очекивања студената и друштва у цијелини у процесу високог образовања, кроз сталну тежњу за унапређењем свих процеса и њихових исхода,

2) ESG (енгл. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*), Стандарди и смјернице за обезбјеђење квалитета у европском простору високог образовања представљају стандарде и смјернице унутрашњег обезбјеђења квалитета високошколских установа, стандарде и смјернице вањског обезбјеђења квалитета и стандарде и смјернице за обезбјеђење квалитета агенција,

3) обезбјеђење квалитета је аспект управљања процесима којим се врши планирање, надзор над извођењем и унапређење кључних активности, с крајњим циљем постизања повјерења заинтересованих страна да ће очекивани ниво квалитета бити остварен,

4) унутрашњи систем обезбјеђења квалитета је систем мјера и активности којима високошколске установе осигуравају ефикасност процеса и остваривање квалитетних исхода образовних и научних активности, те активности од значаја за друштвену заједницу,

5) вањски систем обезбјеђења квалитета обухвата вредновање и оцјену квалитета установе, чланице универзитета, студијског програма или унутрашњег система обезбјеђења квалитета који се заснивају на објективним и јасним критеријумима,

6) вредновање обухвата поступке и резултат утврђивања квалитета, сврсисходности и ефикасности високошколске установе, чланице универзитета, студијског програма или унутрашњег система обезбјеђења квалитета,

7) самовредновање (енгл. *internal evaluation*) је процес којим високошколска установа на систематичан и документован начин провјерава ефикасност и ефикасност система обезбјеђења квалитета и његових процеса са циљем покретања радњи, активности и пројеката унапређења,

8) вањско вредновање (енгл. *external evaluation*) је објективно и непристрасно вредновање система обезбјеђења квалитета у односу на важеће стандарде и критеријуме, које врши комисија рецензента или комисија стручњака, а у сврху почетне акредитације или акредитације високошколске установе и студијских програма које изводи,

9) почетна акредитација је поступак вањског вредновања квалитета нових високошколских установа и/или нових студијских програма како би се утврдило испуњава ли високошколска установа прописане услове и стандарде за доношење препоруке о акредитацији у сврху издавања дозволе за рад високошколским установама за обављање дјелатности и/или извођење студијских програма,

10) акредитација је поступак обезбјеђења квалитета високошколске установе или студијског програма заснован на самовредновању високошколске установе и оцјени независних стручњака, ради потврде испуњавања услова за наставак обављања дјелатности и/или извођење студијских програма, с циљем препознавања квалитета високог образовања у оквиру европског простора високог образовања,

11) аудит је систематичан и документован процес провјере нивоа развијености и ефикасности, односно цјеловитости унутрашњег система обезбјеђења квалитета и објективно вредновање свих његових дијелова како би се утврдио обим у ком су испуњени захтјеви стандарда за обезбјеђење квалитета,

12) тематско вредновање је поступак оцјене квалитета појединих сегмената организације и/или активности високошколске установе, чланице универзитета, студијског програма или унутрашњег система обезбјеђења квалитета,

13) рецензија студијског програма је стручно мишљење с циљем оцјењивања усаглашености структуре и садржаја студијског програма са важећим стандардима у одређеним образовним и научним областима, те захтјевима у вези са исходима учења, квалификацијама и занимањима свршених студената,

14) листа стручњака је листа која садржи имена и податке домаћих и међународних стручњака који учествују у процесу акредитације,

15) листа рецензента је листа која садржи имена и податке домаћих и међународних стручњака који учествују у поступцима почетне акредитације и рецензије студијских програма,

16) комисија стручњака је независно тијело које у процесу вањског вредновања, у сврху акредитације, утврђује испуњеност стандарда и критеријума квалитета у раду високошколских установа,

17) комисија рецензента је независно тијело које у процесу вањског вредновања, у сврху почетне акредитације, утврђује испуњеност стандарда и критеријума квалитета за почетну акредитацију високошколских установа, односно студијских програма,

18) препорука о почетној акредитацији је независно стручно мишљење, донесено након спроведеног поступка вредновања у сврху почетне акредитације, а на основу којег министарство надлежно за високо образовање издаје дозволу за рад високошколској установи, односно одбија захтјев високошколске установе за издавање дозволе за рад,

19) писмо очекивања је акт сачињен на основу извјештаја о вањском вредновању у сврху акредитације, којим се указује на недостатке уочене при утврђивању испуњености стандарда квалитета студијског програма, односно високошколске установе и изражава очекивање да ће наведени недостаци бити отклоњени у датом року,

20) професионално признавање је поступак којим се имаоцу иностране исправе утврђује право на запошљавање, а који обухвата вредновање студијског програма на којем је стечена високошколска квалификација,

21) ENQA - Европска асоцијација за осигурање квалитета у високом образовању (енгл. European Association for Quality Assurance in Higher Education),

22) Лисабонска конвенција - Конвенција о признавању диплома у високом образовању, потписана у Лисабону 11. априла 1997. године,

23) ENIC/NARIC - Европска мрежа центара за признавање и информисање у високом образовању / национални центри за академско признавање и информисање (енгл. European Network of Information Centres in the European Region / National Academic Recognition Information Centres in the European Union).

ГЛАВА II

АГЕНЦИЈА ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Члан 6. ст. (1) и (2)

(1) Агенција за високо образовање Републике Српске (у даљњем тексту: Агенција) је основана у сврху обезбјеђења квалитета у високом образовању и своју дјелатност обавља у складу са овим и посебним законима.

(2) Агенција је самостално и независно правно лице и у свом раду поштује европске стандарде и смјернице, те међународну праксу у области обезбјеђења квалитета у високом образовању.

Члан 7.

(1) Агенција представља Републику на међународним конференцијама, скуповима, међународним организацијама и удружењима у оквиру своје надлежности.

(2) Агенција сарађује са међународним органима, тијелима и институцијама надлежним за високо образовање и обезбјеђење квалитета.

Члан 8.

(1) Агенција је надлежна да:

- 1) спроводи поступак вањског вредновања у сврху почетне акредитације,
- 2) даје Министарству за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво (у даљем тексту: Министарство) препоруку за издавање дозволе за рад високошколској установи, односно одбијање захтјева високошколске установе за издавање дозволе за рад,
- 3) спроводи поступак акредитације,
- 4) спроводи поступак тематског вредновања,
- 5) спроводи поступак вањске независне периодичне процјене унутрашњих система обезбјеђења квалитета,
- 6) води Регистар акредитованих високошколских установа и студијских програма (у даљем тексту: Регистар),
- 7) спроводи поступак професионалног признавања иностраних високошколских квалификација у складу са овим законом и законом којим се уређује област високог образовања,
- 8) утврђује стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици у складу са овим законом, уз претходно прибављено мишљење Савјета за високо образовање Републике Српске (у даљем тексту: Савјет),
- 9) утврђује стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у складу са овим законом, критеријумима за акредитацију високошколских установа и студијских програма у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: БиХ), те европским и међународним стандардима, уз претходно прибављено мишљење Савјета,
- 10) прикупља и обрађује податке о систему високог образовања и другим системима с којима је високо образовање повезано,
- 11) подстиче научноистраживачки рад свих заинтересованих страна у области обезбјеђења квалитета,
- 12) обавља и друге послове у складу са овим законом, прописима из области високог образовања и Статутом.

(2) Дјелатност Агенције уређује се Статутом и општим актима Агенције, у складу са овим законом и прописима из области високог образовања.

ГЛАВА III
СИСТЕМ ОБЕЗБЈЕЂЕЊА КВАЛИТЕТА

Члан 9. став (3)

(3) Вањски систем обезбјеђења квалитета заснива се на републичким, европским и међународним стандардима.

Члан 16.

(1) Акредитација је поступак вањског вредновања квалитета високошколске установе или студијског програма, заснован на самовредновању високошколске установе и оцјени независних стручњака.

(2) Предмет акредитације су високошколске установе и студијски програми, а то укључује и поступке управљања високошколском установом, процесе којима се реализују студијски програми, унутрашњи систем квалитета у високошколској установи, ресурсе и потенцијале високошколске установе, те капацитете за промјене.

(3) Акредитација студијских програма се спроводи коришћењем различитих механизма обезбјеђења квалитета и модела акредитације студијских програма: рецензије, кластерске акредитације и појединачне акредитације.

(4) Акредитација студијских програма се може спроводити у оквиру акредитације високошколске установе и/или као посебан поступак.

(5) Акредитација се спроводи у складу са стандардима за акредитацију високошколских установа и студијских програма Републике који су усклађени са европским и међународним стандардима, те критеријумима за акредитацију високошколских установа и студијских програма у БиХ.

(6) Високошколска установа која има дозволу за рад подноси захтјев за акредитацију високошколске установе и студијских програма за које има дозволу за рад у року од двије године од дана уписа у Регистар високошколских установа, који се води у Министарству.

(7) Високошколска установа уписана у Регистар подлијеже периодичној акредитацији сваких пет година и периодичном вањском аудиту унутрашњег система обезбјеђења квалитета, а акредитовани студијски програми подлијежу периодичном вањском вредновању.

(8) Високошколска установа уписана у Регистар дужна је да акредитује све студијске програме првог и другог циклуса студија за које има дозволу за рад.

(9) Акредитација и вањско вредновање студијских програма одвија се према годишњем плану који сачињава Агенција.

Члан 17.

(1) Акредитација се спроводи у три фазе:

- 1) самовредновање,
- 2) вањско вредновање и
- 3) доношење одлуке о акредитацији.

(2) Вањско вредновање из става 1. тачка 2) овог члана спроводи Комисија стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа и студијских програма (у даљем тексту: Комисија стручњака).

(3) Комисија стручњака се именује са Листе стручњака, у складу са законом.

(4) У сврху акредитације студијског програма именују се рецензенти из научног/образовног поља и/или уже научне/образовне области којој припада студијски програм, који достављају извјештај са стручним мишљењем о студијском програму, без препорука о исходу акредитације.

(5) Рецензенти се именују са Листе рецензента, у складу са овим законом.

(6) Чланови Комисије стручњака и рецензенти из ст. 2. и 4. овог члана за свој рад имају право на накнаду.

(7) Високошколске установе имају право приговора Комитету за жалбе и приговоре на спровођење поступка вањског вредновања у свим фазама поступка.

Члан 18.

(1) Комисија стручњака сачињава извјештај о вањском вредновању у сврху акредитације.

(2) На основу извјештаја Комисије стручњака из става 1. овог члана, директор Агенције може:

- 1) донијети рјешење о акредитацији,
- 2) упутити писмо очекивања или
- 3) донијети рјешење којим се одбија захтјев за акредитацију.

(3) На рјешења из става 2. т. 1) и 3) овог члана високошколска установа може уложити жалбу Управном одбору Агенције у року од 15 дана од дана пријема рјешења.

(4) Управни одбор одлучује о жалби из става 3. овог члана на основу прибављеног мишљења Комитета за жалбе и приговоре.

(5) Одлука Управног одбора из става 4. овог члана је коначна, а против ње се тужбом може покренути управни спор.

(6) Уколико се у току трајања поступка вањског вредновања у сврху акредитације утврде чињенице које могу битно утицати на исход поступка, поступак се обуставља и врши преиспитивање правно релевантних чињеница које су спорне а које могу да утичу на исход поступка.

(7) Акредитације спроведене у Републици Србији признају се у Републици у складу са закљученим Споразумом о заједничким активностима у области осигурања квалитета и признавању акредитација у високом образовању успостављеним између Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Министарства за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво Републике Српске (у даљем тексту: Споразум).

(8) Акредитација студијског програма, као и било који други облик вањског вредновања, коју високошколска установа стекне код друге агенције чланице ENQA, признаће се под условима и на начин одређен споразумом Агенције и агенције која је извршила вањско вредновање, у смислу одредаба ESG.

(9) Директор Агенције доноси Правилник о акредитацији високошколских установа и студијских програма.

(10) Правилником из става 9. овог члана прописује се начин провјере легитимности високошколске установе за акредитацију, поступак вањске процјене квалитета рада високошколских установа, начин утврђивања листе стручњака, поступак формирања и рада Комисије стручњака, поступак избора и именовања рецензента за рецензију студијских програма, начин за прибављање мишљења Акредитацијског вијећа и поступак издавања рјешења.

Члан 19.

(1) Агенција води Регистар.

(2) На основу рјешења о акредитацији, високошколске установе и студијски програми се уписују у Регистар.

(3) Регистар се води у писаном и електронском облику и дио је централног информационог система Агенције, која о свим промјенама у Регистру службено обавјештава Министарство.

(4) Извод из Регистра је доступан јавности путем интернет странице Агенције.

(5) Високошколске установе које су акредитоване у Републици Србији могу се уписати у Регистар из става 1. овог члана у складу са Споразумом.

(6) Високошколска установа којој је истекла акредитација и која није поднела нови захтјев за акредитацију до истека рока важења акредитације брише се из Регистра.

(7) Високошколска установа којој је одбијен захтјев за акредитацију брише се из Регистра по правоснажности рјешења из члана 18. став 2. тачка 3) овог закона.

(8) Директор Агенције доноси Правилник о вођењу Регистра акредитованих високошколских установа и студијских програма.

(9) Правилником из става 8. овог члана прописује се начин вођења, изглед и садржај Регистра, поступак уписа у Регистар, начин и исправке уписа, брисање из Регистра и обезбјеђење доступности информација о акредитованим високошколским установама.

ГЛАВА IV

ЦЕНТАР ЗА ИНФОРМИСАЊЕ И ПРИЗНАВАЊЕ СТРАНИХ ВИСОКОШКОЛСКИХ КВАЛИФИКАЦИЈА

Члан 22.

(1) Агенција организује Центар за информисање и признавање страних високошколских квалификација као свој организациони дио (у даљем тексту: Центар).

(2) Центар представља ENIC/NARIC центар Републике Српске.

(3) Центар обавља послове:

- 1) професионално признавања у области високог образовања у оквиру Лисабонске конвенције,
- 2) информисања о систему високог образовања Републике и
- 3) информисања о иностраним системима високог образовања.

Члан 30. став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14)

(1) Управни одбор обавља сљедеће послове:

- 6) предлаже стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици,
- 7) предлаже стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици,
- 8) усваја Листу стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа, односно студијских програма у складу са законом,
- 9) усваја Листу рецензата за почетну акредитацију и за рецензију студијских програма,
- 10) именује чланове Акредитацијског вијећа,

- 13) одлучује о жалбама и приговорима високошколских установа на рјешење о акредитацији високошколских установа на основу мишљења Комитета за жалбе и приговоре,
- 14) именује чланове Комитета за жалбе и приговоре и
[...]

Члан 33. став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2)

(1) Директор Агенције обавља сљедеће послове:

- 5) именује комисије рецензента за вањско вредновање и давање препоруке о почетној акредитацији,
- 6) именује рецензенте за рецензије студијских програма,
- 7) утврђује приједлоге и формира комисије стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа, односно студијских програма у складу са законом,
- 8) предлаже чланове Акредитацијског вијећа након спроведеног поступка јавне конкуренције,
[...]

(2) Директор Агенције на приједлог Управног одбора, а по прибављеном мишљењу Савјета, доноси Стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма и Стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици.

Члан 37.

(1) Акредитацијско вијеће је стручно и савјетодавно тијело Агенције, које врши контролу процеса вредновања у смислу обезбјеђења интегритета унутрашњег система квалитета Агенције.

(2) Акредитацијско вијеће разматра извјештаје о вањском вредновању и о томе сачињава закључак.

(3) Уколико је Акредитацијско вијеће закључило да је извјештај неусаглашен са стандардима, критеријумима и законом, извјештај се доставља Комисији рецензента или Комисији стручњака на додатно изјашњавање и допуњу.

(4) Допуњени извјештај из става 3. овог члана доставља се Акредитацијском вијећу.

(5) Акредитацијско вијеће доноси закључак о усклађености, односно неусклађености поступка вањског вредновања са стандардима, критеријумима и овим законом, који доставља директору Агенције.

(6) Структура, број чланова, начин избора и мандат Акредитацијског вијећа прописују се Статутом Агенције.

(7) Чланови Акредитацијског вијећа за свој рад имају право на накнаду.

Члан 48. став (1) тачка 3) и став (2)

(1) Директор Агенције ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети:

3) Правилник о вођењу Регистра акредитованих високошколских установа и студијских програма (члан 19. став 8),

(2) Директор Агенције ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона на приједлог Управног одбора, а по прибављеном мишљењу Савјета донијети:

1) Стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици (члан 33. став 2), и

2) Стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици (члан 33. став 2).

Члан 50.

(1) Агенција ће организовати Центар из члана 22. овог закона у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

(2) До организовања Центра из члана 22. овог закона, поступак професионалног признавања страних високошколских квалификација спроводиће се према одредбама раније важећих прописа у области високог образовања.

21. Оквирни закон о високом образовању у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 59/07 и 59/09)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

ДИО I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

1. Циљ Закона

Члан 1.

Законом о високом образовању у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Закон) утврђује се организација високог образовања у Босни и Херцеговини, одговорност надлежних власти у овој области, установљавају органи за спровођење закона и међународних обавеза Босне и Херцеговине, те начин обезбјеђивања квалитета у области високог образовања.

Члан 2.

У сврху реформе високог образовања, овај Закон установљава основне принципе и стандарде за стицање високог образовања у Босни и Херцеговини, у складу са релевантним одредбама Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (ETS No. 5, 1950) и њених протокола, Препоруком Комитета

министара Савјета Европе о признавању и оцјени квалитета приватних високошколских установа [Р(97)1], Препоруком о приступу високом образовању [Р(98)3] и Препоруком о истраживачком задатку универзитета [Р(2000)8] и другим релевантним принципима међународно признатих правних инструмената чија је држава уговорница и Босна и Херцеговина, те у складу са Конвенцијом Савјета Европе/UNESCO-а о признавању квалификација у високом образовању у европском региону (ETS No. 165, 1997).

Босна и Херцеговина прихвата европске стратешке циљеве у области високог образовања, изражене у Декларацији европских министара високог образовања из Болоње (1999), као и каснији развој овог концепта.

Високо образовање је дјелатност од посебног интереса за Босну и Херцеговину.

2. Високо образовање: циљеви и значај

Члан 3.

Циљеви високог образовања су да се:

- установе, развијају, штите и преносе знања и способности кроз наставу и научноистраживачки рад и тиме доприноси развоју способности појединаца и друштва,
- пружи могућност грађанима да, у складу са прописима, уживају корист високог образовања цијели живот.

ДИО III - ИНСТИТУЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА

1. Министарство цивилних послова БиХ

Члан 42.

Министарство цивилних послова БиХ одговорно је за спровођење овог Закона и за:

- координацију и развој високог образовања у Босни и Херцеговини, уз консултације са другим надлежним министарствима;
- промоцију интеграције наставног и истраживачког рада и стимулацију истраживачких програма на универзитетима;
- промоцију мобилности студената и особља у области високог образовања у Европи и свијету;
- промоцију веза између високошколских установа у Босни и Херцеговини и високошколских установа у региону и свијету;
- промоцију једнаких могућности приступа високом образовању, стручном развоју и обуци, цијеложивотном учењу и свим другим аспектима високог образовања;

- подржавање и подстицање јачих веза између сектора високог образовања, индустрије, привреде и друштва.

3. Центар за информирање и признавање документа

Члан 44.

Овим Законом оснива се Центар за информисање и признавање документа из области високог образовања (у даљњем тексту: ЦИП).

ЦИП је самостална управна организација, а надлежан је за информисање и послове признавања у области високог образовања у оквиру Конвенције о признавању диплома у високом образовању (у даљњем тексту: Лисабонска конвенција).

Члан 45.

ЦИП је надлежан за:

- информисање и признавање у области високог образовања;
- координирање и међународну размјену академског особља, студената и програма у области високог образовања;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним пројектима у области високог образовања из своје надлежности;
- путем међународне мреже центара за информације (мреже ENIC/NARIC), пружање информација високошколским установама у БиХ у вези са страним високошколским установама и програмима, као основ за признавање степена и диплома за даљње школовање на високошколским установама у БиХ и представља Босну и Херцеговину у тим мрежама;
- даје обавјештење и мишљење о страним степенима и дипломама у Босни и Херцеговини у сврху настављања школовања на високошколским установама у БиХ;
- даје савјете и информације о питањима из свог дјелокруга странама са законитим интересом;
- у складу са Лисабонском конвенцијом и њеним пратећим документима, доноси препоруке министарству Републике Српске, кантоналним министарствима и Брчко Дистрикту БиХ о признавању диплома стечених ван БиХ с циљем запослења, наставка образовања и остваривања других права која проистичу из стечене квалификације.

Члан 46.

Рад ЦИП-а уређује се статутом.

Сагласност на статут ЦИП-а даје Савјет министара БиХ.

ЦИП-ом руководи директор којег, након спроведеног јавног конкурса, именује Управни одбор ЦИП-а. Директор се именује на мандат од четири године.

ЦИП-ом управља Управни одбор који има седам чланова. Савјет министара БиХ бира Управни одбор послје спроведеног јавног конкурса на бази паритета. У Управни одбор бирају се по два представника сваког конститутивног народа и један представник националних мањина.

Чланови Управног одбора ЦИП-а бирају се на мандат од три године са могућношћу реизбора, под условом да се иницијално именоване спроведе у фазама, тако да сваке године једна трећина чланова буде реизборна или поново именована.

Управни одбор одлучује већином гласова од укупног броја чланова под условом да такву већину чини по један глас представника сваког конститутивног народа.

ЦИП се финансира из буџета институција БиХ.

4. Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета

Члан 47.

Овим Законом оснива се Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (у даљњем тексту: Агенција).

Агенција је самостална управна организација.

Члан 48.

Агенција је надлежна за:

- утврђивање јасних, транспарентних и приступачних критеријума за акредитацију високошколских установа и доношење норми којима се одређују минимални стандарди у области високог образовања;

- утврђивање критеријума за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа;

- давање препорука о критеријумима и стандардима министарству Републике Српске, кантоналним министарствима и Брчко Дистрикту БиХ за оснивање и затварање високошколских установа, те за реструктурирање студијских програма;

- давање препорука о критеријумима за лиценцирање високошколских установа и студијских програма;

- давање препоруке о најнижим школаринама за све студенте на акредитованим високошколским установама, с циљем усклађивања најнижих школарина на цијелој територији Босне и Херцеговине;

- давање савјета о политици рада и развоја министарству Републике Српске, кантоналним министарствима и Брчко Дистрикту БиХ;

- давање савјета и информација о питањима из своје надлежности заинтересованим странкама;
- утврђивање стандарда квалитета, анализирање квалитета, давање препорука за отклањање недостатака квалитета студија и високошколских установа;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним организацијама за квалитет у високом образовању;
- предлагање опитних смјерница и критеријума на основу којих се из буџета институција БиХ могу додјеливати средства високошколским установама за научноистраживачки рад;
- доношење правилника и других аката из своје надлежности.

4.1. Акредитација високошколских установа

Члан 49.

У области акредитације, Агенција је надлежна за:

- расписивање јавног конкурса за избор домаћих и међународних стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа, односно њихових студијских програма (у даљњем тексту: стручњаци);
- оснивање комисије за утврђивање листе стручњака који задовољавају критеријуме из члана 48. аLINEЈА 2. овог Закона. Комисија има пет чланова, а чини је по један представник: Ректорске конференције, једног кантоналног министарства, министарства Републике Српске, Брчко Дистрикта БиХ, те представник Агенције;
- достављање утврђене листе стручњака на усвајање свим министарствима образовања у Босни и Херцеговини и надлежном одјелу Брчко Дистрикта БиХ;
- именоване комисије стручњака, на основу приједлога надлежних образовних власти у погледу избора стручњака са утврђене листе стручњака;
- давање препоруке надлежним образовним властима о акредитацији високошколске установе, односно студијског програма, на основу мишљења комисије стручњака;
- поступаки рјешење о акредитацији и лиценцирању високошколских установа које доносе министарство Републике Српске, кантонална министарства и Брчко Дистрикт БиХ, у складу са чланом 48. аLINEЈА 1. овог Закона;
- оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији са нормама и критеријумима из члана 48. аLINEЈА 1. овог Закона и, у случају утврђене неусклађености, давање препоруке Управном одбору за предузимање даљњих мјера, све до мјере

поништења рјешења о акредитацији. Жалбу на рјешење о поништењу рјешења о акредитацији надлежне образовне власти подносе Управном одбору Агенције;

- вођење државног регистра акредитованих високошколских установа;
- сталну доступност на својој интернет страници листе акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини и њено објављивање најмање једном годишње у „Службеном гласнику БиХ“, а најмање два пута годишње у трима високотиражним дневним новинама.

4.2. Форма и садржај дипломе и додатка дипломи

Члан 50.

Агенција доноси упутство о форми и садржају дипломе и додатка дипломе коју издају акредитоване високошколске установе.

4.3. Статут и тијела Агенције

Члан 51.

Рад Агенције уређује се статутом.

Сагласност на статут Агенције даје Савјет министара БиХ.

Агенцијом за развој високог образовања и обезбјеђење квалитета руководи директор.

Директора и његове замјенике, након спроведеног јавног конкурса, бира Савјет министара БиХ.

Мандат директора и његових замјеника је четири године.

Директор и замјеници директора не могу да буду из истог конститутивног народа.

Агенцијом управља Управни одбор који има десет чланова.

Управни одбор чине по три члана из сва три конститутивна народа и један члан из реда осталих.

Чланове управног одбора Агенције бира Парламентарна скупштина БиХ на мандат од три године са могућношћу реизбора, под условом да се иницијално именоване спроведе у фазама, тако да сваке године једна трећина чланова буде реизборна, или поново именована.

Управни одбор одлучује већином гласова од укупног броја чланова под условом да такву већину чине најмање двије трећине гласова представника сваког конститутивног народа.

Управни одбор чини најмање 50% редовних професора универзитета.

Прелазни период за акредитовање и лиценцирање

Члан 61.

Постојеће високошколске установе ступањем на снагу овог Закона добијају привремену акредитацију од надлежне институције. У привременој акредитацији одређује се рок у којем ће се обавити акредитовање сваког од појединих програма који се изучавају на тим високошколским установама, а све у складу са критеријумима и процедурама за акредитацију и стандардима.

Акредитовање високошколских установа биће обављено у периоду од највише четири године од дана ступања на снагу овог Закона.

6. Именовање вршиоца дужности и рок за доношење прописа

Члан 62.

Савјет министара БиХ ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог Закона именовати управне одборе и вршиоце дужности директора ЦИП-а и Агенције.

Агенција ће у року од годину дана донијети прописе из своје надлежности.

7. Усклађивање других закона

Члан 63.

Закони Републике Српске и кантонални закони из области високог образовања ускладиће се са одредбама овог Закона у периоду од шест мјесеци након његовог ступања на снагу.

Сва питања из области високог образовања која нису регулисана овим Законом регулисаће се законима на нивоу Републике Српске и кантона.

22. Одлука о усвајању докумената потребних за даљњу имплементацију Болоњског процеса у БиХ („Службени гласник БиХ“ број 13/08) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(Предмет Одлуке)

(1) Овом Одлуком се усваја седам докумената који су потребни за извршење Оквирног закона о високом образовању у БиХ („Службени гласник БиХ“, број 59/07), за даљњу имплементацију Болоњског процеса у БиХ (Берлински коминике 2003. године), за извршење Конвенције о признавању квалификација које се односе на високо образовање у европској регији (број 165) („Службени гласник БиХ“ - „Међународни уговори“, број 16/03), као и извршење Програма реализације приоритета из Европског партнерства са БиХ (усвојеног на 110. сједници Савјета министара БиХ, одржаној 23. 02. 2006. године).

(2) Документи из претходног става су:

- а) Оквир за високошколске квалификације у БиХ
- б) Спровођење Оквира за квалификације за високо образовање у БиХ
- ц) Стандарди и смјернице за осигурање квалитета у високом образовању у БиХ
- д) Препоруке за имплементацију осигурања квалитета у високом образовању у БиХ
- е) Државни акциони план за признавање квалификација у БиХ
- ф) Модел Додатка дипломи за БиХ
- г) Приручник за кориснике модела Додатка дипломи за БиХ.

Члан 2.

(Начин израде докумената и сагласности)

(1) Документи су резултат рада заједничког пројекта Европске комисије и Савјета Европе под насловом „Јачање високог образовања у БиХ”.

(2) Документе су припремили домаћи експерти из свих дијелова БиХ уз помоћ европских стручњака.

(3) Документи су прихваћени од стране Управног одбора Пројекта из става (1) овог члана.

(4) Сагласност на документе су дала ресорна ентитетска и кантонална министарства, одговарајуће одјељење Брчко Дистрикта БиХ и Ректорска конференција БиХ.

Члан 3.

(Примјена)

Документи усвојени овом Одлуком представљају оквир дјеловања за све институције и појединце који су, у складу са својим надлежностима, укључени у имплементацију Болоњског процеса у БиХ.

23. Одлука о нормама којима се одређују минимални стандарди у подручју високог образовања у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 100/11 и 26/19)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

I

Овом Одлуком утврђују се минимални стандарди у подручју високог образовања у Босни и Херцеговини.

II

Минимални стандарди који се утврђују овом Одлуком заснивају се на Стандардима и смјерницама за осигурање квалитета у Европском простору високог образовања (ESG 2015).

24. Одлука о критеријумима за акредитацију студијских програма првог и другог циклуса студија у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ број 47/17) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. (Предмет Одлуке)

(1) Овом Одлуком утврђују се критеријуми за акредитацију студијских програма за I и II циклус студија у Босни и Херцеговини.

(2) Критеријуми за акредитацију студијских програма за I и II циклус студија у Босни и Херцеговини су саставни дио ове Одлуке.

Члан 2. (Примјена)

Критеријуми за акредитацију студијских програма за I и II циклус студија примјењују се у поступцима акредитације свих студијских програма I и II циклуса студија у Босни и Херцеговини.

25. Одлука о критеријима за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма („Службени гласник БиХ“ број 2/18) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. (Предмет)

Овом Одлуком утврђују се критеријуми за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма у Босни и Херцеговини, начин њиховог избора путем јавног конкурса и начин објављивања конкурса, одабир стручњака у посебним случајевима, садржај листе стручњака, обавезе стручњака, начин ажурирања листе стручњака и престанак статуса стручњака.

Члан 2. (Категорије стручњака)

Домаћи и међународни стручњаци који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма у смислу ове одлуке су:

- (а) Стручњаци - представници академске заједнице у БиХ;
- (б) Стручњаци - представници привреде и праксе;
- (в) Међународни стручњаци;
- (г) Студенти.

Члан 7.
(Начин избора)

- (1) Избор домаћих и међународних стручњака врши се путем јавног конкурса.
- (2) Одлуку о расписивању јавног конкурса доноси директор Агенције.
- (3) Јавни конкурс за избор домаћих и међународних стручњака објављује се сваке године.
- (4) Јавни конкурс се расписује по научним областима дефинираним Оквирним законом о високом образовању у Босни и Херцеговини.
- (5) Стручњацима који су изабрани и уврштени на листу стручњака престаје статус стручњака након истека периода од пет година од дана утврђивања листе.
- (6) Агенција је обавезна шест мјесеци прије истека периода из претходног става расписати нови јавни конкурс за избор стручњака.

Члан 8.
(Објављивање јавног конкурса и пријава на конкурс)

- (1) Обавјештење о расписивању јавног конкурса се објављује у трима високо-тиражним дневним новинама чија се дистрибуција врши на цијелој територији Босне и Херцеговине, а цијели текст конкурса објављује се на интернет страници Агенције.
- (2) Све до окончања конкурсне процедуре и усвајања листе од стране министарства образовања у БиХ и надлежног одјела Брчко Дистрикта БиХ, раније утврђена Листа стручњака остаје важећа.
- (3) Рок за пријаву кандидата на јавни конкурс је 30 дана од дана објављивања обавјештења у дневним новинама.
- (4) Пријава на конкурс врши се попуњавањем обрасца пријаве и достављањем одговарајућих докумената, у оригиналу или овјереној копији, којима се доказује испуњавање прописаних критерија за сваку категорију стручњака, а што ће бити назначено у тексту јавног конкурса.

Члан 9.
(Одабир стручњака у изузетним случајевима)

- (1) У изузетним случајевима, када у току спровођења јавног конкурса није било пријављених кандидата за одређену област са потребном експертизом,

односно на листи стручњака нема изабраног домаћег или међународног стручњака из одређене научне области, Агенција може на основу позива и у сарадњи са Агенцијама из иностранства одредити стручњака за поступак вањског осигурања квалитета.

(2) Стручњак именован на начин из става (1) има равноправан статус са стручњацима именованим са листе стручњака коју је утврдила Агенција.

(3) У случају када Агенција утврди да на листи стручњака из одређене категорије, или научне области постоји недостатак у броју стручњака, провест ће процедуру избора само за ту категорију, односно научну област.

Члан 10. (Садржај листе)

(1) Листа стручњака у зависности од категорије стручњака садржи податке за:

- а) представнике академске заједнице: име и презиме, избор у звање за предмет или ужу научну/умјетничку област, назив институције у којој је запослен, искуство у обукама и учеићу у комисијама за акредитацију;
- б) представнике привреде и праксе: име и презиме, стечена квалификација, назив институције у којој је запослен, радно мјесто, радно искуство у релевантној области, искуство у обукама и учеићу у комисијама за акредитацију;
- ц) представнике студената: име и презиме, циклус студија, назив високошколске установе, назив студијског програма, искуство у обукама и учеићу у комисијама за акредитацију;
- д) међународне стручњаке: име и презиме, држава, степен образовања из релевантне научне области, назив високошколске установе или друге организације у којој је радно ангажован, искуство у обукама и учеићу у комисијама за акредитацију.

(2) Листу стручњака из става (1) води Агенција у папирној и електронској форми уз поштивање одредби Закона о заштити личних података.

Члан 12. (Начин ажурирања Листе стручњака)

(1) Агенција врши ажурирање Листе стручњака сваких шест мјесеци, а по потреби и чеиће.

(2) Ажурирање Листе врши виши референт за административно-техничке послове у Агенцији на начин да путем е-таила и телефона врши провјеру евентуалних промјена података из члана 11. став (1).

(3) У циљу ажурирања Листе стручњака, уколико Агенција дође до сазнања да је дошло до промјене одређених података који чине садржај Листе стручњака, исте ће провјерити по службеној дужности и у зависности од тачности провјерених података извршити измјену, исправку, допуна података или брисање стручњака са Листе стручњака.

(4) О свакој промјени података из садржаја утврђене Листе стручњака, Агенција одмах обавјештава све надлежне образовне власти у Босни и Херцеговини.

Напомена: Агенција је 2023. године донијела нову Одлуку о критеријумима за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма, која је објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 22/23. Новом одлуком се цитирана ранија одлука у битном није измијенила, па се из тог разлога релевантне одредбе нове одлуке неће посебно цитирати.

26. Одлука о начину формирања Комисије за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма, која је преузета са интернет странице www.hea.gov.ba, и **Одлука о измјенама и допунама Одлуке о начину формирања Комисије за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма** („Службени гласник БиХ“ број 2/18), како је објављена на интернет страници Агенције, у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(Предмет)

Овом Одлуком одређује се начин оснивања Комисије за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруку о акредитацији високошколских установа и студијских програма (у даљњем тексту: Комисија), услови именовања за члана Комисије, начин рада и мандат Комисије.

Члан 2.

(Састав Комисије)

(1) Комисија за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруку о акредитацији високошколских установа и студијских програма има пет (5) чланова.

(2) Комисију чине по један представник: Ректорске конференције, једног кантоналног министарства, Министарства просвјете и културе Републике Српске, Брчко дистрикта БиХ и Агенције за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (у даљњем тексту: Агенција).

Члан 5.

(Именовање и мандат)

(1) Након добијања номинација директор Агенције доноси рјешење о именовану чланова Комисије уз сагласност Управног одбора Агенције.

(2) Мандат чланова Комисије је три године и могу бити именовани још један мандат.

(3) У случају да члан Комисије из било којег разлога не обавља или није у могућности да обавља послове члана Комисије, о томе ће бити обавијештена институција која га је номиновала и биће затражена номинација другог кандидата.

Члан 8.

(Ступање на снагу)

Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објавиће се на веб страници Агенције за развој високог образовања и осигурање квалитета.

Напомена: Агенција је 2023. године донијела нову Одлуку о начину формирања комисије за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма, која је објављена у „Службеном гласнику“ Босне и Херцеговине“ број 22/23. Новом одлуком се цитирана ранија одлука у битном није измијенила, па се из тог разлога релевантне одредбе нове одлуке неће посебно цитирати.

27. Правилник о вођењу Државног регистра акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ број 91/11) у релевантном дијелу гласи:

I. ОПШТИ ДИО

Члан 1.

(Предмет Правилника)

Овим Правилником се прописује вођење Државног регистра акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Регистар), изглед и садржај Регистра, поступак уписа у Регистар, начин уписа, исправке уписа, брисање из Регистра, обезбјеђење доступности информација о акредитованим високошколским установама у Босни и Херцеговини, издавање увјерења о упису у Регистар, те друга питања од значаја за успостављање и вођење Регистра.

Члан 2.

(Надлежни орган)

Регистар из члана 1. овог Правилника води Агенција за развој високог образовања и обезбјеђење квалитета (у даљњем тексту: Агенција).

Члан 3.
(Значај Регистра)

(1) Регистар представља службену евиденцију о акредитованим високошколским установама у Босни и Херцеговини.

(2) На основу података из Регистра, Агенција сачињава листу акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини и обезбјеђује доступност информација о акредитованим високошколским установама у Босни и Херцеговини, на начин прописан чланом 49. алинеја 9. Оквирног закона о високом образовању у Босни и Херцеговини (у даљњем тексту: Закон).

II. ФОРМА И САДРЖАЈ РЕГИСТРА

Члан 5.
(Садржај Регистра)

(1) У први дио Регистра (књига нумерисана бројем 1.), уписују се подаци о акредитованим високошколским установама и то:

(...)

(2) У други дио Регистра (књига нумерисана бројем 2.), уписују се подаци о студијским програмима акредитоване високошколске установе и то:

(...)

III. ПОСТУПАК УПИСА У РЕГИСТАР

Члан 7.
(Упис у Регистар)

(1) Упис у Регистар се врши на основу рјешења о акредитацији високошколске установе, односно студијског програма које доносе надлежни образовни органи одређени кантоналним законима, законом Републике Српске и законом Брчко Дистрикта БиХ. Прије уписа у Регистар, на начин који се уређује посебном инструкцијом коју доноси директор Агенције уз сагласност Управног одбора, Агенција врши оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији с минималним стандардима из подручја високог образовања и критеријима за акредитацију високошколских установа у Босни и Херцеговини.

(2) Уз рјешење о акредитацији високошколске установе, односно студијског програма, надлежни образовни органи из става 1. овог члана, достављају потребне доказе на основу којих се врши уписивање података у Регистар из члана 5. овог Правилника.

(3) О упису у Регистар, Агенција обавјештава надлежне образовне органе из става (1) овог члана, у року од три дана по извршеном упису.

Члан 8.

(Обавјештење о промјени података)

У циљу одржавања ажурности Регистра и тачности података који се уписују у Регистар, надлежна тијела из члана 7. став (1) овог Правилника, у року од три дана, обавјештавају Агенцију о свакој промјени података из члана 5. овог Правилника, достављајући и одлуку надлежног тијела о насталој промјени.

28. Препоруке о критеријумима и стандардима министарству Републике Српске, кантоналним министарствима и Брчко дистрикту БиХ за оснивање и затварање високошколских установа те за реструктурирање студијских програма („Службени гласник БиХ“ број 13/12) у релевантном дијелу гласе:

I

СВРХА И ЦИЉ ПРЕПОРУКА

Сврха ових препорука је да послуже надлежном министарству Републике Српске, кантоналним министарствима и Брчко Дистрикту БиХ приликом дефинисања основних критеријума и стандарда за оснивање и затварање високошколских установа, те за реструктурисање студијских програма, с циљем да високошколске установе постигну унапређење знања, мисли и школства у Босни и Херцеговини, промовишу развој демократског грађанског друштва и да обезбиједи примјену највиших стандарда наставе и истраживачког рада.

С циљем изградње савременог, ефикасног и квалитетног високог образовања у Босни и Херцеговини, ове препоруке садрже преглед критеријума и стандарда, које би надлежни образовни органи требали разрадити у својим актима.

29. Препоруке о критеријумима за лиценцирање високошколских установа и студијских програма у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ број 13/12) у релевантном дијелу гласе:

I

Сврха ових препорука је да послуже као основа надлежним образовним органима да својим актима одреде: критеријуме за лиценцирање високошколских установа и студијских програма, те поступак оцјене испуњености критеријума.

II

Критеријуми за лиценцирање високошколских установа и студијских програма представљају услове које:

а) високошколска установа у оснивању треба испунити како би добила лиценцу - одговарајући акт којим се одобрава рад високошколских установа,

б) постојећа високошколска установа треба испунити како би добила лиценцу –одговарајући акт којим се одобрава извођење новог студијског програма.

III

Критеријуми за лиценцирање се односе на: људске, просторне и материјално-техничке ресурсе, те студијски програм.

(...)

IV

Надлежни образовни орган би требао да пропише поступак оцјене испуњености критеријума за лиценцирање високошколских установа и студијских програма, како би се утврдило сљедеће:

- а) одговорност и улога сваког од учесника поступка,*
- б) начин подношења захтјева,*
- в) рок за подношење захтјева,*
- г) потребна документација која се подноси уз захтјев, а којом се доказује испуњеност критеријума за лиценцирање,*
- д) садржај елабората о оправданости извођења новог студијског програма с приједлогом студијског програма,*
- ђ) начин именовања и рада комисије стручњака,*
- е) те друга питања у циљу рационалног, транспарентног и ефикасног поступка.*

У поступку лиценцирања посебну пажњу треба посветити експертизи достављеног Елабората о оправданости оснивања високошколске установе или Елабората о оправданости извођења новог студијског програма. Разлози за оснивање нове високошколске установе или извођења новог студијског програма требају бити усмјерени ка потребама тржишта рада и утемељени на реалним, лако доступним и провјерљивим подацима из релевантних извора.

Поступак оцјене испуњености критеријума за лиценцирање високошколских установа и студијских програма организационих јединица ван сједишта високошколске установе, треба да се спроводи на исти начин као за рад установе у сједишту високошколске установе.

V

Надлежни образовни орган би требао одредити да су учесници поступка оцјене испуњености критеријума за лиценцирање високошколских установа и студијских програма:

- а) високошколска установа,*
- б) комисија стручњака,*
- в) надлежни образовни орган.*

У циљу добијања стручног мишљења о оправданости извођења новог студијског програма надлежни образовни орган би требао прописати да се могу укључити и друга тијела (савјети, агенције, надлежна ресорна министарства, представници привреде и сл.).

Чланови комисије би требали бити стручњаци, односно, истакнути представници академске заједнице из одговарајуће научно - наставне, односно умјетничко-наставне области из које су предложени студијски програми.

VI

У циљу професионалног, објективног и независног рада комисије стручњака надлежни образовни орган треба да донесе кодекс понашања чланова комисије стручњака и да пропише да чланови комисије стручњака доставе надлежном образовном органу потписану изјаву о непостојању било којег сукоба интереса.

Комисија стручњака у току посјете високошколској установи треба да утврди испуњеност дефинисаних критеријума. Препоручује се да комисија стручњака у одлучивању узима у обзир и досадашња искуства високошколске установе у извођењу сличних студијских програма.

VIII

Надлежни образовни орган би требао, на основу позитивног мишљења комисије стручњака, да доносе одговарајући акт којим се одобрава рад установе или извођење новог студијског програма. Акт донесен у текућој академској години, вриједи за упис студената за сљедећу академску годину.

30. Одлука о усвајању приоритета за развој високог образовања у Босни и Херцеговини за период 2016–2026. („Службени гласник БиХ“ број 35/16) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(Предмет Одлуке)

(1) Овом одлуком усвајају се Приоритети за развој високог образовања у Босни и Херцеговини за период 2016-2026. (у даљем тексту: Приоритети за развој високог образовања).

(2) Приоритети за развој високог образовања су саставни дио ове одлуке.

Члан 2.

(Садржај и примјена Одлуке)

(1) Приоритети за развој високог образовања представљају главне мјере и активности које се требају провести у Босни и Херцеговини како би се с једне стране оснажио развој високог образовања, а с друге стране остварила његова пуна укљученост у Европски простор високог образовања.

(2) Приоритети за развој високог образовања усвојени овом одлуком су груписани у седам кључних подручја: добро управљање и менаџмент; ресурси; повезаност тржишта рада и високог образовања; стандарди квалификација; студентско искуство; интернационализација и статистика.

(3) Утврђени Приоритети за развој високог образовања допринијеће даљем усклађивању високог образовања у Босни и Херцеговини са политикама, циљевима и приоритетима Европског простора високог образовања.

Приоритети за развој високог образовања у БиХ за период 2016–2026.

П1.2. Добро управљање и законодавство

1. Обезбједити да се развој високог образовања одвија на транспарентан, кооперативан и креативан начин на свим нивоима; унаприједити ширење информација о високом образовању путем медија.

[...]

П1.3. Обезбјеђење квалитета

1. Унаприједити механизме и досљедно провести принципе и стандарде обезбјеђивања квалитета на свим ВШУ.

2. Успоставити предуслове и провести ефикасан, транспарентан и приступачан процес акредитовања за студијске програме високог образовања заснован на реалној процјени трошкова и користи.

3. Оцијенити утицај првог круга институционалне акредитације ВШУ у БиХ на квалитет, релевантност и ефикасност. Обезбједити анализе у области високог образовања које ће израђивати НЕА и надлежне образовне власти на основу стечених искустава о процесу акредитације како би се стратешки приступи заснивали на релевантним информацијама.

[...]

V. Допустивост

31. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

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

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

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

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

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

33. Захтјев за оцјену уставности поднијело је седам делегата Вијећа народа Републике Српске, које укупно броји 28 делегата, што чини $\frac{1}{4}$ чланова било којег законодавног органа ентитета, што значи да је, супротно тврдњама Народне скупштине, захтјев поднио овлашћени субјекат у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [У-7/10](#) од 26. новембра 2010. године, тачка 21, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba).

VI. Меритум

34. Подносиоци захтјева сматрају да одредбе чл. 7, 8, 9 став (3), 19, 22, 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), 37, 48 став (1) тачка 3) и став (3), те члана 50 Закона нису у сагласности с Уставом Босне и Херцеговине, и то чл. I/2, III/26) и III/36). Наиме, подносиоци захтјева тврде да наведене одредбе нису усклађене с Оквирним законом којим је Парламентарна скупштина БиХ регулисала питање начина обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ успостављањем институција које имају надлежност за спровођење тог процеса. Подносиоци захтјева тврде да је оспореним одредбама Закона РС формирала исте институције с истим надлежностима и да је на тај начин успоставила паралелне институције које су преузеле овлашћења институција БиХ које су формиране Оквирним законом, што је у супротности с наведеним члановима Устава Босне и Херцеговине.

35. С друге стране, у одговору на захтјев Народна скупштина оспорава све наводе из захтјева тврдећи да БиХ, према члану III Устава Босне и Херцеговине, није надлежна за област високог образовања јер је то питање у искључивој надлежности ентитета. Народна скупштина тврди да је Закон у потпуности усклађен с Оквирним законом, односно да су Законом, у смислу члана 63 став (1) Оквирног закона, само прецизирана питања која нису обухваћена Оквирним законом. Осим тога, Народна скупштина истиче да је РС, по узору на државе са сложеним административним уређењима, успоставила институције за спровођење

процеса обезбјеђења квалитета у РС. Народна скупштина је посебно нагласила да Оквирни закон не представља „законски акт у пуном обиму и квалитету“, већ само правни оквир којим се утврђују основни принципи унутар одређене области, односно смјернице за законодавце у ентитетима и Брчко дистрикту БиХ.

У односу на приговоре Народне скупштине о правној природи спорног закона

36. У вези са спорним питањем усклађености одредби Закона с Оквирним законом Уставни суд указује на свој став да ентитети (или друге административне јединице БиХ), када доносе своје законе или друге правне акте, морају поштовати обавезе које им се налажу законима које су донијеле институције БиХ. Чињеница да те обавезе нису поштоване може довести до кршења одредби Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-2/11](#) од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11).

37. Уставни суд наглашава да принцип владавине права подразумијева да сви закони, други прописи, као и поступци носилаца власти морају да буду у складу с уставом. Осим тога, овај принцип захтијева да сви уставни закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним принципима. Ово даље значи да правни систем почива на хијерархији правних аката, почевши од устава као највишег правног акта па до подзаконских аката (види, између осталих, Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. [У-21/16](#) од 1. јуна 2017. године, тачка 19, и [У-6/06](#) од 29. марта 2008. године, тачка 22).

38. У конкретном случају Народна скупштина тврди да Оквирни закон не представља „законски акт у пуном обиму и квалитету“, већ само „смјернице“ за законодавце у ентитетима, кантонима и Брчко дистрикту БиХ. У вези с том тврдњом, Уставни суд указује на своју праксу из Одлуке број [У-22/18](#), у којој је испитивана усклађеност кантоналног закона о високом образовању с Оквирним законом. У тој одлуци Уставни суд је, између осталог, навео да Оквирни закон служи као основни нормативни инструмент којим држава регулише област образовања на генералан и принципијелан начин, док се федералним јединицама препушта да ту исту област регулишу прецизније, али обавезно у складу с државним законом. Имајући у виду ово и принцип владавине права, неупитно је да Оквирни закон представља обавезујући правни основ који се мора поштовати приликом доношења закона о високом образовању на нивоу ентитета, односно кантона. Стога, „закони Републике Српске и кантонални закони из области високог образовања“ треба да буду усклађени с Оквирним законом, док ће „сва питања из области високог образовања која нису регулисана Оквирним законом бити регулисана законима на нивоу Републике Српске и кантона (члан 63 Оквирног закона)“ (види Уставни суд, Одлука број [У-22/18](#) од 5. јула 2019. године, тачка 26, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 53/19 6. августа 2019. године).

39. Уставни суд указује да се из садржаја Оквирног закона може извести закључак да тај закон, у дијелу начина обезбјеђења квалитета у високом образовању, не прописује само оквирне стандарде како се то тврди у одговору на захтјев. Управо имајући у виду садржај Оквирног закона, Уставни суд не може да прихвати навод Народне скупштине да се ради о закону којим се успостављају тек „смјернице“ за надлежне ниже нивое власти. У прилог томе, Уставни суд указује да је Оквирни закон донесен у оквиру реформе високог образовања. Њиме су успостављени основни принципи и стандарди за стицање високог образовања у БиХ, у складу с међународним документима (члан 2 Оквирног закона). Истовремено, Оквирним законом су успостављена и државна тијела за спровођење закона и међународних обавеза БиХ. Тим државним тијелима дата је надлежност да, с одговорним нивоима власти (ентитети, кантони, Брчко дистрикт) у овој области, спроводе поступак обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ на начин прописан Оквирним законом. Институцијама БиХ, које су успостављене Оквирним законом, прописана је надлежност за спровођење процеса обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ, која укључује доношење прописа у том сегменту, како би се област високог образовања утемељила у складу с Европским стандардима и смјерницама за обезбјеђење квалитета (ESG) за све високошколске установе у БиХ.

40. Народна скупштина је даље изнијела тврдњу да су одредбе Закона „без икакве сумње“ усклађене с Оквирним законом. У вези с тим, Уставни суд наглашава да се из садржаја Закона не уочава да се Закон уопште позива на одредбе Оквирног закона, нити да уважава државне институције које су успостављене Оквирним законом. Закон се не позива ни на акте државних институција које су успостављене Оквирним законом. Стога, Уставни суд сматра да се оваква тврдња Народне скупштине *prima facie* не може прихватити.

41. Народна скупштина је у одговору на захтјев истакла и да је приликом доношења Закона имала у виду праксу држава са сложеним административним уређењима попут Шпаније, Белгије, Низоземске и др., тј. земаља које имају више агенција за акредитовање високошколских установа и признавање у високом образовању. У вези с тим, Уставни суд сматра да је начин обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ, укључујући и број агенција које ће се тим процесом бавити, био у надлежности Парламентарне скупштине БиХ која је, с обзиром на преузете међународне обавезе, била овлашћена да донесе Оквирни закон. Дакле, Оквирни закон је прописао стандарде који се морају слиједити и успоставио одговарајуће институције за спровођење Оквирног закона и испуњавање свих међународних обавеза. Ово даље значи да нижи нивои власти, када доносе своје законе, треба првенствено да поштују стандарде прописане државним законом и надлежности институција успостављених на државном нивоу. Чињеница да неке друге државе имају више агенција за акредитовање високошколских установа и признавање у високом образовању није релевантна у овом случају јер се питање броја таквих

агенција и њихова надлежност у БиХ не може прописивати законима ентитета мимо важећег Оквирног закона.

42. Уставни суд наглашава да има и другачијих примјера. Илустрације ради, у сусједној Републици Хрватској, која је чланица ЕУ, Законом о осигурању квалитете у знаности и високом образовању успостављена је Агенција за знаност и високо образовање као јавна установа која у Републици Хрватској брине о обезбјеђењу и унапређењу квалитета у науци и високом образовању и спроводи поступак акредитације високошколских установа у Републици Хрватској. Сусједна Република Србија, која још није чланица ЕУ, Законом о високом образовању је за послове акредитације образовала Национално акредитацијско веће. Република Црна Гора је, према препорукама ЕУ, Законом о високом образовању Црне Горе успоставила Агенцију за контролу и обезбјеђење квалитета високог образовања, која обавља послове акредитовања високошколских установа Црне Горе. Дакле, начин рјешавања питања броја институција за акредитацију несумњиво спада у слободу процјене надлежног законодавца, а то је у конкретном случају Парламентарна скупштина која је то питање ријешила Оквирним законом успостављањем државне агенције.

43. Имајући у виду све претходно изнесено, Уставни суд, супротно тврдњама Народне скупштине, закључује да Оквирни закон представља „одлуку институција Босне и Херцеговине“ у смислу члана III/36) Устава Босне и Херцеговине и обавезујући правни основ за доношење закона о високом образовању на нивоу ентитета, кантона и БДБиХ. Водећи се својим већ заузетим ставовима о неопходности поштовања „обавеза које се ентитетима или другим административним јединицама Босне и Херцеговине налажу одредбама државних закона“, Уставни суд ће уставност оспорених одредби Закона испитати у свјетлу поштовања обавеза и принципа утврђених Оквирним законом као „одлуком институције Босне и Херцеговине“.

44. Међутим, прије тога, ради прецизније анализе уставности, потребно је дати општи приказ Оквирног закона и околности у којима је донесен.

Оквирни закон о високом образовању БиХ – општи приказ

45. Уставни суд сматра сврсисходним да се осврне на околности које су претходиле доношењу Оквирног закона, као и на околности након његовог доношења. Уставни суд подејећа да се БиХ, потписивањем низа међународних докумената, обавезала да спроведе болошки процес, који представља најзначајнију и најсвеобухватнију реформу високог образовања у Европи. Крајњи циљ болошког процеса био је успостављање европског простора високог образовања, који би значио несметану мобилност академских радника и студената, те објективно признавање њихових квалификација. БиХ се у болошки процес укључила 2003. године. Значајан корак

у том процесу БиХ је остварила доношењем Оквирног закона 2007. године, који је донијела Парламентарна скупштина БиХ у складу са чланом IV/4а) Устава Босне и Херцеговине. Тим законом је, између осталог, утврђена организација високог образовања у БиХ, одговорност надлежних власти у овој области, установљена су тијела за спровођење закона и међународних обавеза БиХ, те начин обезбјеђивања квалитета у области високог образовања (члан 1 Оквирног закона). Оквирни закон установљава опште принципе и циљеве у области образовања, уз обавезу да наведено буде дио ентитетских, односно кантоналних законодавстава (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-26/13](#) од 26. марта 2015. године, тачка 46). Осим тога, Оквирни закон садржи детаљне одредбе којима се прописује оснивање државних институција за спровођење овог закона, прописују се надлежности државних институција, као и остала важна питања.

46. Након доношења Оквирног закона Савјет министара БиХ је донио Одлуку о усвајању докумената потребних за даљњу имплементацију болошког процеса (види тачку 22 ове одлуке). Одлуком је усвојено седам докумената који су неопходни за спровођење Оквирног закона и, између осталог, за даљњу имплементацију болошког процеса у БиХ и извршење Програма реализације приоритета из Европског партнерства с БиХ.

47. Оквирним законом су успостављени принципи и стандарди за стицање високог образовања у БиХ у складу с релевантним одредбама Европске конвенције и њених протокола, као и релевантним препорукама Комитета министара Савјета Европе и другим релевантним принципима међународно признатих правних инструмената на чије поштовање се обавезала БиХ. Такође, одредбама Оквирног закона (члан 1) прописано је да се тим законом, између осталог, утврђује одговорност надлежних власти у области образовања и установљавају тијела за спровођење закона и међународних обавеза БиХ, те начин обезбјеђивања квалитета у области високог образовања. Чланом 2 Оквирног закона прописано је да је високо образовање дјелатност од посебног интереса за БиХ. Према Оквирном закону, надлежне институције за спровођење закона и међународних обавеза БиХ у области високог образовања су: Министарство цивилних послова (члан 42), Ректорска конференција БиХ (члан 43), Центар за информисање и признавање докумената (ЦИП), чије су компетенције прописане чл. 45 и 46 Оквирног закона, и државна агенција с компетенцијама прописаним чл. од 47 до 52 Оквирног закона. Чланом 63 став (2) Оквирног закона прописано је да ће се „сва питања која нису регулисана“ тим законом регулисати законима на нивоу ентитета.

48. Оквирним законом је установљена државна агенција, а 2008. године она је и службено основана. То је самостална управна организација која је, према Оквирном закону, између осталог, надлежна за утврђивање јасних, транспарентних и приступачних критеријума за акредитацију високошколских установа и доношење норми којим се утврђују минимални стандарди у области високог образовања у

БиХ. Сједиште државне агенције је у Бањалуци, њен рад је уређен статутом, а њом руководи директор и управља управни одбор (члан 51 Оквирног закона).

49. Државна агенција у поступку акредитовања високошколских установа у БиХ обавља послове који су дефинисани у члану 48 алинеја 2 и члану 49 Оквирног закона (види тачку 21 ове одлуке). Дјелујући у складу с постављеним циљевима, државна агенција је од 2009. године пуноправна чланица Међународне мреже агенција за обезбјеђење квалитета у високом образовању (INQAAHE). У фебруару 2010. године добила је статус придружене чланице у Европској асоцијацији за обезбјеђење квалитета (ENQA), а од маја 2010. године је пуноправна чланица Мреже агенција за обезбјеђење квалитета у високом образовању централне и источне Европе (СЕЕН). Државна агенција је, у смислу члана 48 алинеја 11 Оквирног закона, донијела низ подзаконских аката с циљем спровођења Оквирног закона у дијелу обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ (види тач. 22–29 ове одлуке). Државна агенција је, између осталих, донијела Правилник о вођењу државног регистра акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини (види тачку 27 ове одлуке) којим је прописала вођење државног регистра акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: регистар). Правилником је прописан и поступак и начин уписа у регистар, брисање из регистра, обезбјеђење доступности информација о акредитованим високошколским установама у Босни и Херцеговини, издавање увјерења о упису у регистар итд. На основу података из регистра, државна агенција сачињава листу акредитованих високошколских установа у БиХ и обезбјеђује доступност информација о акредитованим високошколским установама у БиХ на начин прописан чланом 49 алинеја 9 Оквирног закона. Такође, државна агенција је на основу чл. 48 и 49 Оквирног закона донијела Одлуку о начину формирања комисије за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма (види тачку 26 ове одлуке; у даљем тексту: Одлука о начину формирања комисије за избор стручњака).

50. Сви подзаконски акти које је донијела државна агенција обавезујући су за све надлежне нивое власти у БиХ. Државна агенција је донијела и Препоруке о критеријумима и стандардима који су намијењени надлежним нивоима власти за оснивање и затварање високошколских установа, који су основ приликом дефинисања основних критеријума и стандарда за оснивање и затварање високошколских установа. Такође, државна агенција је донијела и Препоруке о критеријумима за лиценцирање високошколских установа као основ за надлежне ниже нивое власти да својим актима одреде критеријуме и поступак оцјене испуњености основних критеријума. Актима државне агенције прописани су критеријуми за избор домаћих и међународних стручњака, као и начин формирања комисије за избор домаћих и међународних стручњака.

51. Како су побројани акти донесени на основу одредби Оквирног закона с циљем извршавања преузетих обавеза БиХ, Уставни суд сматра да се донесени акти морају поштовати као и Оквирни закон. Непоштовање наведених аката значи и непоштовање Оквирног закона (зато што је циљ наведених аката спровођење Оквирног закона, као и извршавање обавеза које је БиХ преузела), а непоштовање Оквирног закона има за посљедицу непоштовање Устава Босне и Херцеговине.

52. Поступак акредитовања високошколских установа спроводи се на начин прописан Оквирним законом и актима који су донесени у складу с Оквирним законом, у сарадњи с високошколском установом, надлежним нижим нивоима власти (у РС то је, према Оквирном закону, надлежно министарство образовања), те комисијом стручњака (домаћих и међународних) који обављају вањско вредновање, тј. дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа у БиХ и/или студијских програма. Заједничка комисија се бира из реда домаћих и међународних стручњака, на основу јавног конкурса који спроводи државна агенција. Државна агенција именује и појединачне комисије стручњака за акредитацију, на основу приједлога надлежних образовних власти у погледу избора стручњака с утврђене листе.

53. Надаље, према Оквирном закону, ЦИП је самостална управна организација надлежна за информисање и послове признавања у области високог образовања (члан 45 алинеја 1 Оквирног закона). Алинејама од 2 до 7 члана 45 Оквирног закона прописане су остале надлежности ЦИП-а, између осталог, координирање и међународна размјена академског особља, студената и програма у области високог образовања; представљање БиХ у међународним пројектима у области високог образовања из своје надлежности; пружање информација путем међународних мрежа центара за информације (мреже ENIC/NARIC) високошколским установама у БиХ и представљање БиХ у тим мрежама; доношење препорука у складу с Лисабонском конвенцијом министарству РС, кантоналним министарствима и Брчко дистрикту БиХ о признавању диплома стечених ван БиХ с циљем запослења, наставка образовања и остваривања других права која проистичу из стечене квалификације итд. (види тачку 21 ове одлуке). Сједиште ЦИП-а је у Мостару, њиме руководи директор, а управља управни одбор (члан 46 Оквирног закона).

54. Оквирним законом прописана је одговорност надлежних органа власти на свим нивоима за спровођење процеса обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ. Наведено произлази из садржаја Оквирног закона, али и Одлуке о усвајању приоритета за развој високог образовања у БиХ за период од 2016. до 2026. године, која је донесена 2016. године и којом су усвојени приоритети развоја високог образовања (види тачку 30 ове одлуке).

55. Уставни суд запажа да су надлежни нижи нивои власти, према Оквирном закону, били у обавези да у року од шест мјесеци од његовог доношења донесу

одговарајући закон о високом образовању који треба да буде усклађен с Оквирним законом (члан 63 став (1) Оквирног закона). Према Оквирном закону, сарадња државних институција које су успостављене Оквирним законом обавља се преко надлежног министарства РС, кантоналних министарстава из области образовања (10 кантона) односно посебног одјела Брчко дистрикта БиХ.

Општа запажања у односу на захтјев

56. Уставни суд запажа да је Народна скупштина 2010. године, након доношења Оквирног закона, донијела Закон о високом образовању РС, који је престао да важи доношењем новог Закона о високом образовању РС из 2020. године. Народна скупштина је такође 2020. године донијела оспорени закон којим је регулисала питање начина обезбјеђења квалитета у РС. Поређења ради, Уставни суд запажа да на нивоу кантона и Брчко дистрикта БиХ нису донесени посебни закони о квалитету, нити надлежни органи кантона и Брчко дистрикт БиХ имају формиране посебне институције за спровођење поступка обезбјеђења квалитета у високошколским установама на подручју на којем дјелују.

57. Уставни суд поново наглашава да је Оквирним законом начин обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ посебно регулисан успостављањем институција за спровођење тог процеса, док је чланом 63 став (2) Оквирног закона прописано да „сва питања из области високог образовања која нису регулисана овим законом регулисаће се законима на нивоу Републике Српске и кантона“. Уставни суд сматра да је наведена одредба битна за испитивање оспорених одредби Закона у контексту њихове усаглашености с Оквирним законом.

Појединачне одредбе

58. Уставни суд запажа да подносиоци захтјева не оспоравају члан 6 Закона којим се успоставља ентитетска агенција у сврху процеса обезбјеђења квалитета у високом образовању у ентитету РС, која своју дјелатност обавља у складу са Законом и посебним законима, већ да искључиво оспоравају њене надлежности.

59. Подносиоци захтјева најприје оспоравају члан 7 Закона. Да би испитао усклађеност ове одредбе Закона с Оквирним законом, Уставни суд сматра да претходно мора да испита усклађеност члана 8 Закона с Уставом Босне и Херцеговине који се тиче надлежности ентитетске агенције. Осим тога, Уставни суд сматра сврсисходним, у овом дијелу образложења, испитати и оспорене одредбе члана 19 Закона, као и оспорене одредбе члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) тачка 1) Закона због њихове повезаности са чланом 7 Закона (све оспорене одредбе наведене су у тачки 19 ове одлуке).

Усклађеност члана 8 тач. од 1) до 9), члана 19, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8),

9), 10), 13) и 14) и члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) Закона

60. Оспореним чланом 8 таксативно су прописане надлежности ентитетске агенције, које подносиоци захтјева оспоравају зато што је Оквирни закон исте надлежности већ прописао државној агенцији у чл. 48 и 49 Оквирног закона. Осим тога, како су навели, државна агенција од 2008. године дјелује на простору оба ентитета и Брчко дистрикта БиХ као државна институција за спровођење закона и међународних обавеза БиХ у процесу обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ.

61. Према тачки 1) оспореног члана 8 Закона ентитетска агенција је надлежна да спроводи поступак вањског вредновања у сврху „почетне акредитације“. Уставни суд запажа да се, у смислу члана 4. тачка 8) Закона, појам „вањско вредновање“ (енгл. *external evaluation*) дефинише као „објективно и непристрасно вредновање система обезбјеђења квалитета у односу на важеће стандарде и критеријуме, које врши комисија рецензената или комисија стручњака, а у сврху почетне акредитације или акредитације високошколске установе и студијских програма које изводе“. Уставни суд подсјећа да вањско вредновање, односно објективно и непристрасно вредновање система обезбјеђења квалитета у односу на важеће стандарде и критеријуме, према Оквирном закону, обавља комисија стручњака као независно стручно тијело које се бира по процедури коју спроводи државна агенција (члан 49 Оквирног закона). Дакле, оно што је већ у надлежности комисије стручњака успостављене Оквирним законом је оспореном одредбом Закона дато у надлежност ентитетској агенцији путем њене комисије стручњака. При томе се у тачки 1) члана 8 Закона користи појам „почетна акредитација“ који Оквирни закон не познаје. Управо на томе Народна скупштина заснива став о неоснованости поднесеног захтјева јер је, према тврдњама Народне скупштине, Законом прописано оно што Оквирним законом није. Из садржаја одредбе члана 4 тачка 8) Закона, којом се дефинише појам „почетна акредитација“, произлази да је сврха поступка „почетне акредитације“ утврђивање да ли високошколска установа испуњава прописане услове и стандарде за доношење препоруке о акредитацији за издавање дозволе за рад. Поставља се питање да ли је додавање појма „почетна акредитација“ у Закон, који Оквирни закон не познаје, довољно да се прихвати наведена аргументација Народне скупштине о томе да се ради о прописивању онога што Оквирни закон није прописао у смислу члана 63 став (2) Оквирног закона. Да би се дошло до одговора на то питање мора се испитати да ли се заиста ради о прописивању онога што Оквирним законом није прописано или се, у суштини, ради о преузимању у надлежност онога што је Оквирни закон већ регулисао и с чим се ентитетски закони морају, на основу члана 63 став (1) Закона, ускладити.

62. Како је већ наглашено, поступак вањског вредновања, у процесу акредитовања високошколске установе и студијског програма, у односу на важеће стандарде и критеријуме према Оквирном закону, обавља комисија стручњака као независно

стручно тијело које се бира по процедури коју спроводи државна агенција. Како се тачка 1) члана 8 Закона односи на „почетну акредитацију“, Уставни суд сматра да би оспорену тачку требало сагледати, прије свега, у вези с надлежностима које су тач. 2) и 8) истог члана додијељене ентитетској агенцији зато што се оне тичу послова везаних за „почетну акредитацију“. Наиме, термин „почетна акредитација“ доводи се у везу с издавањем дозволе за рад, тј. лиценцирањем, што је термин који се користи у Оквирном закону. У суштини је ријеч о одговарајућем акту којим се одобрава рад високошколске установе. У вези с тим, Уставни суд примјећује да члан 8 тачка 2) Закона прописује надлежност ентитетске агенције да надлежном ентитетском министарству даје препоруке за издавање дозвола за рад високошколској установи или за одбијање таквог захтјева. Међутим, Уставни суд запажа да је према члану 48 алинеја 3 Оквирног закона државна агенција та која је надлежна за давање препорука о критеријумима и стандардима министарству РС, кантоналним министарствима и Брчко дистрикту БиХ за оснивање и затварање високошколских установа, те за реструктурирање високошколских установа. У складу с тим, државна агенција је већ донијела Препоруку о критеријумима и стандардима (види тачку 28 ове одлуке). Осим тога, државна агенција је, према члану 48 алинеја 4 Оквирног закона, надлежна и за давање препорука о критеријумима за лиценцирање високошколских установа и студијских програма. У складу с тим, државна агенција је и ту препоруку већ донијела (види тачку 29 ове одлуке). Дакле, поступак отварања/затварања и лиценцирања високошколских установа спроводи се у складу с препорукама државне агенције и ентитети немају могућност да давање ових препорука пропишу у надлежност неком другом тијелу. Међутим, Уставни суд запажа да се одредба члана 8 тачка 2) Закона не повезује с препорукама које је донијела државна агенција, нити се те препоруке уопште спомињу у Закону. Стога, Уставни суд сматра да се не може прихватити да се увођењем у Закон појма „почетна акредитација“, који је у вези с лиценцирањем, прописује нешто што Оквирним законом није прописано, како то дозвољава одредба члана 63 став (2) Оквирног закона. Напротив, Уставни суд сматра да се, у суштини, ради о преузимању надлежности државне агенције из члана 48 алинеје 3 и 4 за доношење препорука које треба да служе као основ нижестепеним органима за доношење одговарајућих аката (види члан I Препоруке о критеријумима и стандардима за оснивање и затварање високошколских установа те за реструктурирање студијских програма, тачка 28 ове одлуке, и члан I Препоруке о критеријумима за лиценцирање, тачка 29 ове одлуке).

63. Надаље, према одредбама тачке 8) члана 8 Закона, ентитетска агенција утврђује стандарде за „почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици“ у складу са Законом и уз претходно прибављено мишљење Савјета за високо образовање РС (у даљњем тексту: Савјет РС). Уставни суд запажа да из садржаја Оквирног закона не произлази да је државној агенцији дата надлежност да доноси стандарде за оснивање високошколских установа. Наиме,

из Препорука о критеријумима и стандардима које је донијела државна агенција произлази да је дефинисање основних критеријума и стандарда за оснивање и затварање високошколских установа у надлежности министарства РС, кантоналних министарстава и Брчко дистрикта БиХ. Ове препоруке садрже преглед критеријума и стандарда које би надлежни образовни органи требали разрадити у својим актима. Такође, сврха Препорука о критеријумима за лиценцирање је да послуже као основ надлежним образовним органима да својим актима одреде критеријуме за лиценцирање високошколских установа и студијских програма, те поступак оцјене испуњености тих критеријума. Дакле, иако су надлежно министарство РС, кантонална министарства и Брчко дистрикт БиХ надлежни да донесу стандарде за оснивање и затварање високошколских установа и критеријуме за њихово лиценцирање, ти стандарди и критеријуми морају бити засновани на наведеним препорукама државне агенције. Како одредба члана 8 тачка 8) Закона, како је већ речено, прописује да се стандарди за „почетну акредитацију“ доносе у складу са Законом, уз претходно прибављено мишљење Савјета РС, очигледно је да се њом наведене препоруке државне агенције не узимају у обзир, нити се та одредба на њима заснива.

64. Имајући све то у виду, Уставни суд сматра да је чланом 8 тачка 8) Закона ентитетска агенција преузела овлашћење за доношење стандарда за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма, без уважавања препорука које је у ту сврху донијела државна агенција. Оквирним законом, и то чланом 48 став (1) алинеје 3 и 4, прописано је да је отварање/затварање и лиценцирање високошколских установа у надлежности министарства РС, које тај поступак спроводи према препорукама државне агенције. Будући да је одредбама оспореног закона овај поступак додијељен у надлежност ентитетске агенције, али без обавезе уважавања Оквирног закона и аката које је донијела државна агенција, Уставни суд закључује да надлежности ентитетске агенције из тач. 1), 2) и 8) члана 8 Закона нису у складу са чланом 48 став (1) алинеје 3 и 4 Оквирног закона, па посљедично нису у складу ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

65. Из истих разлога, Уставни суд сматра да ни члан 48 став (2) тачка 1) Закона којим се директор ентитетске агенције обавезује да у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу Закона, на приједлог управног одбора и по прибављеном мишљењу Савјета, донесе стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у РС, није у складу са чланом 48 став (1) алинеје 3 и 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

66. Надаље, Уставни суд запажа да оспорени члан 8 тачка 3) Закона прописује да ентитетска агенција спроводи поступак акредитације. У вези с тим, Уставни суд запажа да је према одредбама члана 49 алинеја 6 Оквирног закона државна агенција надлежна за спровођење поступка акредитације високошколских установа у БиХ

у сарадњи с високошколском установом, надлежним нижим нивоима власти (у РС је то надлежно министарство образовања), те комисијом стручњака (домаћих и међународних) који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа у БиХ и студијских програма. Како оспорена одредба Закона даје надлежност за поступак акредитације ентитетској агенцији, потпуно занемарујући надлежност коју у поступку акредитације има државна агенција, Уставни суд сматра да члан 8 тачка 3) Закона није у складу са чланом 49 алинеја 6 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

67. Уставни суд, даље, примјећује да оспорени члан 8 тачка 4) Закона прописује да ентитетска агенција спроводи поступак тематског вредновања. Појам „тематско вредновање“ се, према члану 4 тачка 12) Закона, дефинише као „поступак оцјене квалитета појединих сегмената организације и/или активности високошколске установе, чланице универзитета, студијског програма или унутрашњег система обезбјеђења квалитета“. Уставни суд запажа да Оквирни закон не познаје термин „тематско вредновање“. Државна агенција је успостављена чланом 47 Оквирног закона да, између осталог, спроводи поступак акредитовања свих високошколских установа и/или студијских програма у БиХ, према стандардима који су донесени на државном нивоу и који су обавезујући за све надлежне нивое власти у БиХ (члан 48 алинеја 1 и члан 49 алинеја 6 Оквирног закона). Државна агенција такође именује комисију домаћих и међународних стручњака која даје оцјену, обавља ревизију квалитета и даје препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма, у поступку и на начин који је регулисан донесеним подзаконским актима (тач. 24 и 25 ове одлуке). Дакле, према Оквирном закону, оцјену квалитета даје искључиво „комисија стручњака“ коју именује државна агенција и нема простора да се ентитетским прописима ово питање другачије регулише увођењем појма „тематско вредновање“ мимо вредновања како је оно већ прописано Оквирним законом и одговарајућим подзаконским актима. Имајући то у виду, Уставни суд сматра да је тачка 4) члана 8 Закона донесена без уважавања наведених одредби Оквирног закона и да стога није у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

68. Уставни суд сматра да се исто односи и на тачку 5) члана 8 Закона којом је прописано да ентитетска агенција спроводи поступак „вањске независне периодичне процјене унутрашњих система обезбјеђења квалитета“. Узимајући у обзир дефиницију ове „вањске независне процјене“ из члана 4 тачка 5) Закона и оно што је Уставни суд већ навео у односу на терминолошку неусклађеност између Оквирног и оспореног закона, Уставни суд указује да је Оквирним законом прописан начин којим се обезбјеђује квалитет у високошколским установама у БиХ и/или студијским програмима. Како је већ истакнуто у тац. 66 и 67 ове одлуке, објективно и непристрасно вредновање система обезбјеђења

квалитета у односу на важеће стандарде и критеријуме врши комисија домаћих и међународних стручњака која се именује по процедури прописаној Оквирним законом и подзаконским актима и у надлежности је државне агенције (члан 48 алинеја 2 и члан 49 алинеје од 1 до 4). Слиједом наведеног, Уставни суд сматра да „вањска независна процјена“ из члана 8 тачка 5) Закона представља дио процеса акредитовања високошколске установе који је, у смислу Оквирног закона, у надлежности државне агенције (члан 49 алинеја 6 Оквирног закона). Будући да је државна агенција надлежна за процес обезбјеђења квалитета у високошколским установама у БиХ, како је то већ образложено у претходним тачкама ове одлуке, Уставни суд сматра да ни оспорени члан 8 тачка 5) Закона није усклађен са чланом 48 алинеје 1 и 2 и чланом 49 алинеје 1, 2, 3 и 4 Оквирног закона, а слиједом тога ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

69. Уставни суд, даље, запажа да, према одредбама оспореног члана 8 тачка б) Закона, ентитетска агенција води регистар акредитованих високошколских установа и студијских програма. У вези с тим, Уставни суд поново истиче да је чланом 49 алинеја 8 Оквирног закона прописано да државна агенција води државни регистар акредитованих високошколских установа у БиХ. Државна агенција је 2011. године донијела Правилник о вођењу државног регистра у који се уписују све акредитоване високошколске установе у БиХ и студијски програми (види тачку 27 ове одлуке). Народна скупштина је у одговору навела да регистар који води ентитетска агенција садржи „евиденцију правоснажних рјешења о акредитацији која издаје ентитетска агенција, на која се више не може уложити редован правни лијек“, те да је то у складу са Законом о управном поступку РС. Народна скупштина је истакла и да регистар ентитетске агенције „има потпуно друго значење од регистра који води државна агенција“, те да вођење података о акредитованим високошколским установама и студијским програмима из РС, уз истовремено уважавање државног регистра, само може допринијети већој транспарентности поступака вањског вредновања наших високошколских установа у ENEA.

70. У вези с тим, имајући у виду одредбу члана 63 став (2) Оквирног закона (сва питања из области високог образовања, која нису регулисана Оквирним законом, регулисаће се законима на нивоу РС и кантона), Уставни суд указује да је Оквирним законом успостављен јединствени (државни) регистар акредитованих високошколских установа и студијских програма за БиХ. Осим тога, Правилником о вођењу државног регистра даље су разрађени садржај регистра, начин уписа и остала релевантна питања у вези с тим. Имајући то у виду, те садржај оспорене одредбе члана 8 тачка б) Закона о успостављању регистра који би водила ентитетска агенција, Уставни суд не може да прихвати изнесену аргументацију Народне скупштине. Наиме, Уставни суд запажа да навод да је оспореном одредбом „уважено постојање“ државног (јединственог) регистра не произлази из те одредбе будући да се постојање државног регистра у Закону не спомиње, нити

има икакве повезнице с државним регистром. Осим тога, чланом 8 Правилника о вођењу државног регистра прописана је обавеза надлежних тијела да, ради одржавања ажурности регистра, у прописаном року обавијесте државну агенцију о свим промјенама података, уз обавезу достављања одлуке надлежног тијела о насталој промјени. Стога је неприхватљив и навод да „регистар ентитетске агенције има потпуно друго значење од регистра који води државна агенција“ јер то не произлази из оспорене одредбе Закона, нити је објашњено зашто би оснивање регистра ентитетске агенције било оправдано у смислу члана 63 став (2) Оквирног закона (види тачку 21 ове одлуке). Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да члан 8 тачка 6) Закона није у сагласности са чланом 49 алинеја 8 Оквирног закона, ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине. Слиједом тога, Уставни суд сматра да ни оспорене одредбе члана 19 и члана 48 став (1) тачка 3) Закона (види тачку 20 ове одлуке), које прописују успостављање ентитетског регистра и доношење одговарајућег правилника у вези с вођењем тог регистра, нису усклађене са чланом 49 алинеја 8 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

71. У вези с оспореним чланом 8 тачка 7) Закона Уставни суд запажа да према цитираном члану ентитетска агенција спроводи поступак професионалног признавања иностраних високошколских квалификација у складу с тим законом и „законом којим се регулише област високог образовања“. Из цитиране одредбе није јасно који је то „закон којим се регулише област високог образовања“, па је оваква одредба непрецизна. Међутим, Оквирним законом је основан ЦИП као самостална управна организација која је, супротно тврдњама Народне скупштине, у смислу члана 45 алинеја 1 Оквирног закона, између осталог, надлежна и за информисање и признавање у области високог образовања. С обзиром на то, Уставни суд сматра да се ни у овом случају не ради о ситуацији коју прописује одредба члана 63 став (2) Оквирног закона (нерегулисано питање). Стога, Уставни суд сматра да ни члан 8 тачка 7) Закона није у складу са чланом 45 алинеја 1 Оквирног закона, па стога ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

72. Оспореним чланом 8 тачка 9) Закона прописано је да ентитетска агенција утврђује стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у складу с „овим законом, критеријумима за акредитацију високошколских установа и студијских програма у БиХ, те европским и међународним стандардима, уз претходно прибављено мишљење Савјета“. Као што је већ истакнуто на неколико мјеста у овој одлуци, Оквирним законом (члан 48 алинеја 1) државној агенцији је дата надлежност да утврђује критеријуме за акредитацију високошколских установа и да донесе норме којим ће одредити минималне стандарде у области високог образовања, који су обавезујући за све надлежне нивое власти у БиХ. Такође, Одлука о нормама коју је донијела државна агенција (види тачку 23 ове одлуке) прописује минималне стандарде и смјернице за обезбјеђење

квалитета у високом образовању и обавезујућа је за све надлежне нивое власти у БиХ. Дакле, Уставни суд нема дилеме да је за спровођење процеса акредитовања високошколских установа у БиХ надлежна држава, која је донијела Оквирни закон и релевантне подзаконске акте, те успоставила институције за спровођење процеса акредитовања у сарадњи с надлежним нижим нивоима власти. Стога, имајући у виду надлежност државне агенције у односу на утврђивање критеријума за акредитацију и одређивање минималних стандарда у области високог образовања, Уставни суд сматра да тачка 9) члана 8 Закона није у складу са чланом 48 алинеја 1 Оквирног закона, па стога ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 8 тач. од 10) до 12) Закона

73. Остале тачке члана 8 Закона, које су оспорили подносиоци захтјева, и то тач. 10), 11) и 12) Закона, које се односе на прикупљање података о систему високог образовања, затим подстицање научноистраживачког рада у области обезбјеђења квалитета и обављање других послова, тичу се послова ентитетске агенције који се не могу довести у везу с искључивим надлежностима државне агенције или ЦИП-а према Оквирном закону. Стога, Уставни суд сматра да су наведене оспорене тачке члана 8 Закона у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине. Исто тако, став (2) члана 8 Закона, који прописује да се дјелатност ентитетске агенције утврђује статутом и општим актима, у складу је са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине имајући у виду да подносиоци захтјева нису оспорили одредбе Закона које се тичу успостављања ентитетске агенције.

Усклађеност члана 7 Закона

74. Враћајући се на оспорени члан 7 Закона, Уставни суд запажа да се ставом (1) тог члана прописује да ентитетска агенција представља РС на међународним конференцијама, скуповима, међународним организацијама и удружењима „у оквиру своје надлежности“. Став (2) истог члана Закона прописује да ентитетска агенција „сарађује с међународним органима, тијелима и институцијама надлежним за високо образовање и обезбјеђење квалитета“. Такође, Уставни суд запажа да је чланом 3 тачка 6) Закона прописано да се обезбјеђење квалитета у високом образовању у ентитету РС заснива на принципу „независности у процесима обезбјеђења квалитета“. Међутим, према Оквирном закону, државна агенција, која је успостављена и за спровођење закона и међународних обавеза државе, представља БиХ у међународним организацијама (члан 48 алинеја 9 Оквирног закона; види тачку 21 ове одлуке). Осим тога, према Оквирном закону (члан 45 алинеја 3) ЦИП је надлежан да представља БиХ у међународним пројектима у области високог образовања. Имајући у виду ове одредбе Оквирног закона и већ утврђену неусклађеност члана 8 тач. од 1) до 9) Закона које се тичу надлежности ентитетске агенције за послове акредитовања високошколских установа и

студијских програма, те послове признавања у области високог образовања, који су, према Оквирном закону, у надлежности државних институција, Уставни суд сматра да члан 7 Закона, који се тиче представљања у међународним организацијама за квалитет у вези с пословима акредитовања и признавања у високом образовању, није у складу са чланом 48 алинеја 9 и чланом 45 алинеја 3 Оквирног закона, па стога ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 9 став (3) Закона

75. Према члану 9 став (3) Закона вањски систем обезбјеђења квалитета заснива се на „републичким, европским и међународним стандардима“. У вези с тим, Уставни суд запажа да је чланом 48 алинеја 8 Оквирног закона државна агенција надлежна за утврђивање стандарда квалитета, анализу квалитета, давање препорука за отклањање недостатака квалитета студија и високошколских установа, који су засновани на Стандардима и смјерницама за обезбјеђење квалитета у европском простору високог образовања. Одлука о нормама којима се одређују минимални стандарди у подручју високог образовања, која обухваћа унутрашњи и вањски систем обезбјеђења квалитета у високошколским установама, коју је државна агенција донијела на основу овлашћења из члана 48 алинеја 1 Оквирног закона (види тачку 23 ове одлуке), представља правно обавезујући акт за све надлежне нивое власти у БиХ. Како се у члану 9 став (3) Закона не спомињу стандарди државне агенције, већ „републички стандарди“ којих нема у Оквирном закону у односу на обезбјеђење квалитета, Уставни суд закључује да члан 9 став (3) Закона није у складу с Оквирним законом, па тиме ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 22 Закона

76. Према члану 22 Закона, ентитетска агенција организује центар за информисање и признавање страних високошколских квалификација (центар), с прописаним надлежностима и пословима које обавља. Центар, сходно ставу (2) члана 22 Закона, представља ENIC/NARIC центар РС, док у смислу става (3) истог члана обавља послове професионалног признавања у области високог образовања у оквиру Лисабонске конвенције, те информисања о систему високог образовања РС и о иностраним системима високог образовања. У вези с тим, Уставни суд запажа да је, како је већ раније речено (види тачку 72 ове одлуке), Оквирним законом установљена државна институција (ЦИП) за спровођење поступка признавања и информисања у области високог образовања, која представља БиХ у мрежама ENIC/NARIC и обавља и друге послове (чл. 44 и 45 Оквирног закона). Будући да је Оквирним законом установљена државна институција с наведеним надлежностима, те имајући у виду и одредбу члана 63 став (2) Оквирног закона (нерегулисана питања), Уставни суд сматра да је успостављање ентитетског

центра с истим надлежностима које је Оквирни закон прописао ЦИП-у супротно чл. 44 и 45 Оквирног закона и слиједом тога и чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 50 Закона

77. Уставни суд запажа да је оспореним чланом 50 Закона прописано да ће ентитетска агенција организовати центар из члана 22 тог закона у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона. Такође је прописано да ће се поступак професионалног признавања страних високошколских квалификација, до организовања центра, спроводити према „раније важећим прописима у области високог образовања“. Уставни суд је у претходној тачки утврдио да успостављање ентитетског центра с истим надлежностима које су Оквирним законом додијељене државној институцији (ЦИП) није у складу с Оквирним законом и Уставом Босне и Херцеговине. Сходно томе, Уставни суд сматра да ни одредбе члана 50 став (1) Закона нису у сагласности са чл. 44 и 45 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине. У вези са ставом (2) члана 50 Закона који прописује да ће се поступак признавања до организовања центра спроводити према „раније важећим прописима у области високог образовања“, Уставни суд примјећује да није јасно који су то „ранији важећи прописи у области високог образовања“. Међутим, без обзира на то о којем се тачно „ранијем пропису ради“, Уставни суд указује да се оваквим прописивањем занемарује и обавеза из члана 63 став (1) Оквирног закона, према којој ће се закони „Републике Српске и кантонални закони из области високог образовања“ ускладити с одредбама Оквирног закона у року од шест мјесеци након његовог ступања на снагу. Ово значи да се ниједан „ранији пропис из области високог образовања“ не може примјењивати ако није усклађен с Оквирним законом. Дакле, имајући у виду да је Оквирним законом установљена државна институција за спровођење послова признавања страних високошколских установа, а да се став (2) члана 50 Закона очито не односи на Оквирни закон, Уставни суд закључује да ни став (2) члана 50 Закона није у складу с Оквирним законом, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14) Закона

78. Подносиоци захтјева оспоравају и одредбе члана 30 став (1) тач 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14) Закона које се односе на послове управног одбора ентитетске агенције. У вези с тим, Уставни суд истиче да је раније утврдио да одредбе члана 8 Закона, које се односе на надлежности ентитетске агенције у вези с „почетном акредитацијом“ и акредитацијом високошколских установа и/или студијских програма, нису усклађене с Оквирним законом и Уставом Босне и Херцеговине (види тач. 61–65 ове одлуке). У вези с наведеним је и оспорена одредба члана 30 тачка 6) Закона којом се прописује да управни одбор ентитетске агенције

„предлаже стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма у Републици“. Како је већ речено да надлежна ентитетска тијела стандарде о оснивању/затварању и лиценцирању високошколских установа доносе на основу препорука државне агенције, предлагање тих стандарда се не може дати у надлежност управном одбору ентитетске агенције, како то прописује члан 30 тачка 6) Закона. Стога, ни ова одредба није у складу са чланом 48 алинеје 3 и 4 Оквирног закона, па посљедично ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

79. У вези с надлежношћу управног одбора ентитетске агенције из тачке 7) члана 30 Закона да „предлаже стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма“ у РС, Уставни суд запажа да је државна агенција, према члану 48 алинеја 1 Оквирног закона, надлежна да утврђује јасне, транспарентне и приступачне критеријуме за акредитацију високошколских установа и да доноси норме којим се одређују минимални стандарди у области високог образовања. Уставни суд запажа да је државна агенција, на основу својих овлашћења из члана 48 алинеја 11 Оквирног закона да доноси подзаконске акте, донијела Одлуку о нормама (види тачку 23 ове одлуке). Ова одлука је заснована на „Стандардима и смјерницама за обезбјеђење квалитета у ESG 2015“ и њом су утврђени минимални стандарди за унутрашње и вањско обезбјеђење квалитета високошколских установа у БиХ и студијских програма. Осим тога, она је, како је то већ раније наведено и за друге подзаконске акте, правно обавезујући акт за све надлежне нивое власти у БиХ. Према томе, како Одлука о нормама већ постоји и како су њом већ утврђени минимални стандарди за акредитовање високошколских установа и студијских програма у БиХ, Уставни суд закључује да тачка 7) члана 30 Закона није у складу са чланом 48 алинеја 1 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

80. Тачком 8) члана 30 Закона прописано је да управни одбор ентитетске агенције усваја листу стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа, односно студијских програма у складу са законом. На основу овлашћења из члана 48 алинеја 2 Оквирног закона, директор државне агенције донио је Одлуку о критеријумима за избор домаћих и међународних стручњака (види тачку 25 ове одлуке) који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и дају препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма. Чланом 1 те одлуке прецизирано је да се њом утврђују критеријуми за избор домаћих и међународних стручњака, начин њиховог избора путем јавног конкурса (који према члану 49 алинеја 1 Оквирног закона спроводи државна агенција) итд. Из одредбе члана 49 алинеја 3 Оквирног закона слиједи да државна агенција доставља листу стручњака на усвајање свим министарствима у БиХ и надлежном одјелу у Брчко дистрикту БиХ, а у ентитету РС то је Министарство образовања. Из оспорене тачке 8) члана 30 Закона видљиво је да листу стручњака

не усваја орган који је прописан Оквирним законом (министарства образовања у БиХ), нити је очито да се ради о листи стручњака коју води државна агенција „у папирној и електронској форми“ како то прописује члан 10 став (2) Одлуке о критеријумима за избор домаћих и међународних стручњака. Раније је такође наглашено да је државна агенција надлежна за давање препорука надлежним образовним властима о акредитацији високошколских установа и студијских програма, на основу мишљења комисије стручњака. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да тачка 8) члана 30 Закона није у складу са чланом 49 алинеје 3 и 5 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

81. Уставни суд даље запажа да се тачком 9) члана 30 управном одбору ентитетске агенције даје надлежност да усваја листу рецензената за „почетну акредитацију“ и за рецензију студијских програма. Уставни суд запажа да Оквирни закон не познаје ни појам „листа рецензената“. Међутим, у Препорукама о критеријумима за лиценцирање (види тачку 29 ове одлуке) користи се термин „комисија стручњака“ и њима се, између осталог, прописује ко би требали бити чланови „комисије стручњака“. Ова „комисија стручњака“ оцјењује испуњеност критеријума за лиценцирање високошколских установа и студијских програма у БиХ и шта би, с циљем професионалног, објективног и независног рада комисије стручњака, надлежне образовне институције требале да учине. Како је Уставни суд већ утврдио да надлежности ентитетске агенције у вези с „почетном акредитацијом“ нису усклађене с Оквирним законом јер из Закона није видљиво да су се подзаконски акти државне агенције поштовали (у Закону се ни на једном мјесту не спомиње Оквирни закон, нити акти државних институција), Уставни суд закључује да ни тачка 9) члана 30 Закона, у дијелу којим је управном одбору ентитетске агенције дато овлашћење да усваја листу рецензената за „почетну акредитацију“, није усклађена са чланом 48 алинеје 3 и 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

82. Такође, тачком 9) члана 30 Закона прописано је да управни одбор ентитетске агенције усваја листу рецензената и за „рецензију студијског програма“. „Рецензија студијског програма“ такође је појам којег нема у Оквирном закону. Према Закону (члан 4 тачка 13) „рецензија студијског програма је стручно мишљење с циљем оцјењивања усаглашености структуре и садржаја студијског програма с важећим стандардима у одређеним образовним и научним областима, те захтјевима у вези с исходима учења, квалификацијама и занимањима свршених студената“. С друге стране, према Оквирном закону, стандарде и критеријуме за студијске програме у БиХ, према члану 48 алинеја 1 Оквирног закона, донијела је државна агенција (Одлука о нормама), према којим се врши оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији с прописаним стандардима. Из одредби Закона није видљиво да су се приликом његовог доношења поштовале одредбе Оквирног закона, надлежности

државних институција за спровођење Оквирног закона, као ни акти тих институција. Према Оквирном закону, стручно мишљење даје „комисија стручњака“, коју у процедури прописаној Оквирним законом (члан 49 алинеје 1, 2, 3 и 4) именује државна агенција. Према томе, тачка 9) члана 30 Закона, ни у дијелу који се односи на овлашћење управног одбора ентитетске агенције да усваја листу рецензената и за рецензију студијских програма, није у складу са чланом 48 алинеја 1, те чланом 49 алинеје 1, 2, 3 и 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

83. Према оспореним тач. 13) и 14) члана 30 Закона, управни одбор ентитетске агенције одлучује о жалбама и приговорима високошколских установа на рјешење о акредитацији високошколских установа, на основу мишљења комитета за жалбе и приговоре, чије чланове именује. Уставни суд указује да је чланом 49 алинеја 7 Оквирног закона прописано да је државна агенција надлежна за оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији с нормама и критеријумима из члана 48 алинеја 1 Оквирног закона и да, у случају утврђене неусклађености, даје препоруке управном одбору за предузимање даљњих мјера, све до мјере поништења рјешења о акредитацији. Жалба на поништење рјешења о акредитацији надлежне образовне власти подноси се управном одбору државне агенције. Узимајући у обзир да Закон ни на који начин не доводи оспорене одредбе у везу с надлежностима државне агенције да оцјењује усклађеност рјешења о акредитацији с нормама и критеријумима прописаним Оквирним законом, Уставни суд закључује да тач. 13) и 14) члана 30 Закона нису у складу са чланом 49 алинеја 7 Оквирног закона, па стога ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

84. Уставни суд запажа да подносиоци захтјева оспоравају и члан 33 Закона, који се односи на послове директора ентитетске агенције. Уставни суд сматра сврсисходним да у овом дијелу испита и уставност члана 48 став (2) тачка 2) Закона који се тиче овлашћења директора ентитетске агенције.

85. Оспореним чланом 33 став (1) тач. 5), 6) и 7), те ставом (2) истог члана прописују се послови које обавља директор ентитетске агенције. Тачком 5) члана 33 Закона прописано је да директор обавља послове именовања комисије рецензената за вањско вредновање и даје препоруке о почетној акредитацији, затим именује рецензенте за рецензију студијских програма (тачка 6). Затим, тачком 7) члана 33 Закона прописано је да директор ентитетске агенције утврђује приједлоге и формира комисије стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа и/или студијских програма.

86. У вези с тачком 5) члана 33 Закона Уставни суд запажа да је државној агенцији Оквирним законом (члан 49 алинеја 4) дата надлежност да именује комисију стручњака, на основу приједлога надлежних образовних власти у погледу избора стручњака с утврђене листе стручњака. У том правцу, Уставни суд подсјећа да

је државна агенција, према члану 49 алинеје 1 и 2 Оквирног закона, надлежна за расписивање јавног конкурса за избор домаћих и међународних стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа и њихових студијских програма. Такође, државна агенција је надлежна за оснивање комисије за утврђивање листе стручњака који задовољавају критеријуме из члана 48 алинеја 2 Оквирног закона. Истим чланом је прописано да комисија има пет чланова, а чине је по један представник Ректорске конференције, једног кантоналног министарства, министарства РС, БДБиХ, те представник Агенције. Осим тога, Оквирним законом је прописано да је државна агенција надлежна за давање препорука о критеријумима за лиценцирање високошколских установа и студијских програма и препорука надлежним образовним тијелима за оснивање и затварање високошколских установа (члан 48 алинеје 3 и 4 Оквирног закона). Према томе, тачка 5) члана 33 Закона којом је управном одбору ентитетске агенције дата надлежност да именује „комисију рецензента за вањско вредновање и даје препоруке о почетној акредитацији“ није усклађена са чланом 48 алинеје 3 и 4 и чланом 49 алинеја 4 Оквирног закона којим је државној агенцији додијељена надлежност да даје препоруке за отварање, затварање и лиценцирање високошколских установа и студијских програма и именује комисију стручњака на основу приједлога надлежних образовних власти у погледу избора стручњака с утврђене листе стручњака коју води државна агенција. Слиједи закључак да оспорена тачка 5) члана 33 Закона није у складу ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

87. Оспореном тачком 6) члана 33 Закона прописано је да директор ентитетске агенције именује рецензенте за рецензију студијских програма. Уставни суд наведену одредбу доводи у везу с тачком 9) члана 30 Закона, за коју је Уставни суд већ утврдио да није у сагласности с Оквирним законом (види тачку 80 ове одлуке). Наиме, Уставни суд је у тачки 80 ове одлуке закључио да тачка 9) члана 30 Закона у дијелу који се односи на овлашћење управног одбора ентитетске агенције да усваја листу рецензента и за рецензију студијских програма није у складу са чланом 48 алинеја 1, те чланом 49 алинеје 1, 2, 3 и 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине. У вези с таквим закључком Уставни суд је нагласио да према Оквирном закону стручно мишљење даје „комисија стручњака“ коју у процедури прописаној Оквирним законом (члан 49 алинеје 1, 2, 3 и 4) именује државна агенција. Уставни суд запажа да је чланом 49 алинеја 4 Оквирног закона државна агенција (НЕА) надлежна да именује комисију стручњака с утврђене листе стручњака коју води управо државна агенција (НЕА). Имајући у виду наведени закључак, те да се оспорена тачка односи на овлашћење директора да именује рецензенте за рецензију студијских програма, Уставни суд закључује да овлашћење из тачке 6) члана 33 Закона није усклађено са чланом 49 алинеја 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

88. Тачком 7) члана 33 Закона директору ентитетске агенције се даје овлашћење да утврђује приједлоге и формира комисије стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа, односно студијских програма у складу са законом. У вези с тим, Уставни суд запажа да је државна агенција, према члану 49 алинеја 1 Оквирног закона, надлежна за расписивање јавног конкурса за избор домаћих и међународних стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета и давање препорука о акредитацији високошколских установа и њихових студијских програма, те за оснивање комисије за утврђивање листе стручњака који задовољавају критеријуме из члана 48 алинеја 2 Оквирног закона. Према члану 48 алинеја 2 Оквирног закона, државна агенција утврђује критеријуме за избор домаћих и међународних стручњака који дају оцјену и обављају ревизију квалитета и даје препоруке о акредитацији високошколских установа. У том правцу, Уставни суд запажа да је државна агенција, у оквиру своје надлежности, већ донијела акте којим је поближе прописала критеријуме за избор домаћих и међународних стручњака који врше оцјену и ревизију квалитета, као и начин формирања комисије за избор домаћих и међународних стручњака. Према члану 49 алинеја 2 Оквирног закона, државна агенција оснива комисију за утврђивање листе стручњака, а из члана 49 алинеја 3 Оквирног закона произлази да државна агенција доставља утврђену листу стручњака на усвајање свим министарствима образовања у БиХ и надлежном одјелу БДБиХ. Из наведених одредби Оквирног закона слиједи закључак да је државна агенција надлежна да оснива (формира) комисију стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета, да даје препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма и да утврђује листу стручњака коју доставља надлежним образовним властима у БиХ. Стога, Уставни суд сматра да тачка 7) члана 33 Закона није у складу са чланом 48 алинеја 2 и чланом 49 алинеје 1 и 2 Оквирног закона, а самим тим ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

89. Оспореним ставом (2) члана 33 Закона прописано је да директор ентитетске агенције, на приједлог управног одбора, а по прибављеном мишљењу Савјета, доноси стандарде за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма и стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у РС. Према члану 48 алинеја 1 Оквирног закона, државна агенција (НЕА) надлежна је за утврђивање јасних, транспарентних и приступачних критеријума за акредитацију високошколских установа и доношење норми којим се одређују минимални стандарди у области високог образовања. Сходно члану 48 алинеја 11 Оквирног закона, државна агенција је надлежна за доношење правилника и других аката из своје надлежности. Одлуком о нормама, како је већ више пута у овој одлуци наглашено, државна агенција (НЕА) утврдила је норме којим се одређују минимални стандарди у подручју високог образовања у БиХ. Дакле, према Оквирном закону, државна агенција је формирана за имплементацију међународних обавеза БиХ у сегменту обезбјеђења квалитета у високом

образовању у БиХ. Стога, утврђивање посебних стандарда за РС у области високог образовања, у сегменту акредитовања високошколских установа у ентитету РС, није у складу са чланом 48 алинеја 1 Оквирног закона јер стандарди и смјернице у том сегменту већ постоје и обавезујући су за све надлежне нивое власти. У вези с надлежношћу директора агенције да доноси стандарде за „почетну акредитацију“ високошколских установа и студијских програма, Уставни суд је претходно већ утврдио да поступак „почетне акредитације“ није усклађен с Оквирним законом. У вези с тим, Уставни суд је раније нагласио да је према Оквирном закону државна агенција надлежна за доношење препорука о критеријумима и стандардима надлежним образовним тијелима у БиХ за оснивање/затварање високошколских установа и студијских програма, те критеријума за лиценцирање високошколских установа и студијских програма у БиХ (члан 48 алинеје 3 и 4 Оквирног закона), према којим надлежно министарство РС, као одговорно тијело за спровођење Оквирног закона, доноси своје акте. Како из оспореног става (2) члана 33 Закона није видљиво да се стандарди за „почетну акредитацију“ доносе у складу с актима државне агенције који су донесени у смислу члана 48 алинеја 11 Оквирног закона, а који се требају поштовати као и Оквирни закон, Уставни суд закључује да члан 33 став (2) није у складу са чланом 48 алинеје 1, 3 и 4 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

90. Подносиоци захтјева оспоравају члан 48 став (2) тачка 2) Закона којим се директор ентитетске агенције обавезује да у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу Закона, на приједлог управног одбора, донесе стандарде за акредитацију високошколских установа и студијских програма у РС. Уставни суд подсјећа да је државној агенцији (НЕА), која је успостављена Оквирним законом, дата надлежност да доноси акте из области обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ и да такви акти већ егзистирају на подручју БиХ, а који су усклађени с Европским стандардима и смјерницама за обезбјеђење квалитета (ESG) и који су обавезујући за све надлежне нивое власти из области високог образовања у БиХ (о чему се Уставни суд претходно детаљније изјаснио). Прописивање стандарда на нивоу једног ентитета, самостално и независно, без уважавања чињенице постојања Одлуке о нормама којом су прописани минимални стандарди у области високог образовања у БиХ, није у складу с Оквирним законом. Стога, Уставни суд закључује да одредбе члана 48 став (2) тачка 2) Закона нису у складу са чланом 48 алинеје 1 и 11 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Усклађеност члана 37 Закона

91. Подносиоци захтјева оспоравају члан 37 Закона којим је прописана надлежност акредитацијског вијећа, као стручног и савјетодавног тијела ентитетске агенције, да врши контролу процеса вредновања, у смислу обезбјеђења интегритета

унутрашњег система квалитета Агенције (став 1), те да разматра извјештаје о вањском вредновању у смислу усклађености са стандардима, критеријумима и законом и да у том смислу предузима процесне радње на отклањању уочених неусклађености како би коначно донијело закључак о усклађености поступка вањског вредновања са стандардима, критеријумима и Законом (ст. (2), (3), (4) и (5) оспореног члана 37 Закона). Ставовима (6) и (7) члана 37 Закона прописано је да се структура, број чланова, начин избора и мандат акредитацијског вијећа прописује статутом ентитетске агенције, те да чланови вијећа за свој рад имају право на накнаду.

92. Уставни суд запажа да чланове акредитацијског вијећа, према члану 30 тачка 10) Закона, именује управни одбор ентитетске агенције, и то на приједлог директора ентитетске агенције, након спроведеног поступка јавне конкуренције (члан 33 став (1) тачка 8) Закона), да, као стручно и савјетодавно тијело Агенције, врши контролу процеса вредновања у смислу обезбјеђења интегритета унутрашњег система квалитета ентитетске агенције. Према Оквирном закону (члан 49 алинеја б), државна агенција (НЕА) надлежна је да спроводи поступак акредитовања високошколских установа у БиХ и студијских програма према стандардима, нормама и смјерницама које је донијела у процесу извршавања додијелене надлежности из Оквирног закона. Управо из тог разлога претходно је утврђено да оспорене одредбе Закона, које се тичу процеса и начина обезбјеђења квалитета у високом образовању у ентитету РС, који је према Закону у надлежности ентитетске агенције, нису усаглашене с Оквирним законом. Према томе, према одредбама Оквирног закона, ентитетска агенција није надлежна да спроводи поступак акредитовања високошколских установа у ентитету РС, у коју сврху би се спроводила контрола процеса вредновања у смислу обезбјеђења интегритета унутрашњег система квалитета. Стога, Уставни суд закључује да члан 37 тачка 1) Закона није у складу са чл. 47, 48 и 49 Оквирног закона којим је успостављена државна агенција којој је дата надлежност да спроводи поступак акредитовања високошколских установа у БиХ и студијских програма, а сходно томе ни са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

93. Акредитацијско вијеће је сходно ст. (2), (3), (4) и (5) члана 37 Закона надлежно да разматра извјештаје о вањском вредновању, о чему сачињава закључак те, у случају да утврди неусаглашеност извјештаја са стандардима, критеријумима и законом, доставља извјештај комисији рецензента или комисији стручњака на додатно изјашњење и допуне, а након допуне извјештај се враћа акредитацијском вијећу које би требало да донесе закључак о усклађености или неусклађености поступка вањског вредновања са стандардима, критеријумима и овим законом. Вањско вредновање је, подсећања ради, објективно и непристрасно вредновање система обезбјеђења квалитета у односу на важеће стандарде и критеријуме, које врши комисија рецензента или комисија стручњака, а у сврху почетне

акредитације или акредитације високошколске установе и студијских програма које изводи (члан 4 тачка 8) Закона).

94. Уставни суд запажа да је чланом 49 алинеја 6 Оквирног закона прописано да је државна агенција надлежна за поступак и рјешење о акредитацији и лицензирању високошколских установа које, према препоруци државне агенције (НЕА), донесе министарство Републике Српске, кантонална министарства и БДБиХ, у складу са чланом 48 алинеја 1 Оквирног закона. У вршењу те надлежности државна агенција, према члану 49 алинеја 7 Оквирног закона, врши оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији с нормама и критеријумима из члана 48 алинеја 1 тог закона те, у случају неусклађености, даје препоруке управном одбору за предузимање даљњих мјера, све до мјере поништења рјешења о акредитацији. Када утврди да је рјешење које је издало надлежно образовно тијело у БиХ усклађено с нормама и критеријумима из члана 48 алинеја 1 Оквирног закона, државна агенција доноси рјешење о упису високошколске установе и/или студијског програма у државни регистар. Државна агенција, према Оквирном закону (члан 49 алинеје 1, 2, 3 и 4), обавља низ послова у вези с расписивањем јавног конкурса за избор домаћих и међународних стручњака за оцјењивање и ревизију квалитета, затим у вези с оснивањем комисије за утврђивање листе стручњака који задовољавају критеријуме из члана 48 алинеја 2 Оквирног закона, достављањем утврђене листе стручњака на усвајање свим министарствима образовања у БиХ и надлежном тијелу БДБиХ, те, коначно, именовањем комисије стручњака. Дакле, државна агенција спроводи процес акредитовања високошколских установа у БиХ и студијских програма, те врши оцјењивање усклађености рјешења о акредитацији с нормама и критеријумима из члана 48 алинеја 1 Оквирног закона. Анализом оспорених одредби Закона, Уставни суд се увјерио да законодавац у ентитету РС приликом доношења Закона није поштовао одредбе Оквирног закона, нити подзаконске акте које су институције БиХ донијеле у оквиру додијелених надлежности. Одредбама оспореног закона ентитетским тијелима која су формирана тим законом дата је надлежност да поступак акредитовања високошколских установа и студијских програма спроводе независно и самостално, без уважавања државних институција које су успостављене Оквирним законом и аката које су те институције донијеле. Стога се послови који су чланом 37 додијелени акредитацијском вијећу тичу поступка акредитовања високошколских установа и студијских програма, који је, према члану 49 алинеје 6 и 7, у надлежности државне агенције (НЕА). Због тога, Уставни суд закључује да одредбе члана 37 ст. (2), (3), (4) и (5) нису у складу са чланом 47 и чланом 49 алинеје 6 и 7 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

95. Уставни суд истиче да је претходно утврђена неуставност члана 37 Закона у дијелу који се односи на успостављање и надлежности акредитацијског вијећа. Према томе, слиједи закључак да оспорене одредбе члана 30 тачка 10) Закона и

члана 33 став (1) тачка 8) Закона, које се тичу именованја чланова акредитацијског вијећа од стране управног одбора ентитетске агенције, и то на приједлог директора ентитетске агенције након спроведеног поступка јавне конкуренције, као и ст. (6) и (7) члана 37 који говоре о структури, броју чланова и начину избора и мандату акредитацијског вијећа и праву на накнаду за рад члановима акредитацијског вијећа, нису у складу са чланом 47 и чланом 49 алинеје 6 и 7 Оквирног закона, нити са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Завршна разматрања

96. Уставни суд сматра да се неуставним одредбама Закона ентитетским институцијама, које су тим законом успостављене, дају овлашћења да процес акредитовања високошколских установа у ентитету РС спроводе самостално и на принципу независности у процесима обезбјеђења квалитета, према републичким стандардима и смјерницама које самостално и независно одређују, иако већ постоје стандарди и смјернице које је донијела државна агенција у извршавању обавеза преузетих Оквирним законом. Самосталност ентитетских институција укључује и вођење посебног ентитетског регистра акредитованих високошколских установа у РС, иако већ постоји Државни регистар акредитованих високошколских установа и студијских програма као јединствени регистар за БиХ. Самосталност и независност евидентна је и у процесу отварања/затварања и лиценцирања високошколских установа који према Закону обавља ентитетска агенција, без уважавања релевантних одредби Оквирног закона и проведбених аката које је донијела државна агенција у извршавању својих надлежности које су јој додијељене Оквирним законом.

97. Уставни суд сматра да су овлашћења која су неуставним одредбама Закона дата ентитетским институцијама супротна одредбама Оквирног закона којима је успостављен и дефинисан начин обезбјеђења квалитета у високом образовању у БиХ, односно у оба ентитета и БДБиХ. Обавеза ентитета у конкретном случају је била да одредбе Закона усклади с Оквирним законом, а ту је обавезу РС занемарила јер није поштовала обавезе из Оквирног закона, чиме је прекршен и члан III/36) Устава Босне и Херцеговине. Одредбама Закона, за које је Уставни суд утврдио да нису у сагласности с Оквирним законом, РС је, без упоришта у Оквирном закону, преузела надлежности институција БиХ, које су успостављене Оквирним законом, за спровођење врло сложеног и значајног процеса у високом образовању у БиХ. На тај начин су институције БиХ онемогућене да спроводе преузету међународну обавезу да се начин обезбјеђења квалитета у високом образовању стандардизује за подручје цијеле БиХ. На наведени начин је повријеђен и члан III/26) Устава Босне и Херцеговине.

98. Уставни суд сматра да је РС, у смислу члана III/36) Устава Босне и Херцеговине, била у обавези да одредбе Закона усклади с Оквирним законом. Начин обезбјеђења квалитета у високом образовању је сложен и врло значајан процес који

се, према Оквирном закону, обавља транспарентно, у сарадњи са свим надлежним тијелима у БиХ, а према Оквирном закону то су, прије свега, државне институције, високошколске установе, надлежна ентитетска/кантонална министарства за образовање и комисија стручњака, а комплетним процесом управљају државне институције које су успостављене Оквирним законом. Један од циљева акредитације је изградња европски препознатљивог система квалитета у високом образовању у БиХ који ће омогућити препознавање босанскохерцеговачких високошколских институција унутар ЕНЕА и обезбиједити мобилност студената и наставника и препознавање диплома које те институције издају. Уставни суд сматра да смисао Оквирног закона није да ентитети/кантони/БДБиХ спроводе процес обезбјеђења квалитета у високом образовању самостално и независно од процеса обезбјеђења квалитета који је утврђен и прописан одредбама Оквирног закона, већ да тај сложен и врло значајан процес за високо образовање у БиХ државне институције спроводе заједно са свим одговорним установама и тијелима на нивоу ентитета и БДБиХ.

99. Стога, имајући у виду све претходно изнесено, Уставни суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

VII. Закључак

100. Утврђује се да одредбе Закона, и то члан 7, члан 8 тач. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) и 9), члан 9 став (3), члан 19, члан 22, члан 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члан 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2) истог члана, члан 37, члан 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члан 50 Закона нису у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине јер РС, доношењем оспорених одредби Закона, није уважила одредбе Оквирног закона којим су успостављене институције за спровођење начина обезбјеђења квалитета у високом образовању за цијелу БиХ, па тако и за РС, који се спроводи транспарентно и у сарадњи са свим надлежним тијелима и установама у БиХ, а никако „независно од процеса обезбјеђења квалитета“ који је утврђен и прописан оспореним одредбама Оквирног закона.

101. С друге стране, утврђује се да су одредбе члана 8 став (1) тач. 10), 11) и 12), те став (2) истог члана Закона у складу са чл. I/2, III/26) и III/36) Устава Босне и Херцеговине јер се наведене одредбе не могу довести у везу с пословима и надлежностима које су Оквирним законом додијељене државним институцијама.

102. На основу члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

103. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Надлежност из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине

Предмет број У-33/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ**

Захтјев Кантоналног суда у Бихаћу
(судија Влатка Иваниш) за оцјену
уставности Пресуде Уставног суда
Федерације Босне и Херцеговине
број У-20/22 од 27. јуна 2022. године

Одлука од 19. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у саставу: предсједница Валерија Галић, потпредсједници Мирсад Теман, Златко М. Кнежевић и Helen Keller и судије Сеада Палаврић, Angelika Nußberger и Леди Бианку, на сједници одржаној 19. јануара 2023. године у предмету број У-33/22, рјешавајући захтјев **Кантоналног суда у Бихаћу (судија Влатка Иваниш)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 став (1) тачка а) и чл. 57 став (2) тачка а) и 58 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ

Одбацује се као недопуштен захтјев Кантоналног суда у Бихаћу (судија Влатка Иваниш) за оцјену уставности Пресуде Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-20/22 од 27. јуна 2022. године због ненадлежности Уставног суда Босне и Херцеговине за одлучивање.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

1. Кантонални суд у Бихаћу (у даљњем тексту: Кантонални суд), судија Влатка Иваниш (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 14. новембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Пресуде Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд ФБиХ) број У-20/22 од 27. јуна 2022. године (у даљњем тексту: оспорена пресуда). Од Уставног суда је такође тражено да донесе привремену мјеру којом ће обуставити примјену оспорене пресуде до доношења коначне одлуке Уставног суда о захтјеву.

Наводи подносиоца захтјева

2. Врховни суд ФБиХ (у даљњем тексту: Врховни суд) предочио је 30. маја 2022. године Уставном суду ФБиХ уставно питање које се односи на примјену и дјеловање одлука Уставног суда ФБиХ у судским поступцима. Наведено уставно

питање је предочено Уставном суду ФБиХ у смислу члана IV.Ц.3.10.(4) Устава Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Устав ФБиХ).

3. Одлучујући о предоченом уставном питању, Уставни суд ФБиХ је донио оспорену пресуду којом је утврдио да објављена одлука Уставног суда ФБиХ из апстрактне надлежности, којом је утврђено да су одређени прописи или дијелови прописа у супротности с Уставом ФБиХ, има ретроактивно дејство на судске поступке који су у току.

4. Подносилац захтјева наводи да је став из оспорене одлуке о ретроактивном дејству одлука Уставног суда ФБиХ у супротности са свим правилима домаћег и међународног права, будући да одлуке уставних судова у правилу дјелују од момента њиховог објављивања (*ex-nunc*), а ретроактивно само ако је уставни суд у одлуци такво дјеловање утврдио (*ex-tunc*). Овако „широко постављање“ из оспорене пресуде Уставног суда ФБиХ води правној несигурности цјелокупног правног система. Такође се наводи да је овакво тумачење Уставног суда ФБиХ из оспорене пресуде у супротности с међународним стандардима прописаним чланом II Устава Босне и Херцеговине. Аргументујући своје неслагање с оспореном пресудом у практичном смислу, подносилац захтјева истиче да је она кроз поступак по ванредном правном лијеку активирала раније донесену Пресуду Уставног суда ФБиХ број У-14/19 од 15. октобра 2019. године („Службене новине ФБиХ“ број 90/19 од 29. новембра 2019. године) којом је утврђена несагласност појединих одредби Одлуке о комуналним таксама и тарифи комуналне таксе Општине Цазин (пречишћени текст „Службене новине Општине Цазин“ број 1/15; у даљњем тексту: Одлука о комуналним таксама). Будући да је Врховни суд пресудом од 20. октобра 2022. године предмет вратио на поновно рјешавање Кантоналном суду, подносилац захтјева наводи да би био у обавези примијенити оспорену пресуду и поништити како другостепено тако и првостепено рјешење управних органа донесено у вези с примјеном Одлуке о комуналним таксама. То, према схватању подносиоца захтјева, води правној несигурности. Стога, подносилац захтјева тражи од Уставног суда да донесе одлуку о томе да ли је с аспекта правне сигурности и правила како домаћег тако и међународног права правилно тумачење Уставног суда ФБиХ изражено у оспореној пресуди. Коначно, указујући да је Врховни суд ФБиХ већ почео с примјеном оспорене пресуде, подносилац захтјева такође предлаже Уставном суду да у складу са чланом 64 Правила Уставног суда донесе привремену мјеру којом ће обуставити примјену оспорене пресуде до доношења коначне одлуке Уставног суда.

Поступак пред Кантоналним судом

5. Пресудом Кантоналног суда од 10. маја 2019. године одбијена је као неоснована тужба ЈП „ХТ“ Мостар поднесена против Општине Цазин. Тужбом је тражено поништење управног акта којим је одлучено о разрезу комуналне таксе

за коришћење уређаја мобилне телефоније. Тужба је у битном дијелу одбијена зато што је Одлука о комуналним таксама била на снази и имала се примјенити будући да је надлежни суд није оцијенио неуставном. Против наведене пресуде Кантоналног суда поднесен је захтјев за ванредно преиспитивање, који је уважен пресудом Врховног суда од 20. октобра 2022. године и предмет враћен Кантоналном суду на поновно рјешавање.

Допустивост

6. Иако је у конкретном случају захтјев поднесен у смислу члана VI/36) и ц) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд ће допустивост захтјева испитати само у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

7. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

8. Члан 19 тачка а) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

9. Захтјев за оцјену уставности поднио је Кантонални суд (судија Влатка Иваниш), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 37/11).

10. Уставни суд најприје указује да се суштина захтјева своди на питање дејства одлука Уставног суда ФБиХ у поступцима који су у току пред редовним судовима, односно на став који је Уставни суд ФБиХ заузео у оспореној пресуди. У вези с тим, Уставни суд указује да члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине успоставља надлежност Уставног суда за питања која му је „прослиједио било који суд у Босни и Херцеговини“. То подразумијева да суд који рјешава конкретан предмет мора имати проблем, односно дилему у вези с усаглашеношћу закона који треба примјенити у конкретном предмету пред тим судом са Уставом Босне и Херцеговине, Европском конвенцијом, законима Босне и Херцеговине или „у

погледу постојања или домашаја неког општег правила међународног јавног права које је битно за одлуку суда“ (види Одлуку о допустивости број [У-20/22](#) од 22. септембра 2022. године, став 19, доступна на www.ustavnisud.ba). Међутим, у конкретном случају пред Уставним судом није постављено питање усклађености, односно уставности било којег закона од чијег важења и примјене зависи судска одлука. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да изврши оцјену уставности пресуде Уставног суда ФБиХ. Према томе, поднесеним захтјевом се не тражи оцјена уставности у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине. У питању је, како то произлази из навода захтјева, искључиво неслагање/незадовољство подносиоца захтјева с начином на који је Уставни суд ФБиХ тумачио релевантне одредбе Устава ФБиХ у оспореној пресуди у односу на питање (ретроактивног) дјеловања одлука тог суда. Имајући у виду наведено, а како оспорена пресуда нема карактер закона у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд закључује да у таквом случају нема надлежност да одлучује, због чега захтјев није допустив на основу одредби члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

11. Стога, Уставни суд закључује да поднесени захтјев не испуњава услове из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине да би Уставни суд успоставио своју надлежност.

12. Имајући у виду одредбе члана 19 став (1) тачка а), члана 57 став (2) тачка а) и члана 58 Правила Уставног суда, према којима ће се захтјев одбацити као недопуштен уколико се утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

13. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно посебно разматрати захтјев за доношење привремене мјере.

14. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-25/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

Одлука од 19. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-25/22**, рјешавајући захтјев **Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 19. јануара 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20),

утврђује се да Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) није у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима због тога што не садржи одредбе о накнадама на име дежурства/приправности.

Налаже се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана објављивања

ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ усклади Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) у погледу накнада на име дежурства/приправности са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Налаже се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Општински суд у Сарајеву (судија Едина Кршлак; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 16. септембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20; у даљњем тексту: Закон о платама и другим накнадама) са чланом I/2 и чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

II. Поступак пред Уставним судом

2. Подносилац захтјева је првобитно у захтјеву навео да, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, у предмету број 65 0 Рс 973405 22 Рс, поводом тужбе тужиоца Дарка Самарџића против тужене Босне и Херцеговине, доставља тужиочев захтјев за оцјену компатибилности Закона о платама и другим накнадама

са чланом I/2 и чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд је, на основу члана 22 Правила Уставног суда, затражио допуну захтјева у смислу да суд образложи поднесени захтјев, а не да се само позива на наводе странака у поступку. Допуњени захтјев је достављен Уставном суду 10. октобра 2022. године.

3. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички дом) и Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) затражено је 12. октобра 2022. године да доставе одговор на захтјев.

4. Представнички дом и Дом народа у остављеном року нису доставили одговоре на захтјев.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

5. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је Закон о платама и другим накнадама у складу с одредбама члана I/2 и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима због тога што не садржи одредбе о накнадама на име дежурства/приправности. Образлажући захтјев, подносилац захтјева наводи да судија Суда Босне и Херцеговине, поред обављања својих дужности у току редовног радног времена, обавља и рад у дежурству, што подразумијева да је у стању приправности за вријеме дежурства у случају потребе обављања неопходних послова и задатака. Даље се наводи да судија не прима никакву новчану накнаду за наведена дежурства, односно стање приправности, нити се његова плата увећава по том основу. Истиче да, супротно томе, Закон о платама и другим накнадама прописује могућност исплате мање плате судији када ради пола радног времена, односно мање од 40 сати седмично.

6. Подносилац захтјева наводи да, за разлику од Закона о платама и другим накнадама, Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 72/05, 22/09, 27/12, 55/13, 102/13, 55/17 и 61/22) у члану 6е. прописује да судијама у општинским и кантоналним судовима у Федерацији Босне и Херцеговине припада накнада на основу временаведеног у обавезном дежурству или приправности за рад, сразмјерно времену трајања обавезног дежурства или приправности за рад. Подносилац захтјева указује на одлуке Уставног суда бр. [У-7/12](#), [У-29/13](#) и [У-7/21](#), у којима је Уставни суд одлучивао о питању различитог третмана носилаца правосудних функција.

Сматра да ускраћивање накнаде плате за једнак рад представља облик директне дискриминације. Такође, сматра да право на исплату једнаке плате за рад једнаке вриједности произлази из законске обавезе једнаког поступања, а разлике у платама морају бити оправдане критеријумима природе и врсте рада, који не смију садржавати елементе дискриминације.

б) Предмет поводом којег је захтјев покренут

7. Подносилац захтјева наводи да је пред Општинским судом у Сарајеву у току парнични поступак поводом тужбе тужиоца Дарка Самарџића (судија Суда БиХ) против тужене Босне и Херцеговине због новчаних потраживања из радног односа и дискриминације. Тужбом се тражи исплата накнаде због рада судија за вријеме дежурства или приправности за рад.

IV. Релевантни прописи

8. **Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 90/05, 32/07, 40/08 – одлука УСБиХ, 17/13 – одлука УСБиХ, 5/14 – рјешење УСБиХ, 40/14 – одлука УСБиХ, 48/15 – рјешење УСБиХ и 77/20):

Члан 1.

Оквир Закона

Овим законом утврђују се плате, накнаде и одређена материјална права судија и тужилаца и одређених категорија стручног особља у правосудним институцијама на нивоу Босне и Херцеговине.

Члан 7.

Радно вријеме

1. Број радних часова за судије и тужиоце је 40 часова седмично.

2. Уколико судија односно тужилац ради пола радног времена, а у складу са посебним законом или прописима, основна мјесечна плата из члана 2. односно 3. и 4. овог закона, кориговаће се у складу са бројем одрађених дана у односу према броју редовних радних дана за тај мјесец.

9. **Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине** („Службене новине ФБиХ“ бр. 72/05, 22/09, 27/12 – одлука УСФБиХ, 55/13, 55/17 – одлука УСФБиХ и 90/21 – одлука УСБиХ, 64/22 – рјешење УСБиХ и 61/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду, који гласи:

Члан 1.
Оквир Закона

Овим законом утврђују се плате, накнаде и друга материјална права судија, тужилаца и стручних сарадника у Федерацији Босне и Херцеговине.

Члан 6е.
(Накнада за обавезно дежурство или приправност за рад)

(1) Судијама у општинском и кантоналном суду и тужиоцима у кантоналном тужилаштву припада накнада темељем времена проведеног у обавезном дежурству или приправности за рад сразмјерно времену трајања обавезног дежурства или приправности за рад.

(2) Висину, услове и начин остваривања накнаде из става (1) овог члана утврдиће надлежне владе кантона посебним прописом.

V. Допустивост

10. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

11. Члан VI/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

12. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Сарајеву (судија Едина Кршлак), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-5/10* од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

13. Подносилац захтјева сматра да Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама члана I/2 и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

14. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I
Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II
Људска права и основне слободе

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

15. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

16. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

17. Међународни пакт о грађанским и политичким правима потписан 19. децембра 1966. године у Њујорку („Службени лист СФРЈ“ број 7/71 и „Службени лист РБиХ“ бр. 5/92 и 25/93; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

Члан 26.

Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискри-

минацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.

18. У конкретном предмету задатак Уставног суда је да испита да ли су одредбе Закона о платама и другим накнадама компатибилне с одредбама Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције и Међународног пакта о грађанским и политичким правима јер не прописују накнаду за обавезно дежурство или приправност за рад судија.

19. За рјешавање овог предмета битна је пракса Уставног суда из Одлуке број У-7/21 од 23. септембра 2021. године (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-7/21 од 23. септембра 2021. године, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 63/21), у којој је Уставни суд разматрао да ли су одредбе Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине компатибилне с одредбама Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције јер не прописују накнаду за сегмент рада *обавезно дежурство* тужилаца. У наведеној одлуци Уставни суд је нагласио:

33. [...] Када се сагледају све околности почев од потребе да судови, као и тужилаштва буду независни, да је једна од гаранција независног судства материјални положај те да је и за тужиоце препозната потреба да им се обезбједи адекватна накнада у складу са важностију задатака које обављају, Уставни суд сматра да постоји потреба, која је оправдана, да дежура или приправност тужилаца (и судија) буде валоризована, односно да за њу примају одређену накнаду, чију ће висину детаљније одредити надлежни орган. Ово поготово у ситуацији када је, као у горе поменутих одлукама У-7/12 и У-29/13, очигледно да је таква накнада прописана у другим областима и да постоји одређени круг лица којима је признато право на накнаду за приправност или дежуру. [...] Апсурд је утолико већи што тужиоци и судије немају признато право на такву накнаду, док лица која им помажу у вршењу функције имају [...].

34. У конкретном предмету, као и у претходним својим одлукама, Уставни суд жели да истакне да поштује дискреционо право законодавца да уреди поједине области онако како сматра да је то најприкладније. У том смислу, Уставни суд је у Одлуци број У-12/09 исказао како поштује специфичност уставног поретка Босне и Херцеговине, али да се заједнички уставни стандарди комплексних држава – посебно на европском нивоу – морају узети у обзир, а одступања се могу десити једино када постоји довољно оправдање (види Уставни суд, Одлука број У-12/09 од 28. маја 2010. године, тачка 34). Међутим, Уставни суд поновно наглашава да примања носилаца правосудних функција морају бити на одговарајућем нивоу како би се обезбједила ефикасност и независност правосуђа, а поготово када се има

у виду сам рад и функционисање тужилаштва и суда. Имајући у виду наведено, а из истих разлога као и у цитираним одлукама бр. У-7/12 и У-29/13, Уставни суд закључује како оспорени закон крши начело независности правосуђа као основне гаранције владавине права и он је дискриминаторан зато што не прописује право на накнаду на име трошкова обавезне дежуре/приправности тужиоцима и судијама.

20. Према мишљењу Уставног суда, у овом случају ради се о истом уставном питању као и у предмету број У-7/21. Разлика је само у томе што је сада оспорен Закон о платама и другим накнадама на државном нивоу, док је у предмету број У-7/21 био оспорен Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца на нивоу ентитета (ФБиХ). Међутим, у оба случаја покреће се исто уставно питање – недостатак одредби у закону којима се прописује накнада судијама и тужиоцима за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад. У вези с тим, Уставни суд запажа да је након Одлуке број У-7/21 Уставни суд 6. јула 2022. године донио Рјешење о неизвршењу Одлуке број У-7/21 (види Уставни суд, Рјешење број У-7/21 од 6. јула 2022. године, објављено у „Службеном гласнику БиХ“ број 49/22) којим је утврђено да Парламент Федерације Босне и Херцеговине није извршио Одлуку Уставног суда број У-7/21 од 23. септембра 2021. године и одређен је начин извршења те одлуке Уставног суда док је не изврши Парламент Федерације Босне и Херцеговине. Након тога, у Федерацији Босне и Херцеговине је измијењен Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца тако што је чланом бe. прописана накнада судијама и тужиоцима за вријеме дежурства или приправности за рад (Измјене и допуне Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца објављене су у „Службеним новинама ФБиХ“ од 3. августа 2022. године).

21. Неспорно је да важећи Закон о платама и другим накнадама на државном нивоу не садржи одредбе које прописују накнаду судијама и тужиоцима за вријеме дежурства или приправности за рад. Осим тога, наглашава се да Парламентарна скупштина БиХ, доносилац Закона о платама и другим накнадама на државном нивоу, није Уставном суду доставила одговор на захтјев, нити образложила разлоге таквог нормирања. Имајући у виду све наведено, а нарочито праксу Уставног суда о истом питању на ентитетском нивоу, Уставни суд сматра да не постоји нити један разлог да би одступио од својих ставова из предмета број У-7/21. Стога се, умјесто посебног образложења, Уставни суд *mutatis mutandis* позива на образложење из Одлуке број У-7/21, уз закључак да оспорени Закон о платама и другим накнадама крши начело независности правосуђа као основне гаранције владавине права.

22. У погледу навода да је Закон о платама и другим накнадама дискриминаторан, Уставни суд примјeђује да је Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у предмету *Пинкас и остали против Босне и Херцеговине* указао да у уживању права и слобода загарантованих Европском конвенцијом члан 14

Европске конвенције (у смислу да значење појма „дискриминација“ у члану 1 Протокола број 12 треба бити идентично оном у члану 14 Европске конвенције) пружа заштиту од различитог поступања према појединцима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама. Европски суд је даље указао да је за потребе члана 14 разлика у третману дискриминаторна ако „нема објективно и разумно оправдање“, односно ако не тежи „леgitимном циљу“ или ако не постоји „разуман однос пропорционалности“ између употријебљеног средства и циља који се жели постићи. Европски суд је у наведеној пресуди указао и да појам дискриминације у смислу члана 14 такође укључује случајеве у којима се једно лице или група без одговарајућег оправдања третирају неповољније од друге, иако Европска конвенција не захтијева повољнији третман (види Европски суд, *Пинкас и остали против Босне и Херцеговине*, пресуда од 4. октобра 2022. године, представка број 8701/21, тач. 57 и 58).

23. У конкретном предмету, у односу на судије и тужиоце на нивоу Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да су „друга лица која се налазе у аналогној ситуацији“ судије и тужиоци на нивоу Федерације Босне и Херцеговине будући да се у оба случаја ради о носиоцима правосудних функција, само на различитим правосудним нивоима. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да је претходно указано да је судијама и тужиоцима на нивоу Федерације Босне и Херцеговине чланом 6е. Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине прописана накнада за вријеме дежурства или приправности за рад. Надаље, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, доносилац Закона о платама и другим накнадама на државном нивоу, није Уставном суду доставила одговор на захтјев у којем би објаснила *ratio legis* (разлог постојања) прављења разлике у погледу наведеног у односу на судије и тужиоце на нивоу Босне и Херцеговине. Без обзира на то, Уставни суд не може у Закону о платама и другим накнадама пронаћи оправдање за такво различито поступање, нити сматра да постоје разлози који би могли оправдати такву разлику у третману носилаца правосудних функција на два различита нивоа. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је оспорени закон дискриминаторан зато што не прописује право на накнаду за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад за судије и тужиоце Суда БиХ, у ситуацији када такву накнаду имају носиоци правосудних функција у ФБиХ и када доносилац оспореног закона није дао било какво разумно и увјерљиво објашњење за постојање такве разлике у односу на двије упоредне групе.

24. Будући да Закон о платама и другим накнадама не садржи одредбе о накнадама судијама и тужиоцима за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад, он није у складу с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине јер крши начело независности правосуђа као основне гаранције владавине права. Осим тога, Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама члана II/4 Устава Босне

и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима јер прави недозвољену разлику у погледу накнаде за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад у односу на судије и тужиоце у Федерацији Босне и Херцеговине.

VII. Закључак

25. С обзиром на то да Закон о платама и другим накнадама не садржи одредбе о накнадама судијама и тужиоцима за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад, Уставни суд закључује да он није у складу с одредбама члана I/2 и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

26. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

27. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-22/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-22/22**, рјешавајући захтјев **Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић)** за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20),

утврђује се да Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) није у складу с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, због тога што не садржи одредбе о праву на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине.

Налаже се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и

Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ усклади Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) у погледу права на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Налаже се Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Суд Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 1. септембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20; у даљњем тексту: Закон о платама и другим накнадама) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички

дом) и Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) затражено је 14. септембра 2022. године да у року од 30 дана од пријема дописа доставе одговор на захтјев.

3. Представнички дом и Дом народа у остављеном року нису доставили одговор на захтјев.

III. Захтјев

Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева наводи да су стручни сарадници у Тужилаштву БиХ Мирза Јамаковић, Младен Јовичић и Горана Хабул (у даљњем тексту: стручни сарадници) 17. маја 2022. године Суду Босне и Херцеговине поднијели тужбу против тужене Босне и Херцеговине – Тужилаштва Босне и Херцеговине ради утврђивања дискриминације и накнаде материјалне штете због неисплаћивања накнаде на име одвојеног живота.

5. У вези с тим, подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је Закон о платама и другим накнадама у складу с релевантним одредбама Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, због тога што не садржи одредбе о накнадама за трошкове смјештаја и одвојеног живота стручног особља које је запослено у правосудним институцијама Босне и Херцеговине (Суд Босне и Херцеговине и Тужилаштво Босне и Херцеговине). Образлажући захтјев, подносилац захтјева наводи да се на стручне сараднике као стручно особље које је запослено у правосудним институцијама Босне и Херцеговине примјењује Закон о платама и другим накнадама. Међутим, према наведеном закону, стручним сарадницима се не исплаћује накнада на име одвојеног живота и трошкова смјештаја. Сви стручни сарадници, како је наведено, живе у мјестима која су од сједишта послодавца у Сарајеву удаљена преко 80 км. У Сарајеву бораве током радне седмице, али им се не исплаћују накнаде за трошкове смјештаја и одвојеног живота, за разлику од судија и тужилаца којим је, према наведеном закону, то право признато. Даље је наведено да је Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Парламентарна скупштина БиХ), поступајући у складу с одлукама Уставног суда бр. У-7/12 и У-29/13, донијела Закон о измјени и допунама Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 77/20; у даљњем тексту: Закон о измјени и допунама). Тим законом је судијама и тужиоцима признато право на остваривање накнаде на име трошкова смјештаја и трошкова одвојеног живота, али такво право није признато стручном особљу које је запослено у тим институцијама. Поред наведених одлука, подносилац захтјева указује и на Одлуку Уставног суда

број [АП-2985/19](#), у којој је утврђена неуставност Закона о платама и накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине зато што закон не садржи одредбе о накнадама трошкова смјештаја и одвојеног живота за судије које живе у мјестима која су удаљена од сједишта њиховог послодавца.

6. С друге стране, подносилац захтјева наглашава да се на правни статус лица која су поднијела тужбу примјењују одредбе Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине. Наведени закон је, у погледу правног статуса државних службеника, направио разлику између руководећих државних службеника и осталих. Подносилац захтјева сматра да би то „могло да значи да накнаде за одвојени живот и накнаде трошкова смјештаја не припадају аутоматски свим запосленим у правосудним институцијама Босне и Херцеговине, као што то право не користе ни сви државни службеници који су запослени у другим институцијама Босне и Херцеговине“.

7. Због свега наведеног, подносилац захтјева истиче да се „појавила сумња у уставност“ Закона о платама и другим накнадама, те стога тражи да Уставни суд оцијени усклађеност наведеног закона са чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине „у вези са чланом 14 Европске конвенције“, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

IV. Релевантни прописи

8. **Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ бр. 90/05, 32/07, 17/13 – одлука УСБиХ, 5/14 – рјешење УСБиХ, 40/14 – одлука УСБиХ, 48/15 – рјешење УСБиХ и 77/20)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 16а.

Трошкови смјештаја и накнада за одвојени живот

1. *Судије и тужиоци имају право на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот у складу са подзаконским актом који доноси Савјет министара Босне и Херцеговине, у складу с одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине.*

2. *Предсједник Суда и главни тужилац имају право на трошкове смјештаја у висини прописаној подзаконским актом из става 1. овог члана за руководиоца институција Босне и Херцеговине, а судије и тужиоци у висини предвиђеној за остале руководеће државне службенике.*

3. Судије и тужиоци имају право на накнаду за одвојени живот под условом и у висини утврђеној подзаконским актом из става 1. овог члана за запослене у институцијама Босне и Херцеговине.

V. Допустивост

9. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

10. Члан VI/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

у) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

11. Захтјев за оцјену уставности поднио је Суд Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-5/10](#) од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

12. Подносилац захтјева сматра да Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине „у вези са чланом 14 Европске конвенције“, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљњем тексту: Међународни пакт).

13. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II

Људска права и основне слободе

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

14. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

15. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, потписан 19. децембра 1966. године у Њујорку („Службени лист СФРЈ“ број 7/71 и „Службени лист РБиХ“ бр. 5/92 и 25/93; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима), у релевантном дијелу гласи:

Члан 26.

Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.

16. У конкретном случају, задатак Уставног суда је да испита да ли је Закон о платама и другим накнадама компатибилан с одредбама Устава, Европске конвенције и Међународног пакта због тога што не садржи одредбе о праву на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот стручног особља у правосудним институцијама Босне и Херцеговине.

17. У вези с тим питањем, Уставни суд подсећа да је у Одлуци број У-7/12 утврдио да Закон о платама и другим накнадама није у складу с Уставом Босне и Херцеговине, Европском конвенцијом и Међународним пактом зато што није прописано право судијама, тужиоцима и „осталим запосленицима у Суду Босне

и Херцеговине“ на накнаду трошкова превоза, топлог оброка и одвојеног живота (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-7/12 од 30. јануара 2013. године, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 17/13). У наведеној одлуци Уставни суд је нагласио:

37. [...] Према мишљењу Уставног суда, онемогућавањем права судија, тужилаца и осталих запосленика у Суду БиХ на уживање поменутих накнада, у ситуацији непостојања самосталних судских и тужилачких буџета, законодавна власт утиче на структуру материјалне основе и накнада, а тиме утиче и на улогу правосуђа које оно има у сваком демократском друштву. [...] прописивање наведене накнаде води ка осигурању одговарајуће територијалне заступљености конститутивних народа и Осталих у правосуђу, што, према мишљењу Уставног суда, јача повјерење и углед правосуђа у очима јавности, односно грађана Босне и Херцеговине. [...]

18. Надаље, Уставни суд је у Одлуци број У-29/13 од 28. марта 2014. године утврдио да Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама Устава Босне и Херцеговине, Европском конвенцијом и Међународним пактом због тога што не садржи одредбе о накнадама на име трошкова „смјештаја у току рада“ судијама, тужиоцима и „другом стручном особљу запосленом у правосудним институцијама“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-29/13 од 28. марта 2014. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 40/14, тачка 2 диспозитива). У наведеној одлуци Уставни суд је нагласио:

26. [...] Из истих разлога као у Одлуци број У-7/12 Уставни суд закључује како непрописивањем накнада на име трошкова смјештаја судијама, тужиоцима и другом стручном особљу законодавна власт задире у начело независности правосуђа као гаранта владавине права. Стога, произлази како је оспорени закон у супротности с начелом независности правосуђа као гаранта владавине права који је садржан у члану 1/2 Устава Босне и Херцеговине.

27. [...] Имајући у виду наведено, а из истих разлога као и у цитираној Одлуци број У-7/12, Уставни суд закључује како је оспорени закон дискриминациони, зато што не прописује право на накнаду на име трошкова смјештаја током рада судијама, тужиоцима и другом стручном особљу запосленом у правосудним институцијама.

19. Према мишљењу Уставног суда, у конкретном случају ради се о истом уставном питању које је Уставни суд ријешио у наведеним предметима. Наиме, у наведеним одлукама Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама због недостатка законских одредби о праву на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот, не само у односу на судије и тужиоце већ и у односу на стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине. У том правцу,

Уставни суд наглашава да се ставови из тачке 37 Одлуке број У-7/12, у погледу утицаја тих накнада на улогу и функционисање правосуђа и потребе одговарајуће територијалне заступљености конститутивних народа и Осталих у правосуђу, у цијелости односе и на стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине. Наиме, за ефикасно поступање правосуђа судијама и тужиоцима је у њиховом раду потребна и помоћ стручног особља. Без одговарајуће финансијске подршке није могуће осигурати одговарајућу територијалну заступљеност конститутивних народа и Осталих у правосуђу, у сегменту који се односи на стручно особље. Стога се и стручном особљу требају осигурати накнаде за одвојен живот и трошкове смјештаја, као што је урађено за судије и тужиоце.

20. Уставни суд даље примјећује да је Парламентарна скупштина БиХ тек неколико година након доношења одлука бр. У-7/12 и У-29/13 измијенила/допунила Закон о платама и другим накнадама тако што је чланом 16а. прописано право на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот само судијама и тужиоцима (Закон о измјени и допунама је објављен у „Службеном гласнику БиХ“ број 77/20 од 27. новембра 2020. године). При томе, Парламентарна скупштина БиХ није Уставном суду доставила одговор на захтјев, нити образложила разлоге таквог нормирања, а нарочито зашто ту врсту накнаде није предвидјела и за стручно особље у правосуђу, имајући у виду наведене одлуке Уставног суда. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да не постоји нити један разлог због којег би одступио од својих ставова из предмета бр. У-7/12 и У-29/13, па се умјесто посебног образложења Уставни суд, *mutatis mutandis*, позива на образложење из наведених одлука, уз закључак да оспорени Закон о платама и другим накнадама крши начело независности правосуђа као основне гаранције владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

21. У погледу навода да је Закон о платама и другим накнадама дискриминаторан, Уставни суд подсјећа да је Европски суд потврдио да се појмови дискриминације која је забрањена на основу члана 14 Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 требају тумачити на исти начин (види Европски суд, *Пилав против Босне и Херцеговине*, пресуда од 9. јуна 2016. године, представка број 41939/07, тачка 40 с даљњим референцама). У складу с тим, право на недискриминацију према члану 1 Протокола број 12 пружа заштиту од различитог поступања према појединцима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама. Третман је дискриминаторан ако „нема објективно и разумно оправдање“, односно ако не тежи „леgitимном циљу“ или ако не постоји „разуман однос пропорционалности“ између употребљеног средства и циља који се жели постићи (види, *mutatis mutandis*, Европски суд, *Пинкас против Босне и Херцеговине*, пресуда од 4. октобра 2022. године, представка број 8701/21, тачка 58). Осим тога, „само разлике у третману засноване на препознатљивој особини или ‘статусу’ могу представљати дискриминацију у смислу члана 14“ (*idem*, тачка 59).

22. У том контексту, Уставни суд подсјећа да је у одлукама бр. У-7/12 и У-29/13 закључио да је Закон о платама и другим накнадама дискриминациони јер не садржи одредбе о праву на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот и у односу на стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине. Како је већ наведено, Парламентарна скупштина БиХ није Уставном суду доставила одговор на захтјев у којем би објаснила *ratio* за непрописивање те врсте накнаде и за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине, нарочито јер је Уставни суд у наведеним одлукама већ утврдио дискриминацију у односу на стручно особље у правосуђу када се радило о истим накнадама као и у оспореном закону. Имајући то у виду, а нарочито ставове из Одлуке број У-29/13 (види тачку 18 ове одлуке), Уставни суд не може пронаћи оправдање за такво различито поступање, нити сматра да постоје разлози који би могли оправдати такву разлику у третману. Стога, Уставни суд сматра да је оспорени закон дискриминациони зато што не прописује право на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине.

23. С обзиром на све наведено, Уставни суд сматра да оспорени Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине јер крши начело независности правосуђа као основне гаранције владавине права. Осим тога, оспорени закон није у складу ни с одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта јер прави недозвољену разлику у погледу права на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине у односу на судије и тужиоце на истом нивоу.

VII. Закључак

24. С обзиром на то да Закон о платама и другим накнадама не садржи одредбе о праву на трошкове смјештаја и накнаду за одвојени живот за стручно особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине, Уставни суд закључује да он није у складу с одредбама члана I/2 и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

25. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

26. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-32/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ**

Захтјев Основног суда у Бањалуци (судија Игор Марић) за оцјену уставности члана 10 став 1 тачка б) Закона о судским таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 и 67/20) са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у саставу: предсједница Валерија Галић, потпредсједници Мирсад Теман, Златко М. Кнежевић и Helen Keller и судије Сеада Палаврић, Angelika Nußberger и Леди Бианку, на сједници одржаној 23. марта 2023. године, у предмету број У-32/22, рјешавајући захтјев **Основног суда у Бањалуци (судија Игор Марић)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 став (1) тачка ф), члана 57 став (2) тачка а) и члана 58 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ

Одбацује се као недопуштен захтјев Основног суда у Бањалуци (судија Игор Марић) за оцјену уставности члана 10 став 1 тачка б) Закона о судским таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 и 67/20) са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода зато што је подносилац захтјева пропустио да у остављеном року допуни захтјев.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

1. Основни суд у Бањалуци (судија Игор Марић; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 8. новембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 10 став 1 тачка б) Закона о судским таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 и 67/20; у даљњем тексту: оспорена правна одредба).

Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је оспорена одредба у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). Подносилац захтјева наводи да је оспорена одредба, према којој су јединице локалне самоуправе ослобођене плаћања судске таксе, супротна члану II/4 Устава Босне и Херцеговине и члану 14 Европске конвенције. Такође,

наводи да су на тај начин физичка и остала правна лица доведена у неравноправан положај у односу на јединице локалне самоуправе. Као примјер истиче да је Град Бањалука као јединица локалне самоуправе, са буџетом од 120 милиона КМ, ослобођен плаћања судске таксе, док је физичко лице с платом од 1.000,00 КМ обавезно да плати судску таксу итд.

2. У захтјеву за оцјену уставности подносилац није ништа навео о конкретном предмету у којем „одлука зависи“ од члана 10 став 1 Закона о судским таксама, односно да ли је пред судом предмет у којем одлука зависи од тога да ли је наведена одредба у складу с Уставом Босне и Херцеговине. С обзиром на то, од подносиоца захтјева је 18. новембра 2022. године, у смислу члана 21 став (4) и члана 22 Правила Уставног суда, затражено да допуни захтјев у року од 15 дана и наведе предмет који је био повод за подношење захтјева за оцјену уставности. У остављеном року, који је истекао 3. децембра 2022. године, подносилац захтјева није допунио захтјев.

3. При испитивању допустивости захтјева за оцјену уставности Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) тачка а), члана 21 став (4) и члана 22 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда.

4. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упуту било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјело круга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

5. Члан 19 став (1) тачка ф) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

ф) подносилац захтјева је пропустио да у остављеном року допуни/прецизира захтјев;

6. Члан 21 став (4) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

(4) Захтјев из члана VI/3ц) Устава треба да садржи:

а) одредбе из закона за ког се тражи оцјена компатибилности уз назнаку службеног гласила у ком је објављен закон;

б) одредбе Устава, Европске конвенције о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, те закона Босне и Херцеговине који је предмет оцјењивања компатибилности, постојања или домаћаја неког општег правила међународног јавног права које је битно за одлуку Уставног суда;

- ц) наводе, чињенице и доказе на којима се заснива захтјев;
- д) потпис овлашћеног лица.

7. Члан 22 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

(1) Када је захтјев/апелација упућен Уставном суду непотпун у смислу члана 21 ових правила, или не садржи податке неопходне за вођење поступка, Уставни суд ће затражити од подносиоца захтјева, односно апеланта, да у одређеном року, а најдуже у року од 15 дана од дана пријема позива за допуну, те недостатке отклони.

(2) Ако подносилац у року из става (1) овог члана не отклони недостатке, захтјев/апелација ће се одбацити.

8. Уставни суд подсећа на став изражен у Одлуци о допустивости број У-9/20 од 26. новембра 2020. године (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [У-9/20](#) од 26. новембра 2020. године, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 80/20):

17. [...] Уставни суд истиче да из текста члана VI/3ц) Устава БиХ и праксе Уставног суда произлази да редовни судови не могу поднијети захтјев Уставном суду за оцјену уставности било којег закона (in abstracto), него само закона који се односе на одређени предмет који се рјешава пред редовним судом и који је од одлучујућег значаја за одлуку. У супротном, тумачењем члана VI/3ц) Устава БиХ тако да омогућава било којем суду да путем овог поступка покрене поступак из члана VI/3а) или неког другог члана Устава БиХ дошло би до кршења одредбе члана VI/3 став 1 Устава БиХ, којом је одређено да ће Уставни суд подржавати овај Устав. Наиме, Устав БиХ је експлицитно одредио круг овлашћених лица из члана VI/3а) која могу покренути такав поступак, те није оставио било какав простор за другачије тумачење надлежности Уставног суда из члана VI/3ц) Устава БиХ у вези с тим питањем, нити члан VI/3ц) Устава БиХ даје Уставном суду овлашћење да тим чланом промијени круг овлашћених лица из члана VI/3а) Устава БиХ.

18. Из свега наведеног произлази да није испуњен услов из члана VI/3ц) Устава БиХ јер захтјев није поднесен/допуњен на начин да из њега произлази да од његовог важења зависи одлука суда у конкретном поступку који се води пред тим судом из његове стварне надлежности.

9. Подносилац захтјева није доставио било какав поднесак након што је Уставни суд од њега затражио допуну захтјева за оцјену уставности. Дакле, захтјев за оцјену уставности не садржи потребан услов да би Уставни суд засновао своју надлежност према члану VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине. Како захтјев за оцјену уставности не садржи наведене податке, а подносилац захтјева је пропустио да на

тражење Уставног суда у остављеном року допуни захтјев за оцјену уставности у смислу члана 21 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је захтјев за оцјену уставности недопуштен.

10. Имајући у виду одредбу члана 19 став (1) тачка ф) и члана 22 став (2) Правила Уставног суда, према којој ће се захтјев за оцјену уставности одбацити као недопуштен уколико је подносилац захтјева пропустио да у остављеном року допуни захтјев за оцјену уставности, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

11. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-34/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла Дрпљанин) за оцјену уставности Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“ број 20/10) са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-34/22, рјешавајући захтјев Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла Дрпљанин), на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б), члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла Дрпљанин) за оцјену уставности Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 20/10),

утврђује се да непостојање правних одредби о делегацији надлежности у Закону о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 20/10) није супротно члану II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члану 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Апелациони суд Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла Дрпљанин; у даљњем тексту: подносилац захтјева или Апелациони суд) поднио је 30. новембра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 20/10; у даљњем тексту: Закон о поступку оцјене усклађености или оспорени закон) са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција).

II. Поступак пред Уставним судом

2. С обзиром на то да је оспорени закон донијет по налогу супервизора за Брчко дистрикт, Уставни суд је позвао Канцеларију високог представника, супервизора за Брчко дистрикт Босне и Херцеговине, да се изјасни на наводе из захтјева за оцјену уставности.

3. Уставни суд није добио изјашњење.

III. Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева указује да Закон о поступку оцјене усклађености не садржи одредбе о делегацији надлежности Апелационог суда. У вези с тим, наводи се да не постоји било који други суд у Босни и Херцеговини који би био стварно надлежан и којем би Апелациони суд могао да делегира своју надлежност да одлучи о усклађености правних аката Брчко дистрикта са Статутом Брчко дистрикта. Такође, не постоји ни могућност изузећа свих судија Апелационог суда.

5. У предмету поводом којег је поднијет захтјев за оцјену уставности подносилац захтјева треба да одлучи о усклађености одређених чланова Закона о измјенама и допунама Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца Брчко дистрикта (у даљњем тексту: Закон о платама) с одредбама Статута Брчко дистрикта. Од подносиоца захтјева је затражено да преиспита статутарност чл. 4 и 5 Закона о платама, којима је прописан начин обрачуна додатка на стаж, као и основ за обрачун мјесечне плате за судије и тужиоце. Одредбе Статута Брчко дистрикта, у односу на које је подносилац захтјева требао испитати наведене чланове Закона о платама, јесу члан 1 став 4 (основни принципи), члан 19 (поdjела власти), члан 66 став 1 (независност и непристрасност судства) и члан 67 став 1 (независност тужилаштва) Статута Брчко дистрикта.

6. Процедурални закон на основу којег подносилац захтјева треба да донесе одлуку о наведеном предмету је оспорени закон. Једна од странака у том поступку, Скупштина Брчко дистрикта, поднијела је приједлог Апелационом суду да се прогласи ненадлежним за одлучивање у поступку оцјене статутарности правних одредби Закона о платама. Такође, Скупштина Брчко дистрикта је предложила делегирање предмета Суду Босне и Херцеговине, који би размотрио ту правну ствар или одредио други стварно надлежан суд. Скупштина Брчко дистрикта сматра да судије Апелационог суда не могу бити непристрасне када одлучују о статутарности Закона о платама зато што се тим законом прописују примања и накнаде свих судија Брчко дистрикта, укључујући и судије Апелационог суда. Подносилац захтјева сматра слично, тј. сматра да би се у јавности довело у питање право на правично суђење у сегменту непристрасности суда када би судије Апелационог суда одлучивале о статутарности закона којим се прописују њихова примања и све остале накнаде. Стога, подносилац захтјева указује да је оспорени закон у супротности с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције зато што не садржи одредбе о делегирању предмета неком другом суду. Такође, подносилац захтјева наводи да није могуће да се све судије Апелационог суда изузму из одлучивања у предмету оцјене статутарности јер би онда изостала одлука о предмету у којем је такав захтјев поднесен. У прилог својим тврдњама подносилац захтјева се позива на праксу Уставног суда (види Одлука о допустивости и меритуму број [У-6/12](#) од 13. јула 2012. године, доступна на www.ustavnisud.ba). У наведеној одлуци Уставни суд је утврдио да Закон о парничном поступку пред Судом БиХ није у складу с Уставом Босне и Херцеговине зато што не садржи одредбе о делегирању надлежности.

7. Подносилац захтјева сматра да из наведених разлога не може одлучивати о статутарности одредби Закона о платама, те наглашава да би Уставни суд „био најпогоднији да у оваквим и сличним случајевима преузме надлежност“, с обзиром на то да сви правни акти, на свим нивоима у БиХ, морају бити усклађени с Уставом БиХ.

IV. Релевантни прописи

8. **Закон о поступку оцјене усклађености правних прописа Брчко дистрикта Босне и Херцеговине** („Службени гласник Брчко дистрикта“ број 20/10) у релевантном дијелу гласи:

Анекс I Налога супервизора од 4. јуна 2010. год.

Којим се доносе Закон о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко Дистрикта БиХ и Закон о измјенама и допунама Закона о Правобранилаштву Брчко Дистрикта БиХ како их је припремила Правосудна комисија Брчко Дистрикта

И којим се доносе допуне Пословника о раду Скупштине Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине како их је припремила Стручна служба Скупштине Брчко Дистрикта

Закон о поступку оцјене усклађености правних аката

Брчко Дистрикта БиХ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1 (Предмет)

(1) Овим законом уређује се поступак оцјене усклађености правног акта Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: правни акт) са Статутом Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Статут), законом Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: закон Дистрикта) и поступак сукоба надлежности између институција и органа Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Дистрикт).

(2) Не може се водити поступак оцјене усклађености управног акта или другог појединачног правног акта, осим ако законом није обезбијеђено право на жалбу, судска заштита или други вид правне заштите.

Члан 2 (Надлежност)

Апелациони суд Дистрикта је надлежан да оцјени:

а) да ли је било који закон Дистрикта, подзаконски акт или било који други правни акт било које институције Дистрикта у складу са Статутом;

б) да ли је било који подзаконски акт Дистрикта или било који други правни акт било које институције Дистрикта у складу са законом Дистрикта;

ц) о сукобу надлежности између судова Дистрикта и друге институције Дистрикта или између институција Дистрикта.

Члан 8 (Примјена процесних закона)

(1) О питањима поступка оцјене усклађености правног акта која нису уређена овим законом сходно се примјењују одредбе одговарајућих процесних закона.

(2) О питањима поступка која нису уређена овим законом или одредбама процесних закона, Апелациони суд Дистрикта ће одлучити у сваком конкретном случају.

II. ПОСТУПАК ОЦЈЕНЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ПРАВНИХ АКТА ДИСТРИКТА ПРЕД АПЕЛАЦИОНИМ СУДОМ ДИСТРИКТА И ПРАВНО ДЕЈСТВО ЊЕГОВИХ ОДЛУКА

1. Опште одредбе

а) Учесници у поступку

Члан II (Учесници у поступку)

Учесници у поступку оцјене усклађености правних аката су:

а) Скупштина, Влада, градоначелник, замјеник градоначелника, предсједник Скупштине, замјеник предсједника Скупштине и правобранилац Дистрикта (овлашћени предлагачи);

б) Правосудна комисија Дистрикта у поступку оцјене усклађености закона који се односи на организацију и рад судова, Тужилаштва, Правобранилаштва, Правосудне комисије Дистрикта као и на регулисање рада адвоката и нотара у Дистрикту, са Статутом (овлашћени предлагач);

ц) Апелациони суд и Основни суд Дистрикта ако се у поступку пред судом Дистрикта постави питање усклађености правног акта са Статутом или законом Дистрикта (овлашћени предлагач);

д) свако по чијој је иницијативи покренут поступак за оцјену усклађености правног акта са законом и Статутом (иницијатор);

е) органи Дистрикта који прихватају, односно одбијају надлежност, као и свако ко због прихватања, односно одбијања надлежности није могао да оствари своје право (иницијатор).

9. Амандман I на Устав Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 25/09) гласи:

У Уставу Босне и Херцеговине иза члана VI.3. додаје се нови члан VI.4. који гласи:

„4. Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине

Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, који постоји под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произлазе из овог устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминијуму) ентитета, јединица је локалне самоуправе са властитим институцијама, законима и прописима, и са овлашћењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези са међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Однос из међу Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и институција Босне и Херцеговине и ентитета може се даље уредити законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Уставни суд Босне и Херцеговине надлежан је да одлучује о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине који се може јавити између једног или више ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине или између Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, по овом уставу и одлукама Арбитражног трибунала.

Сваки такав спор такође може покренути већина посланика у Скупштини Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, која укључује најмање једну петину изабраних посланика из реда сваког од конститутивних народа.“

10. Закон о судовима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ број 18/20) у релевантном дијелу гласи:

1. Организација судова

Члан 17

(Судови у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине)

Судови у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине су Основни суд и Апелациони суд.

2. Стварна надлежност

Члан 21

(Основни суд)

Основни суд је надлежан:

01. У кривичним предметима:

а) да у првом степену суди:

- за сва кривична дјела;
- за кривична дјела за која је Суд Босне и Херцеговине пренио надлежност на Основни суд;

б) да поступа током истраге и након подизања оптужнице у складу са законом;

ц) да одлучује о брисању осуде и престанку мјера безбједности и правних посљедица осуде, на основу судске одлуке;

д) да поступа по молбама за помиловање у предметима из своје надлежности у складу са законом.

02. У прекршајним предметима:

- да предузима све законом предвиђене радње у рјешавању прекршајних предмета;

- да предузима законом предвиђене радње за извршење изречених прекршајних санкција.

03. У грађанским предметима да у првом степену суди:

- у свим грађанским споровима;
- у ванпарничном поступку;
- у управним споровима;
- у свим привредним споровима;
- у поступку стечаја и ликвидације, у складу са законом, као и у свим споровима који настану у току и поводом спровођења поступка стечаја и ликвидације; [...]

04. У другим предметима:

- а) да спроводи извршни поступак;
- б) да одређује мјере обезбјеђења, ако законом није другачије одређено;
- ц) да рјешава у посебним поступцима, ако законом није другачије одређено;
- д) да обавља земљишно-књижне послове, ако законом није другачије одређено;
- е) да пружа правну помоћ судовима у Босни и Херцеговини;
- ф) да врши послове међународне правне помоћи;
- з) да води регистар правних субјеката ако је то законом утврђено;
- х) да поступа по захтјеву за остваривање права на правну помоћ у складу с члановима 13–21 Закона о Канцеларији за правну помоћ Брчко дистрикта БиХ;
- и) да врши друге послове одређене законом.

Члан 22

(Апелациони суд)

(1) Апелациони суд је надлежан да одлучује о:

- редовним правним лијековима изјављеним на одлуке Основног суда;
- ванредним правним лијековима изјављеним на правоснажне судске одлуке.

(2) У поступку одлучивања по ванредним правним лијековима неће учествовати судија који је учествовао у рјешавању по жалби.

11. Закон о парничном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта“ бр. 28/18 и 6/21) у релевантном дијелу гласи:

Члан 22

(Стварна надлежност и посљедице стварне
ненадлежности)

(1) У парничном поступку Основни суд има општу стварну надлежност.

(2) Суд до правоснажности одлуке, по службеној дужности, пази на своју стварну надлежност.

(3) Кад суд у току поступка утврди да за рјешавање спора није надлежан суд у Дистрикту, већ други суд у Босни и Херцеговини, рјешењем се оглашава ненадлежним и након правоснажности рјешења којим се огласио ненадлежним, суд без одлагања, а најкасније у року од три (3) дана, уступа предмет надлежном суду.

12. Закон о кривичном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бр. 34/13 – пречишћени текст, 27/14, 3/19 и 16/20) у релевантном дијелу гласи:

Члан 23

Стварна надлежност и састав суда

(1) Основни суд и Апелациони суд суде у кривичним предметима у границама своје стварне надлежности одређене законом.

(2) Основни суд, у првом степену, суди у вијећу састављеном од тројице судија, а судија појединац суди за кривична дјела за која је прописана као главна казна новчана казна или казна затвора до десет година.

(3) Апелациони суд, у другом и трећем степену одлучује о жалбама против рјешења и пресуда Основног суда и ванредним правним лијековима против правоснажних судских одлука, у вијећу састављеном од тројице судија.

(4) У поступку одлучивања по ванредним правним лијековима неће учествовати судија који је учествовао у доношењу одлуке која се побија жалбом.

(5) Општа сједница суда, председник суда, судија за претходни поступак, судија за претходно саслушање и председник вијећа, одлучују у случајевима одређеним овим законом.

Члан 27

Преношење надлежности

(1) Кад је надлежан суд из правних или стварних разлога спријечен да поступа или постоје други важни разлози, суд одређен законом може за вођење поступка да одреди други стварно надлежан суд на свом подручју.

(2) Рјешење из става 1 овог члана може се донијети на предлог надлежног судије или вијећа, или на предлог једне од странака, или браниоца.

(3) Против овог рјешења није допуштена жалба.

Члан 28

Посљедице ненадлежности

(1) Суд је дужан да пази на своју надлежност и чим примијети да није надлежан да се огласи ненадлежним и по правоснажности рјешења уступи предмет надлежном суду, али је дужан да предузме оне радње у поступку за које постоји опасност од одлагања.

(2) Након потврђивања оптужнице, суд се не може огласити мјесно ненадлежним нити странке могу истицати приговор мјесне ненадлежности.

V. Допустивост

13. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

14. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

15. Захтјев за оцјену уставности поднио је Апелациони суд Брчко дистрикта (судија Шејла Дрпљанин), чиме је испуњен први услов из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, а то је да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-5/10](#) од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11 и доступна на www.ustavnisud.ba). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те стога што не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

Право на правично суђење

16. Члан III/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

17. Члан 6 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу да искључе из цијелог или дијела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбједности у демократском друштву, када то захтијевају интереси малољетника или заштита приватног живота странака, или у мјери која је, по мишљењу суда, строго потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.

18. Подносилац захтјева сматра да оспорени закон није у складу са стандардима члана 6 став 1 Европске конвенције, који се односи на непристрасност суда.

19. У вези с тим, посебно када се одлучује о апстрактној оцјени уставности, Уставни суд наглашава да је за овај случај релевантна његова пракса из Одлуке о допустивости и меритуму број [У-12/21](#) од 24. марта 2022. године (доступна на www.ustavisud.ba). У тој одлуци, у тачки 51, наведено је сљедеће: „Приликом одлучивања Уставног суда у предметима из апстрактне надлежности, када се испитивање ограничава само у односу на текст оспорене одредбе, веома је тешко испитати да ли је дошло до повреде права на правично суђење јер се поштовање или непоштовање члана 6 Европске конвенције, који детаљно прописује низ процедуралних гаранција, ефектно може испитати тек након спроведеног поступка у цјелини. Једино што Уставни суд, у оквиру апстрактне надлежности, може испитати јесте да ли оспорена одредба експлицитно искључује неки од принципа које садржи члан 6 Европске конвенције“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-16/18](#) од 28. марта 2019. године, став 65, доступна на www.ustavisud.ba).

20. Даље, Уставни суд указује да, према пракси Европског суда, „гаранције члана 6 Европске конвенције односе се на лице суочено с ‘кривичном оптужбом’. При томе, Уставни суд подсјећа да концепт ‘кривична оптужба’ има аутономно значење према члану 6 став 1 Европске конвенције, којим се гарантује да ‘приликом утврђивања (...) основаности било какве кривичне оптужбе против њега’, свако има право на правично суђење и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом“. Дакле, примјењује се не само у поступцима за које домаћи органи тврде да су кривични већ и у другим (прекршајним, царинским, административним итд.) а у складу с принципима успостављеним у предмету *Engel* (види Европски суд, *Engel против Холандије* (број 1), пресуда од 8. јуна 1976. године, серија А, број 22; *Oztürk против Њемачке*, пресуда од 27. маја 1984. године, серија А, број 73, ст. 46–50) које треба узети у обзир приликом утврђивања постоји ли „кривична оптужба“. Први од тзв. *Engel*

критеријума је правна класификација дјела у домаћем праву, други је сама природа дјела, а трећи тежина санкције којој је изложено лице о којем је ријеч. Надаље, у односу на наведено питање, као новији примјер види Европски суд, *Gestur Jónsson and Ragnar Halldór Hall против Исланда*, пресуда од 22. децембра 2020. године, представке бр. 68273/14 и др., тачка 75 с даљњим референцама.

21. Када је у питању цивилни аспект члана 6 Европске конвенције, Европски суд понавља да за примјенљивост „грађанског“ аспекта члана 6 мора постојати спор о „праву“ за које се може рећи да је, бар на доказивим основима, признато у домаћем праву, без обзира на то да ли је то право заштићено Конвенцијом. Спор мора бити стваран и озбиљан, може се односити не само на стварно постојање права већ и на његов обим и начин његовог остваривања и, коначно, резултат поступка мора бити директно одлучујући за право о којем је ријеч јер само слабе везе или неизвјесне последице нису довољне за примјену члана 6 став 1 Европске конвенције (види Европски суд, *Károly Nagy против Мађарске*, пресуда од 14. септембра 2017. године, представка 56665/09, тачка 60 с даљњим референцама).

22. Имајући у виду наведене стандарде, Уставни суд најприје запажа да оспорени Закон о поступку оцјене усклађености не прописује поступак у којем се утврђују грађанска права или обавезе или кривична оптужба у смислу члана 6 став 1 Европске конвенције. Наиме, оспорени закон садржи правне одредбе *sui generis*, којима је прописан поступак у којем се испитује апстрактна усклађеност (статутарност) правних аката Брчко дистрикта с одредбама Статута Брчко дистрикта. Правне одредбе, које су садржане у оспореном закону, не односе се на било коју од стварних надлежности коју имају судови Брчко дистрикта према чл. 21 и 22 Закона о судовима Брчко дистрикта. То значи да се на основу одредби оспореног закона не могу рјешавати кривични, грађански, управни и остали предмети из стварне надлежности судова. Закони којима се прописује поступак рјешавања предмета из стварне надлежности судова садрже одредбе о делегацији надлежности, као на примјер одредбе члана 22 Закона о парничном поступку Брчко дистрикта или одредбе чл. 23, 27 и 28 Закона о кривичном поступку Брчко дистрикта. Сви слични процедурални закони, на основу којих судови одлучују о предметима из своје стварне надлежности, неспорно на свим нивоима у БиХ (ентитет или држава), садрже одредбе о делегацији надлежности. Изузетак су одредбе закона/прописа којима се уређује поступак апстрактне оцјене правних аката с највишим правним актом на одређеном нивоу у БиХ. Наиме, осим оспореног закона, ни други закони/прописи у БиХ који прописују поступак у којем се испитује апстрактна усклађеност правних аката не садрже одредбе о делегирању надлежности (види Правила Уставног суда БиХ објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 94/14; Закон о Уставном суду РС објављен у „Службеном гласнику РС“ број 104/11 и Закон о поступку пред Уставним судом ФБиХ објављен у „Службеним новинама ФБиХ“ бр. 6/95 и 37/03).

23. Уставни суд сматра да је делегација надлежности могућа и наравно обавезна у случајевима када постоји други суд који је стварно надлежан да одлучи о предмету који му се делегира. Међутим, према одредбама оспореног закона, подносилац захтјева је једини надлежан да испита да ли су одредбе одређеног правног акта Брчко дистрикта усклађене са Статутом Брчко дистрикта. Осим подносиоца захтјева, нити један други суд у БиХ нема надлежност да испитује да ли су одређени правни акти у складу са Статутом Брчко дистрикта. То се односи и на Уставни суд БиХ, као и на уставне судове ентитета. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да је у предмету који је био повод за подношење захтјева за оцјену уставности затражено да се испита усклађеност Закона о платама с одређеним одредбама Статута Брчко дистрикта. Такав захтјев може ријешити само Апелациони суд Брчко дистрикта којем је та врста надлежности дата одредбама оспореног закона, а та надлежност, како је већ наведено, не може бити делегирана било којем другом суду.

24. На такав став Уставног суда не могу да утичу ни наводи подносиоца захтјева да се оспорени закон, о чијој статутарности треба да одлучи Апелациони суд, односи на права свих судија Брчко дистрикта, укључујући и судије Апелационог суда. Међутим, Уставни суд сматра да се у конкретном случају *a priori* не може сумњати у непристрасност тих судија. Наиме, како је већ речено, Апелациони суд ће одлучивати о апстрактној усклађености Закона о платама са Статутом Брчко дистрикта, а не о појединачним правима судија Апелационог суда. У томе је и разлика у односу на предмет Уставног суда који је окончан Одлуком о допустивости и меритуму број У-6/12 од 13. јула 2012. године, на који се подносилац захтјева позвао. Наиме, наведеном одлуком Уставни суд је утврдио да Закон о парничном поступку пред Судом Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 36/04 и 84/07) није компатибилан са чланом II(3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције због тога што у закону нема одредби о делегирању надлежности Суда БиХ у случају када тај суд, као стварно надлежан суд, из одређених разлога не може да поступа. Међутим, у предмету пред Судом БиХ парнични поступак се водио поводом тужби судија Суда БиХ ради исплате новчаног износа на име материјалне штете настале због погрешне примјене позитивних законских одредби којим су регулисани обрачун и исплата пореза на плате. Дакле, судије Суда БиХ су требале да одлуче о тужбама које су поднијеле судије тог суда. Осим тога, поступак се у наведеном предмету водио према одредбама Закона о парничном поступку у којем судови рјешавају предмете из своје стварне надлежности. Осим тога, Уставни суд подсјећа да је и сам био у прилици да одлучује о уставности одредби Закона о платама судија БиХ, којим су биле прописане и плате судија Уставног суда (види Одлуку о допустивости и меритуму број У-6/06 од 29. марта 2008, доступну на www.ustavnisud.ba).

25. Све што је наведено за делегирање надлежности односи се и на наводе подносиоца захтјева о немогућности изузимања свих судија Апелационог суда.

Дакле, наводи подносиоца захтјева да је оспорени Закон о поступку оцјене усклађености неуставан зато што не садржи одредбе које омогућавају изузимање из одлучивања свих судија Апелационог суда неосновани су из истих разлога због којих су неосновани наводи о неуставности због недостатка одредби о делегирању надлежности.

26. Стога, узимајући у обзир све речено, може се закључити да недостатак одредби у оспореном закону о делегирању надлежности или изузимању свих судија Апелационог суда у поступцима апстрактне оцјене усклађености правних аката с одредбама Статута Брчко дистрикта не доводи у питање стандард „непристрасности суда“ из члана 6 став 1 Европске конвенције.

27. Из наведених разлога, Уставни суд сматра да је Закон о поступку усклађености правних аката у складу са чланом II/3е) Устава БиХ, као и чланом 6 став 1 Европске конвенције.

VII. Закључак

28. Уставни суд закључује да недостатак одредби Закона о поступку усклађености правних аката о делегирању надлежности или изузимању свих судија Апелационог суда у поступцима апстрактне оцјене усклађености правних аката с одредбама Статута Брчко дистрикта не доводи у питање стандард „непристрасности суда“ из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине, односно члана 6 став 1 Европске конвенције, дакле закључује да тај недостатак није супротан наведеним одредбама.

29. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

30. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-26/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрић) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

Одлука од 13. јула 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-26/22**, рјешавајући захтјев **Основног суда у Сребреници и других**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 тачка г), члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 13. јула 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Основног суда у Сребреници, Основног суда у Бањој Луци, Основног суда у Бијељини и Основног суда у Добоју (судије Самир Фехрић, Марио Винац, Александар Матковић, Радованка Марић и Радмила Радојчић) за оцјену уставности члана 2 став 2, члана 3 став 2, члана 5, члана 6, члана 10 став 4 и члана 13 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22),

утврђује се да су члан 2 став 2, члан 3 став 2, члан 5, члан 6, члан 10 став 4 и члан 13 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, као и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, те чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Одбацује се као недопуштен захтјев Основног суда у Сребреници, Основног суда у Бањој Луци, Основног суда у Добоју (судије Самир Фехрић, Марио Винац, Радованка Марић и Радмила Радојчић) за

оцјену уставности одредбе чл. 2, 3 и 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 119/21 и 46/22 – одлука УСБиХ) јер оспорени акт није на правној снази.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Основни суд у Сребреници (судија Самир Фехрић) поднио је 6. октобра 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18; у даљњем тексту: Закон о платама и накнадама из 2018) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљњем тексту: Међународни пакт). Захтјев је заведен под бројем У-26/22.

2. Основни суд у Бањој Луци (судија Марио Винац) поднио је 23. децембра 2022. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности члана 2 став 2 и члана 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22; у даљњем тексту: Закон о платама и накнадама), члана 6 Закона о платама и накнадама из 2018. године и Закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21; у даљњем тексту: Измјена Закона о платама из 2021. године) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта. Захтјев је заведен под бројем У-35/22.

3. Основни суд у Бијељини (судија Александар Матковић) поднио је 27. децембра 2022. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности чл. 2, 3, 5, 6, 10 став 4 и 13 Закона о платама и накнадама са чланом II/1, чланом II/3е) и к) Устава Босне и Херцеговине и чл. II/4 и II/6 Устава Босне и Херцеговине. Захтјев је заведен под бројем У-36/22.

4. Основни суд у Добоју (судија Радованка Марић) поднио је 19. јануара 2023. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности чл. 2, 3 и 6 Закона о платама и накнадама, чл. 2, 3 и 6 Закона о платама и накнадама из 2018. и чл. 1 и 2 Измјена Закона о платама из 2021. са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта. Захтјев је заведен под бројем У-1/23.
5. Основни суд у Добоју (судија Радмила Радојчић) поднио је 13. марта 2023. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности чл. 2, 3 и 6 Закона о платама и накнадама, члана 6 Закона о платама и накнадама из 2018. и члана 1 Измјена Закона о платама из 2021. године са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта. Захтјев је заведен под бројем У-10/23.
6. Све судије које су поднијеле захтјеве за оцјену уставности у даљњем тексту одлуке ће бити наведене као подносиоци захтјева.

II. Поступак пред Уставним судом

7. Сви захтјеви, осим захтјева број У-10/23, достављени су Народној скупштини Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина). Народна скупштина је доставила одговоре.
8. Уставни суд указује на члан 23 став (6) Правила Уставног суда којим је прописано: „Када се ради о истом или сличном питању, Уставни суд неће достављати захтјев/апелацију ради давања одговора, већ ће узети у обзир раније достављене одговоре.“ Како се захтјевом број У-10/23 оспоравају исти чланови истих закона као и у претходним захтјевима, са скоро идентичном аргументацијом, Уставни суд овај захтјев није доставио Народној скупштини, већ је узео у обзир раније достављене одговоре.
9. У складу са чланом 32 Правила Уставног суда, с обзиром на то да се захтјевима покрећу иста или слична уставна питања, Уставни суд је одлучио да захтјеве споји и донесе једну одлуку под бројем У-26/22.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

10. Подносиоци захтјева траже од Уставног суда да испита да ли су оспорене одредбе Закона о платама и накнадама у складу с одредбама чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта. Иако је у захтјеву број У-36/22 указано на повреду права из чл. II/3е) и к) и члана II/6 Устава Босне

и Херцеговине, што није посебно образложено, Уставни суд ће, имајући у виду суштину захтјева, по правилу *uira novit curia* и овај захтјев испитати на исти начин као и остале поднесене захтјеве.

11. У захтјевима за оцјену уставности се наводи да Закон о накнадама и платама прописује мање плате за судије и тужиоце у Републици Српској, него закон који регулише исту материју у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Федерација БиХ). Подносиоци истичу да се разлог за то налази најприје у члану 6 Закона о платама и накнадама, који је прописао да се неће повећавати плате судијама и тужиоцима све док просјечна мјесечна бруто плаћа, исплаћена у Републици Српској, не достигне или не буде већа од 1.625 КМ. Подносиоци захтјева наводе да је високи представник у поступку реформе правосуђа донио законе о платама судија и тужилаца, те да су одредбе закона о платама на почетку биле идентичне. Спорни члан 6 Закона о платама и накнадама се у Републици Српској у неколико наврата мијењао. Законодавац у Републици Српској је повећавао износ просјечне нето, односно бруто плате, који је потребно достићи за повећање плата. У Федерацији БиХ услов за повећање плата судијама и тужиоцима је остао исти – износ од 800 КМ просјечне нето плате исплаћене у Босни и Херцеговини. Наведена измјена спорног члана 6 Закона о платама и накнадама је проузроковала разлику у платама између судија и тужилаца, зависно од ентитета у којем раде. То доводи, како наводе подносиоци захтјева, до дискриминације међу судијама и тужиоцима зато што судије и тужиоци у Републици Српској за исти рад примају мању плату од судија и тужилаца у Федерацији БиХ. Подносиоци захтјева наводе да је законодавац, „прописујући немогућ и неостварив износ, који није могуће достићи као просјечну плату у Републици Српској“, створио правну несигурност и довео до дискриминације између судија и тужилаца, у зависности од тога у којем ентитету раде.

12. Надаље, подносиоци захтјева наводе да члан 2 став 2 и члан 3 став 2 Закона о платама и накнадама одређује судијама и тужиоцима у Републици Српској плату у бруто износу заједно с накнадом за топли оброк. Због тога није јасно шта је основна плата, а шта накнада за топли оброк који се према спорној законској одредби не може посебно исказати. То указује да нема никаквих разлика у обрачуну плате у случају када судије и тужиоци раде или у случају када не раде. Таква разлика би морала постојати с обзиром на сврху топлог obroка. Наиме, топли оброк је материјални трошак који је искључиво везан за вријеме проведено на раду.

13. У односу на члан 5, члан 10 став 4 и члан 13 Закона о платама и накнадама, подносиоци захтјева наводе да су оспорене одредбе дискриминаторне јер постоје нејасноће о висини накнаде за одмор и отпремнину. Наиме, наводе да није јасно на који дио плате се односи „50% плате на који судије и тужиоци имају право као накнаду за коришћење годишњег одмора“. У односу на члан 13 Закона о платама и

накнадама наведено је да је „одредба дискриминаторна када се упореди с правом на отпремнину у осталом дијелу Босне и Херцеговине“.

б) Предмет поводом којег је покренут захтјев

14. Сви подносиоци захтјева указују на парничне поступке који се воде пред њиховим судовима у којима се као тужиоци појављују судије или тужиоци из Републике Српске против тужене Републике Српске. Тужиоци траже да им се досуде потраживања на основу мање исплаћене плате или да им се исплати накнада штете.

ц) Одговор Народне скупштине на захтјев

15. У односу на све достављене захтјеве Народна скупштина је најприје указала да су подносиоци захтјева оспорили одредбе Закона о платама и накнадама из 2018. године који није на снази, па захтјев треба одбацити као недопуштен. У односу на наводе који се односе на Закон о платама и накнадама, Народна скупштина истиче да је захтјев нејасан, паушалан, те да се поставља питање „поводом каквог спора је покренут“. Надаље, Народна скупштина истиче да подносиоци захтјева нису указали на који начин је дошло до повреде одредби Устава Босне и Херцеговине. Умјесто тога, како се даље наводи, подносиоци захтјева се у суштини позивају на неусклађеност оспореног закона са законом у Федерацији БиХ и Брчко дистрикту Босне и Херцеговине. У вези с тим, Народна скупштина истиче да је Уставни суд „у више својих одлука јасно истакао“ да није надлежан одлучивати о међусобној усклађености закона ентитетâ, односно ентитета и Брчко дистрикта БиХ.

16. У односу на наводе о дискриминацији Народна скупштина је истакла да оспорени закон не садржи никакве дискриминаторне одредбе. Такође је указано да подносиоци захтјева нису навели на који начин одредбе оспореног закона нису у складу с Уставом БиХ, већ се захтјев заснива на одредби Закона о забрани дискриминације, дакле на „суочење [...] са закона на нивоима ентитета“. Осим тога, Народна скупштина је навела да члан 14 Европске конвенције није самосталан члан, као и да се Међународни пакт не примјењује директно. Народна скупштина сматра да оспорене одредбе нису супротне Уставу Босне и Херцеговине, Европској конвенцији и Протоколу број 12 уз Европску конвенцију, те да захтјев, уколико се не одбаци, треба одбити као неоснован.

17. Како је навела Народна скупштина, оспореним законом је прописано повећање плата судија и тужилаца у односу на раније важећи закон. Накнада за топли оброк урачуната је у основну мјесечну плату. Доношењу закона приступило се управо зато да се основна плата судија и тужилаца пропорционално повећа у истом проценту у којем је дошло до повећања плата свим запосленима чија се плата обезбјеђује из буџета Републике Српске. Разлог је био и да судије и јавни тужиоци не буду

у неповољнијем положају. Такво законско рјешење је донијето имајући у виду да је основна плата судија и јавних тужилаца изражена у номиналном износу, а не кроз коефицијент и цијену рада као другим запосленима чија се плата финансира из буџета Републике Српске. Према ставу Народне скупштине, одлуке судова који су поднијели захтјеве за оцјену уставности „у поступку који се води пред тим [судовима], није и не може да зависи од одлуке Уставног суда да ли је предметни закон ‘дискриминаторан’ у односу на законе другог ентитета“. Наиме, Народна скупштина сматра да Уставни суд није надлежан да одлучује о положају и наводној дискриминацији судија и тужилаца у Републици Српској у односу на судије и тужиоце у ФБиХ и Брчко дистрикту БиХ, како то траже подносиоци захтјева.

IV. Релевантни прописи

18. **Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској** („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22 од 14. јуна 2022. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 2.

(1) *Основна мјесечна плата судија је плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси и износи:*

- 1) *за судије основних судова и окружних привредних судова - 4.426 КМ,*
- 2) *за шефове одјељења основних судова и окружних привредних судова - 4.799 КМ,*
- 3) *за председнике основних судова и окружних привредних судова - 5.171 КМ,*
- 4) *за председнике основних судова са 30 или више судија - 5.914 КМ,*
- 5) *за председнике основних судова са 60 или више судија - 6.659 КМ,*
- 6) *за судије окружних судова и Вишег привредног суда - 5.544 КМ,*
- 7) *за шефове одјељења окружних судова - 5.914 КМ,*
- 8) *за председнике окружних судова и Вишег привредног суда - 6.287 КМ,*
- 9) *за судије Врховног суда Републике Српске - 7.032 КМ,*
- 10) *за шефове одјељења Врховног суда Републике Српске - 7.402 КМ,*
- 11) *за председника Врховног суда Републике Српске - 8.147 КМ.*

(2) *У основу мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната је накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати.*

Члан 3.

(1) *Основна мјесечна плата јавних тужилаца (у даљем тексту: тужилац) је плата у којој је садржан порез на доходак и доприноси и износи:*

[...]

(2) У основну мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната је накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати.

Члан 5.

У основној плати, увећању плате, као и свим накнадама које остварују судије и тужиоци, у складу са овим законом, садржан је порез на доходак и доприноси.

Члан 6.

(1) Плате из чл. 2. и 3. овог закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ.

(2) Почев од године која услједи након године у којој просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину први пут достигне или буде већа од 1.625 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чл. 2. и 3. овог закона ће се годишње повећати за проценат повећања просјечне мјесечне бруто плате у Републици Српској.

(3) Процент повећања из става 2. овог члана израчунава се тако што се упореди просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској за календарску годину са просјечном мјесечном бруто платом у Републици Српској из претходне календарске године.

(4) У случају да се у некој години просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија и тужилаца остаје иста и неће се поново повећати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана, а након тога, плате судија и тужилаца се повећавају у складу са ставом 2. овог члана.

(5) Просјечна мјесечна бруто плата за календарску годину је она плата коју објави Републички завод за статистику.

Члан 10. став 4.

(4) Судије и тужиоци имају право на накнаду за годишњи одмор у износу од 50% основне бруто плате из чл. 2. и 3. овог закона, умањене за порез на доходак и доприносе.

Члан 13.

Судије и тужиоци имају право на отпремнину при одласку у пензију у висини своје три основне бруто плате из чл. 2. и 3. овог закона, умањене за порез на доходак и доприносе.

Члан 20.

Ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 66/18 и 119/21).

19. **Закон о порезу на доходак** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 60/15, 5/16 – исправка, 66/18, 105/19, 123/20, 49/21, 119/21 и 56/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који у релевантном дијелу гласи:

Члан 4. став (1)

Порез на доходак од личних примања плаћа се по стопи од 8%.

20. **Закон о доприносима** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17, 112/19, 49/21, 119/21, 56/22 и 132/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом уређује се систем обавезних доприноса (у даљем тексту: доприноси) за финансирање пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања, осигурања од незапослености и дјечје заштите у Републици Српској.

Члан 22. став (1)

(1) *Стопе доприноса износе:*

- 1) *за пензијско и инвалидско осигурање износи 18,5%,*
- 2) *за здравствено осигурање износи 10,2%,*
- 3) *за осигурање од незапослености износи 0,6%,*
- 4) *за дјечју заштиту износи 1,7%.*

21. **Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 72/05, 22/09, 27/12 – одлука УСФБиХ, 55/13, 55/17 – одлука УСФБиХ и 90/21 – одлука УСБиХ, 64/22 – рјешење УСБиХ и 61/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

II - ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА МАТЕРИЈАЛНА ПРАВА

Члан 2.

Основна мјесечна плата судија

1. Основна мјесечна плата судија износи:

- а) За судије општинских судова: 2.400 КМ.
- б) За шефове одјељења општинских судова: 2.600 КМ.
- ц) За предсједнике основних судова: 2.800 КМ.
- д) За предсједнике општинских судова са 30 или више судија: 3.200 КМ.
- е) За предсједнике општинских судова са 60 или више судија: 3.600 КМ.
- ф) За судије кантоналних судова: 3.000 КМ.
- г) За шефове одјељења кантоналних судова: 3.200 КМ.
- х) За предсједнике кантоналних судова: 3.400 КМ.
- и) За судије Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине: 3.800 КМ.
- ј) За шефове одјељења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине: 4.000 КМ.
- к) За предсједнике Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине: 4.400 КМ.

Члан 3.

Основна мјесечна плата тужилаца

1. Основна мјесечна плата тужилаца износи:

[...]

Члан 6.

Регулисање основне мјесечне плате

1. Плате прописане чланом 2, 3. и 4 овог закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне или не пређе износ од 800 КМ.

2. Почевши од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину по први пут достигне или пређе износ од 800 КМ, основна мјесечна плата судија, тужилаца и стручних сарадника из члана 4. овог закона прописана ће се годишње кориговати за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини.

3. Процент повећања из става 2. овог члана израчунат ће се тако што ће се упоредити просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини за календарску годину са просјечном мјесечном нето платом у Босни и Херцеговини из претходне календарске године.

4. У случају да се у некој години просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија, тужилаца и стручних сарадника из члана 4. овог закона остаје иста и неће се поново повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана. Након тога, плате судија, тужилаца и стручних сарадника из члана 4. овог Закона се повећавају у складу са ставом 2. овог члана.

5. Просјечна мјесечна нето плата за календарску годину биће она плата која буде објављена од стране Агенције за статистику Босне и Херцеговине.

Члан 6а.

Накнада за исхрану током рада

Судија, тужилац и стручни сарадник имају право на новчану накнаду за исхрану у току рада (топли оброк), у висини 1% просјечне нето плате исплаћене у Федерацији по задњем статистичком податку.

Члан 8. став (3)

Плаћени годишњи одмор и одсуство за задовољење вјерских потреба

3. Сви судије и тужилоци имају право на нето накнаду за годишњи одмор у износу од 50% основне мјесечне плате из тачке а) члана 2. односно тачке а) члана 3. овог закона. Стручни сарадници из члана 4. имају право на нето накнаду за годишњи одмор у износу од 50% њихове плате утврђене у тачки 1. члана 4.

Члан 11.

Отпремнина

Судија, тужилац и стручни сарадник имају право на отпремнину при одласку у пензију у висини својих пет остварених просјечних нето плата исплаћених у претходних пет мјесеци.

22. **Закон о порезу на доходак** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 и 65/13) у релевантном дијелу гласи:

Члан 9.

Порез на доходак плаћа се по стопи од 10%.

23. **Закон о доприносима** („Службене новине ФБиХ“ бр. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16, 34/18, 99/19 и 4/21)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1. став 1.

Овим законом уређује се систем обавезних доприноса, као основних инструмената за финансирање обавезног пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања од незапослености (у даљњем тексту: доприноси), као и горња граница стопа доприноса на територији Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Федерација).

Члан 10.

Највише стопе доприноса према основици:

1. [...]:

- 17,00 % за пензијско и инвалидско осигурање;*
- 12,50 % за основно здравствено осигурање;*
- 1,50 % за осигурање од незапослености.*

24. Саопштење Републичког завода за статистику („Службени гласник Републике Српске“ број 8/23 од 26. јануара 2023. године):

1. Просјечна мјесечна бруто плата запослених у Републици Српској исплаћена у децембру 2022. године износи 1 843 КМ.

2. Просјечна мјесечна нето плата запослених у Републици Српској исплаћена у децембру 2022. године износи 1 217 КМ.

3. Просјечна мјесечна бруто плата запослених у Републици Српској исплаћена у периоду јануар - децембар 2022. године износи 1 730 КМ.

4. Просјечна мјесечна нето плата запослених у Републици Српској исплаћена у периоду јануар - децембар 2022. године износи 1 144 КМ.

25. Саопштења Агенције за статистику Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 12/23 од 24. фебруара 2023. године; објављена три појединачна саопштења):

1. Просјечна мјесечна бруто плата по запосленом остварена у Босни и Херцеговини за децембар 2022. године износи 1 831 КМ.

[...]

1. Просјечна исплаћена мјесечна нето плата по запосленом остварена у Босни и Херцеговини за децембар 2022. године износи 1 190 КМ.

[...]

Годишња просјечна мјесечна исплаћена нето плата по запосленом у правним лицима у Босни и Херцеговини за 2022. годину износила је 1 122 КМ.

26. Саопштење Федералног завода за статистику („Службене новине Федерације БиХ“ број 13/23 од 22. фебруара 2023):

1. Просјечна исплаћена мјесечна нето плата по запосленом у Федерацији Босне и Херцеговине за децембар 2022. године износи 1.180 КМ.

2. Просјечна исплаћена мјесечна нето плата по запосленом остварена у Федерацији Босне и Херцеговине за период октобар 2022. године – децембар 2022. године износи 1.160 КМ.

3. Просјечна исплаћена мјесечна бруто плата по запосленом остварена у Федерацији Босне и Херцеговине за децембар 2022. године износи 1.831 КМ.

V. Допустивост

27. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

28. Члан VI/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

У односу на Закон о платама и накнадама из 2018. године и Измјене Закона о платама из 2021. године

29. Члан 19 тачка г) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

[...]

г) оспорени општи акт није на снази.

30. Подносиоци захтјева, осим у захтјеву број У-36/22, траже да Уставни суд испита одредбе раније важећег Закона о платама и накнадама из 2018, као и Измјене Закона о платама из 2021. године. Наведени закони су стављени ван снаге чланом 20 оспореног Закона о платама и накнадама, који је ступио на снагу 1. јула 2022. године. Дакле, имајући у виду да се у захтјевима тражи оцјена уставности одредби закона који више није на снази, Уставни суд сматра да у овом дијелу захтјев није допустив (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [У-13/21](#) од 24. марта 2022. године, тач. 25–26, доступна на www.ustavnisud.ba).

У односу на Закон о платама и накнадама

31. Захтјеве за оцјену уставности Закона о платама и накнадама из 2022. године поднијеле су судије основних судова из Сребренице, Бање Луке, Бијелине и Добоја, што значи да су захтјеве поднијела овлашћена лица из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11).

32. Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те стога што не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

33. Подносиоци захтјева сматрају да оспорени чланови Закона о платама и накнадама нису у складу с одредбама чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као ни чланом 26 Међународног пакта.

34. Уставни суд сматра да поднесени захтјеви за оцјену уставности у првом реду покрећу питање усклађености члана 6 Закона о платама и накнадама са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

35. Члан 6 Закона о платама и накнадама у релевантном дијелу гласи:

(1) Плате из чл. 2. и 3. овог закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ.

(2) Почев од године која услједи након године у којој просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину први пут достигне или буде већа од 1.625 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чл. 2. и 3. овог закона ће се годишње повећати за проценат повећања просјечне мјесечне бруто плате у Републици Српској.

36. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан II/4
Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у

Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

37. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

38. У вези с наводима о дискриминацији, подносиоци захтјева су се позвали на члан 14 Европске конвенције и члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Због акцесорне природе права из члана 14 Европске конвенције, који је примјењив само када се позива на дискриминацију у вези с неким правом из Европске конвенције, Уставни суд ће захтјеве подносилаца испитати само у односу на члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, који пружа ширу заштиту. У вези с тим, Уставни суд указује да је Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у својој пракси закључио да без обзира на разлику у обиму између та два члана значење појма „дискриминација“ у члану 1 Протокола бр. 12 треба да буде идентично оном у члану 14 Европске конвенције, због чега, примјењујући исти термин из члана 1 Протокола број 12, неће одступити од устаљеног тумачења „дискриминације“ (види Европски суд, *Пинкас и остали против Босне и Херцеговине*, пресуда од 4. октобра 2022. године, тачка 57 с даљњим референцама). Примјењујући такво тумачење, Европски суд је даље указао да члан 14 Европске конвенције пружа заштиту од различитог поступања према појединцима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама. Надаље, разлика у третману је дискриминаторна ако „нема објективно и разумно оправдање“, односно ако не тежи „легитимном циљу“ или ако не постоји „разуман однос пропорционалности“ између употребљеног средства и циља који се жели постићи. Европски суд је у наведеној пресуди указао и да појам дискриминације у смислу члана 14 Европске конвенције такође укључује случајеве у којима се једно лице или група без одговарајућег оправдања третирају неповољније од друге, иако Европска конвенција не захтијева повољнији третман (*idem*, тачка 58).

39. Уставни суд, такође, има богату праксу у предметима који су слични овом. Као примјер Уставни суд указује на одлуку у предмету број [У-25/22](#) у којој је утврдио да „Закон о платама и другим накнадама, зато што не садржи одредбе о накнадама судијама и тужиоцима за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад, није у складу с одредбама члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине јер крши принцип

независности правосуђа као основне гаранције владавине права. Осим тога, Закон о платама и другим накнадама није у складу с одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима јер прави недозвољену разлику у погледу накнаде за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад у односу на судије и тужиоце у Федерацији Босне и Херцеговине“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-25/22](#) од 19. јануара 2023. године, тачка 24, доступна на www.ustavnisud.ba). Наведени предмет слиједи праксу из Одлуке о допустивости и меритуму број [У-7/21](#) од 23. септембра 2021. године, у којој је Уставни суд такође утврдио неуставност закона у Федерацији БиХ зато што није садржавао накнаде за судије и тужиоце за вријеме дежурства или приправности за рад.

40. Међутим, ситуација у овом предмету није иста као у ранијим одлукама Уставног суда. Наиме, у свим ранијим предметима судије и тужиоци су били ускраћени за неко право у односу на друге судије и тужиоце или државне службенике или остале запослене (нпр. топли оброк, регрес за годишњи одмор, накнада за одвојен живот и трошкови смјештаја, трошкови превоза, накнада за вријеме дежурства или приправности за рад итд.). У конкретном случају, подносиоци захтјева не оспоравају да судије и тужиоци у Републици Српској, као и судије и тужиоци у Федерацији БиХ, имају законом прописано право на повећање плате у складу са статистичким подацима о расту просјечне плате исплаћене у ентитетима. Међутим, подносиоци захтјева тврде да судије и тужиоци у Републици Српској „примају мању плату него судије и тужиоци у Федерацији БиХ“ зато што је одредбом спорног члана 6 Закона о платама и накнадама прописано да ће се плате судијама и тужиоцима повећавати „када просјечна мјесечна бруто плата исплаћена у Републици Српској буде 1.625 КМ“.

41. Уставни суд најприје истиче да је широко слободно поље процјене (*margin of appreciation*) надлежног законодавца, Народне скупштине Републике Српске, да пропише висину просјечне плате која треба да се достигне да би се повећале плате судијама и тужиоцима. Такође, надлежни законодавац има право да пропише да ли ће износ просјечне плате која треба да се достигне да би се плате повећале бити исказан у бруто или нето износу. Надлежни законодавац је у много бољој позицији од судија Уставног суда да процијени како треба регулисати наведена питања. Ипак, Уставни суд може да испита да ли су судије и тужиоци у Републици Српској због спорног члана 6 Закона о платама и накнадама доведени у битно различит положај од судија и тужилаца у Федерацији БиХ, што би могло водити дискриминацији забрањеној чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

42. У вези с тим, прво треба утврдити да ли се у конкретном случају може говорити о „различитом третману“ између судија и тужилаца у Републици Српској и судија

и тужилаца у Федерацији БиХ као упоредних група у овом случају. Анализом износа плате, било да је исказан бруто или нето, као и доприноса и пореза (види тач. 19, 20, 22 и 23 ове одлуке) произлази да је ситуација у Републици Српској и Федерацији БиХ приближно иста. Осим тога, право на топли оброк имају судије и тужиоци у оба ентитета, с тим што је тај износ у Републици Српској урачунат у бруто плату, док се у Федерацији БиХ тај износ обрачунава у складу са чланом 6.а Закона о платама и накнадама у Федерацији БиХ (види тачку 21 ове одлуке). Када се, примјера ради, укупна оптерећења одбију од прописане бруто плате судије основног суда у Републици Српској која „бруто“ износи 4.426 КМ (види тачку 18 ове одлуке), дође се до нето износа од око 2.700 КМ (са урачунатим топлим obroком). С друге стране, нето плата судије општинског суда у Федерацији БиХ која је прописана законом износи 2.400 КМ (види тачку 21 ове одлуке). На тај износ треба додати износ топлог obroка из члана 6.а Закона о платама и накнадама у Федерацији БиХ, који се посебно обрачунава. Израчуном плата, доприноса и пореза дошло би се до закључка да се релевантним законима, у оба ентитета, прописују приближно иста примања за све судије и тужиоце. Према томе, Уставни суд сматра да су неосновани наводи подносилаца захтјева да „судије и тужиоци у Републици Српској за исти рад примају мању плату“.

43. Подносиоци захтјева неуставност члана 6 оспореног закона виде и у томе што је у том члану прописано да се плата судијама и тужиоцима неће повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ. Подносиоци захтјева тврде да су на тај начин доведени у „различит положај“ у односу на судије и тужиоце у Федерацији БиХ. Уставни суд запажа да из извјештаја Завода за статистику Републике Српске произлази да је просјечна бруто плата у Републици Српској за период јануар–децембар 2022. године износила 1.730 КМ (види тачку 23 ове одлуке). Ти званични подаци демантују тврдње подносилаца захтјева да је законодавац у Републици Српској прописао немогућ и неостварив износ који није могуће достићи као просјечну плату. Такође, према званичним извјештајима, просјечне бруто и нето плате су приближно исте на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета (види тач. 24–26 ове одлуке). Уставни суд не може закључити да незнатна разлика у плати представља „различит третман“ у смислу права на недискриминацију.

44. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да оспореним одредбама члана 6 Закона о платама и накнадама судије и тужиоци у Републици Српској нису различито третирани у односу на судије и тужиоце у Федерацији БиХ. Слиједом наведеног, Уставни суд сматра да оспорена законска одредба не доводи до дискриминације која је забрањена према члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Уставни суд напомиње да је испитао „апстрактну усклађеност“ оспореног члана 6 Закона о платама и накнадама и да није могао улазити у оцјену његове примјене у појединачним предметима који се воде по тужбама судија и тужилаца у Републици Српској.

45. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да је члан 6 Закона о платама и накнадама у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

46. Подносиоци захтјева сматрају да оспорени члан 6 Закона о платама и накнадама није у складу ни са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и чланом 26 Међународног пакта. Међутим, с обзиром на то да подносиоци захтјева нису детаљније образложили позивање на наведене чланове, Уставни суд сматра да је довољно образложење које је дао у погледу забране дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, те сматра да је оспорена одредба члана 6 Закона о платама и накнадама у складу с наведеним одредбама Устава Босне и Херцеговине и Међународног пакта.

47. Уставност члана 2 став 2, члана 3 став 2, члана 5 и члана 10 став 4 Закона о платама и накнадама

Члан 2. став 2.

(1) Основна мјесечна плата судија је плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси и износи:

[...]

(2) У основну мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната је накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати.

Члан 3.

(1) Основна мјесечна плата јавних тужилаца (у даљем тексту: тужилац) је плата у којој је садржан порез на доходак и доприноси и износи:

[...]

(2) У основну мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната је накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати.

Члан 5.

У основној плати, увећању плате, као и свим накнадама које остварују судије и тужиоци, у складу са овим законом, садржан је порез на доходак и доприноси.

Члан 10. став 4.

(4) Судије и тужиоци имају право на накнаду за годишњи одмор у износу од 50% основне бруто плате из чл. 2. и 3. овог закона, умањене за порез на доходак и доприносе.

48. Подносиоци захтјева оспоравају члан 2 став 2 и члан 3 став 2 Закона о платама зато што је плата судијама и тужиоцима у Републици Српској одређена „у фиксном

износу заједно с накнадом за топли оброк“. У вези с тим наводе да због тога „није јасно шта је основна плата, а шта накнада за топли оброк који се према законској одредби не може посебно исказати“, што „указује да нема никаквих разлика у обрачуну плате у случају када судије и тужиоци раде или у случају када не раде.“ Такође истичу да би таква разлика „морала постојати с обзиром на сврху топлотог obroка“ као материјалног трошка „који је искључиво везан за вријеме проведено на раду“. У односу на чл. 5 и 10 став 4 Закона о платама и накнадама, подносиоци захтјева наводе да су и те одредбе дискриминаторне јер „постоје нејасноће о висини накнаде за одмор и отпремнину, уз умањење пореза и доприноса, [...] постоје нејасноће о висини накнаде за одмор и на који дио се односи 50% плате коју судије имају по основу накнаде за годишњи одмор...“.

49. Уставни суд сматра да су сва наведена питања у искључивој надлежности законодавца у Републици Српској. Слободно поље процјене надлежног законодавца је да одлучи како ће се прописати начин обрачуна и исплате топлотог obroка, као и накнаде за годишњи одмор. У таквим питањима је надлежни законодавац, како је већ речено, у много бољој позицији од Уставног суда да процијени како ће та питања регулисати. Подносиоци захтјева не оспоравају да судије и тужиоци у Републици Српској, исто као и њихове колеге у Федерацији БиХ, имају право на новчану накнаду за топли оброк, као и накнаду за годишњи одмор, већ оспоравају начин обрачуна и исплате тих накнада који је законодавац прописао. Међутим, код испитивања усаглашености оспорених одредби с Уставом Босне и Херцеговине, Уставни суд нема надлежност да испитује да ли је законодавац накнаду за топли оброк требао урачунати у „брuto“ износ плате или како је законодавац прописао исплату регреса за годишњи одмор јер то нису уставна питања. Такође, оспорене одредбе члана 2 став 2, члана 3 став 2, члана 5 и члана 10 став 4 Закона о платама и накнадама се код апстрактне оцјене уставности не могу испитивати на начин да ли је приликом њихове примјене неке од судија и тужилаца ускраћен припадајући износ топлотог obroка или накнаде за годишњи одмор. То су питања која у појединачним предметима морају да ријеше редовни судови. Уколико је одређена законска одредба нејасна, њена примјена се мора разјаснити у поступцима пред редовним судовима, који у таквим случајевима дају мјеродавно тумачење законских одредби око чије примјене постоји спор. Уставни суд би могао интервенисати једино у случају да је одређена законска одредба до те мјере нејасна да се може рећи да искључује одређено право, што би за посљедицу могло имати кршење одређених уставних права. Међутим, у конкретном случају Уставни суд сматра да се не може рећи да су оспорене одредбе нејасне у тој мјери да воде кршењу неког уставног права, с обзиром на то да оспорене одредбе јасно прописују да судије и тужиоци у Републици Српској имају право на накнаду за топли оброк и накнаду за коришћење годишњег одмора.

50. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су одредбе члана 2 став 2, члана 3 став 2, члана 5 и члана 10 став 4 Закона о платама и накнадама у складу са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине, као и са чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, те са чланом 26 Међународног пакта.

51. Уставност члана 13 Закона о платама и накнадама

Члан 13.

Судије и тужиоци имају право на отпремнину при одласку у пензију у висини своје три основне бруто плате из чл. 2. и 3. овог закона, умањене за порез на доходак и доприносе.

52. Подносиоци захтјева су навели да је одредба члана 13 Закона о платама и накнадама „уједно и дискриминаторна у поређењу с правом на отпремнину у осталом дијелу Босне и Херцеговине“. Наиме, како наводе, у Федерацији БиХ је прописано право на отпремнину у висини пет остварених нето плата (види тачку 20 ове одлуке, члан 11 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ).

53. Уставни суд указује да је слично питање размотрио у Одлуци број [У-20/14](#) од 26. марта 2015. године (доступно на www.ustavnisud.ba), у којој је утврдио да је члан 11 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 90/05 и 32/07) у складу с одредбама члана I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта. У наведеном предмету подносилац захтјева је указивао да износ од једне плате ради отпремнине због одласка у пензију доводи у питање принцип независности правосуђа и принцип забране недискриминације у односу на судије и тужиоце који раде на државном нивоу. У наведеној одлуци Уставни суд је нагласио да се ради о праву на накнаду које не улази у круг права по основу рада и које, као такво, не чини елемент финансијске сигурности који је неопходан за обезбјеђење индивидуалне независности носилаца правосудних функција, као што је то био случај с правима на накнаде које су биле предмет разматрања у претходним одлукама. Затим, право на конкретну накнаду је социјалног карактера, а у овој области државе уживају широко поље процјене у избору мјера и начина на који ће је уредити, као најбољи познаваоци општих и економских прилика у земљи. При томе, иако се ради о праву социјалног карактера, произлази да су судије и тужиоци, те законом одређена категорија стручног особља, једине категорије у односу на које обим остваривања тог права није условљен економским приликама у земљи. Наиме, висина накнаде је одређена као једна основна плата (види [У-20/14](#), тачка 38). Осим тога, Уставни суд је у истој одлуци закључио: „Уставни суд сматра да није изостало разумно и објективно

оправдање за различито одређивање обима права на накнаду за одлазак у пензију, односно да одређивање да се право на накнаду за одлазак у пензију остварује у висини једне основне плате кад су у питању судије, тужиоци и поједино стручно особље, представља различит третман који нема објективно и разумно оправдање без којег би резултирао дискриминацијом наведених категорија“ (*ibid.*, тачка 39).

54. Уставни суд сматра да нема разлога да у конкретном предмету одступи од наведеног става. Наиме, иако постоји разлика у броју плата у односу на Федерацију БиХ које се судијама и тужиоцима исплаћују као отпремнина ради одласка у пензију, Уставни суд сматра да таква разлика не води ка недозвољеној дискриминацији из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и члана 26 Међународног пакта, нарочито имајући у виду широко поље слободне процјене које законодавац ужива у односу на та питања, како је то већ образложено. Осим тога, оспорене одредбе члана 13 Закона о платама и накнадама не крше ни принцип владавине права нити покрећу питање „квалитета закона“, те стога Уставни суд сматра да су у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине.

55. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је и члан 13 у складу са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине, те у складу са чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта.

VII. Закључак

56. Уставни суд закључује да су одредбе члана 2 став 2, члана 3 став 2, члана 5, члана 6, члана 10 став 4 и члана 13 Закона о платама и накнадама у складу са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине, те чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта.

57. На основу члана 19 тачка г) и члана 59 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

58. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-2/23

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену уставности чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22)

Одлука од 13. јула 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-2/23, рјешавајући захтјеве **Кантоналног суда у Тузли**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 13. јула 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјевима Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену уставности Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22),

утврђује се да су чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22) у складу са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Кантонални суд у Тузли, судија Предраг Крсмановић (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 8, 9. и 10. фебруара 2023. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјеве за оцјену уставности чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22; у даљњем тексту: Закон о Пореској управи).
2. Захтјеви су евидентирани под бр. У-2/23, У-3/23 и У-4/23.
3. Подносилац захтјева је поднесцима од 23. фебруара 2023. године допунио захтјеве траженом документацијом.

II. Поступак пред Уставним судом

4. Будући да се захтјевима оспоравају исте одредбе Закона о Пореској управи, Уставни суд је, у смислу члана 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању предмета бр. У-2/23, У-3/23 и У-4/23 у којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-2/23.
5. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине затражено је 23. фебруара 2023. године да доставе одговоре на захтјев.
6. Без посебног захтјева Уставног суда, Влада Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Влада) доставила је одговор на захтјев 23. марта 2023. године. Представнички дом и Дом народа нису доставили одговоре.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

7. Подносилац захтјева наводи да је, након анализе оспорених одредби чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи, закључио „да постоји могућност да би њиховом примјеном у конкретним предметима могло доћи до повреде права на имовину тужилаца, односно права на правично суђење у вези с правом на имовину“. У вези с тим, подносилац захтјева наводи да је порески обвезник свако лице које према пореским законима подлијеже обавези плаћања било којег пореза, казне или камате. Осим тога, порески обвезник је и свако друго лице које је у име пореског обвезника, према пореским законима, дужно да плати порез, казну или

камату. Подносилац захтјева наводи да Закон о Пореској управи не дефинише појам солидарне одговорности, већ да је тај појам прописан чланом 414 Закона о облигационим односима (у даљњем тексту: ЗОО). Према члану 414 ЗОО сваки дужник солидарне обавезе одговара повјериоцу за цијелу обавезу и повјерилац може тражити њено испуњење од кога хоће, све док обавеза не буде потпуно испуњена. Када један солидарни дужник испуни обавезу, обавеза престаје и сви се дужници ослобађају обавезе. Пореским законима, којим је прописана обавеза плаћања пореза, прописан је и правни основ за опорезивање. Тај правни основ представља, како подносилац захтјева истиче, оправдање за мијешање у имовину пореског обвезника. Према мишљењу подносиоца захтјева, прописивање и успостављање солидарне одговорности за неплаћене пореске обавезе правног лица требало би бити засновано на принципу да се солидарна одговорност успоставља само за она физичка и правна лица која, према закону, остварују одређене погодности. Стога, подносилац захтјева сматра да за успостављање солидарне одговорности физичког лица које није порески дужник (нпр. директор у правном лицу или било које друго одговорно физичко лице у том правном лицу) не постоји разуман и оправдан јавни интерес. Наиме, како наводи, на основу оспорених одредби чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи солидарна одговорност физичких лица за пореске обавезе правног лица у којем раде прописује се без било каквих услова и без узимања у обзир оправданости разлога за неплаћање пореских обавеза правног лица.

8. Подносилац захтјева је навео да се у тренутној економској ситуацији привредни субјекти могу наћи у ситуацији да не могу измиривати пореске обавезе, па би успостављање солидарне одговорности директора или других одговорних лица могло штетно утицати и на „привредна збивања у ширем смислу“. У вези с тим је наведено да би се „мало физичких лица усудило бити директор или друго одговорно лице у привредним и другим правним субјектима због ризика и могућности да могу бити солидарни дужници за неплаћени порез или обавезне доприносе правног лица“. Подносилац захтјева се позвао на одредбу члана 45 Закона о порезу на доходак којом су прописане казне за порески прекршај, што указује да се и без успостављања солидарне одговорности физичких лица може постићи наплата пореских обавеза на други начин (покретањем прекршајних, кривичних или других поступака против одговорног правног лица).

9. Надаље, подносилац захтјева се позвао на Одлуку Уставног суда Федерације БиХ број У-14/10 од 9. марта 2011. године. Наведеном одлуком Уставни суд Федерације БиХ је одлучио о уставности члана 29 Закона о Пореској управи („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09 и 40/10). Наиме, овај члан је прописивао да и оснивач правног лица солидарно одговара за пореску обавезу тог правног лица док се пореска обавеза не наплати у пуном износу. Међутим, Уставни суд Федерације је закључио да није у складу с правом на имовину да оснивач правног лица буде солидарно одговоран за неплаћене

пореске обавезе правног лица. У вези с тим, подносилац захтјева сматра да је Уставни суд Федерације у наведеној одлуци „занемарио одредбе члана 5 став 2 Закона о привредним друштвима Федерације БиХ“, којим су прописани услови за одговорност власника правног лица за обавезе правног лица. Питање које подносилац захтјева посебно поставља у захтјеву за оцјену уставности је „може ли Федерална поресна управа сама водити управни поступак у којем би утврђивала солидарну одговорност лицима из чл. 29. и 30. Закона о Поресној управи или тај поступак треба да покрену и воде друштвено-политичке заједнице које су повјериоци пореза пред надлежним судом у парничном поступку“.

б) Чињенице предмета поводом којих су поднесени захтјеви

10. Тужиоци у предметима који су били разлог за подношење конкретних захтјева за оцјену уставности били су оснивачи и директори или само директори правних лица којим је у периоду од 2012. до 2015. године утврђено више пореских обавеза по основу различитих основа у износима од 828,40 до 8.500,00 КМ. Наиме, будући да правна лица у којим су тужиоци имали својство оснивача и/или директора нису платила пореске обавезе, то је надлежна пореска канцеларија против тих правних лица донијела рјешења о покретању принудне наплате. Међутим, ни након што је покренуто више поступака принудне наплате, правна лица нису измирила порески дуг. Након тога је надлежна пореска канцеларија током 2016. и 2017. године донијела рјешења којим је утврдила да су тужиоци солидарно одговорни за неплаћени порески дуг правног лица, те им је наложила плаћање дуга. Тужиоци су против тих рјешења изјавили жалбе надлежном пореском органу. Будући да су жалбе одбијене, тужиоци су пред надлежним судом покренули управне спорове ради поништења одлука органа управе.

ц) Одговор на захтјев

11. Влада је навела да је погрешно и незаконито схватање подносиоца захтјева да се солидарна одговорност мора уредити Законом о Пореској управи, односно да се таква одговорност треба дефинисати према принципу остваривања одређене погодности и користи као разлога за обавезивање на солидарну одговорност. Наиме, како је наведено, институт солидарне одговорности је већ дефинисан одредбама ЗОО и он не укључује остваривање погодности и користи на страни штетника, већ настанак штете и одређивање одговорног лица за њен настанак. Мијењање карактеристика института солидарне одговорности довело би до увођења новог облика одговорности, који нема упориште у одредбама ЗОО као *lex specialis*. Влада сматра да би увођење сасвим „новог института солидарне одговорности само у сврху наплате јавних прихода било неоправдано мијешање у имовину појединаца јер би се примјењивао непропорционалан приступ државе према појединцу, али не и обрнуто“. Правни институти солидарне одговорности и одговорности за штету

су *de iure* уређени ЗОО, па није било потребе посебно их уређивати и Законом о Пореској управи. Ови институти се, како Влада наводи, „користе као мјера пореске дисциплине у контексту који је примијењен код оспорених одредби“.

12. Чланом 206 ЗОО прописана је заједничка одговорност за измирење штете и критеријуми за утврђивање одговорности. Професионална одговорност директора или физичког лица за плаћање, за штету коју би држава (јавни буџет) или правно лице претрпјели због незаконитог или неправилног рада одговорних лица, успостављена је на принципима из члана 154 ЗОО. Код оваквог вида одговорности штите се два интереса. Као прво, штити се право правног лица (примарног пореског дужника) на накнаду штете у случајевима незаконитог или неправилног рада одговорних лица у обављању дужности. С друге стране, ради се о заштити јавних прихода који припадају „буџетима у Федерацији БиХ“. Претпоставке одговорности солидарног пореског дужника за порески дуг правног лица морају се кумулативно испунити: а) немогућност наплате дуга од пореског обвезника примјеном свих мјера принудне наплате (оспорени члан 29 став 1) и б) доказано поступање одговорног лица које има обиљежје злоупотребе права (оспорени члан 30 став 2). Управа правног лица треба да брине о законитом пословању правног лица. Таква обавеза управе правног лица проистиче из Закона о привредним друштвима. Управа правног лица нема само обавезу да се придржава прописа, већ је дужна да предузима мјере којим се обезбјеђује да друштво према трећим лицима поступа законито.

13. Влада је такође истакла да физичка лица која не поштују закон и принципе струке и пословних обичаја не би ни требала бити дио управе правног лица, нити у њима обављати неку другу одговорну функцију. Уколико би се прекршајна санкција поистовјетила с наплатом дуга, принудна наплата у поступку извршења би изгубила сврху. Стога, промишљање подносиоца захтјева да је вођење прекршајних и кривичних поступака сврсисходније од успостављања солидарне одговорности штети пореском систему из којег се финансирају држава и њене функције. Влада се позвала на Одлуку Уставног суда број [АП-5187/17](#) којом је одбијена апелација која је покретала исто чињенично и правно питање у вези с правом на имовину. Влада је истакла да је правична равнотежа успостављена правним лијековима, како би се обезбиједило да оспорене одредбе и њихов утицај на појединачна права нису произвољно примијењене.

IV. Релевантни прописи

14. **Закон о Поресној управи Федерације Босне и Херцеговине** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УСФБиХ, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст прописа сачињен у Уставном суду БиХ, како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. ст. (1) и (2)

Овим Законом регулира се основ за примјену свих порезних закона, Закона о јединственом систему регистрације, контроле и наплате доприноса, Закона о фискалним системима и закона о доприносима у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација) и односних подзаконских аката, те дефинирају одређена прекршајна дјела из области пореза и санкција за та дјела.

Овај закон се односи на провођење и извршавање активности из области свих врста федералних, кантоналних, градских и опћинских пореза, доприноса, такси, посебних накнада, чланарина туристичких заједница, чланарина обртничких комора и новчаних казни за порезне прекршаје.

Члан 4.

Порезна управа је Федерална управа у саставу Министарства.

Порезном управом руководи директор Порезне управе (у даљњем тексту: директор). Директор има замјеника. Директора и замјеника директора именује и разрјешава Влада Федерације, на приједлог федералног министра финансија (у даљњем тексту: министар) на период од четири године са могућношћу новог именовања.

Порезна управа је организирана на два нивоа и то на нивоу Средишњег уреда и нивоу кантоналних порезних уреда са припадајућим порезним испоставама. У оквиру ове глобалне организационе структуре, одлуке везане за послове сектора и других организационих јединица у свим уредима регулисат ће се подзаконским актима.

Средишњи уред Порезне управе налази се у Сарајеву.

Директор, уз сагласност министра а премаведеној процедури утврђеној у Поглављу IV. Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 29/03, 39/04, 54/04, 67/05 и 8/06), поставља и разрјешава руководиоце сектора унутар Средишњег уреда, руководиоце кантоналних порезних уреда и шефове порезних испостава.

Члан 7.

Запосленици, у оквиру својих овлаштења утврђених законима Федерације, имају обавезе и право да:

- се строго придржавају свих закона Федерације;*

- воде евиденцију о порезним обвезницима;
- утврђују порезну обавезу порезног обвезника на основу његове порезне пријаве, његових пословних књига и евиденција, као и других доказа, укључујући кориштење индиција као доказа у складу са чланом 67. овог закона;
- траже извршавање налога за плаћање, те у случају неплаћања или неправилног плаћања примјењују мјере на законом прописани начин како би се осигурало извршење ових налога;
- обављају инспекцијски надзор у складу са одредбама поглавља овог закона којим се регулише инспекцијски надзор, извршавају активности принудне наплате у складу са одредбама поглавља овог закона којим се регулишу поступци принудне наплате и на други начин примјењују сва овлаштења која су им дата у овом закону или било којем другом закону опће примјене у свим дијеловима Федерације;
- у складу са процедурама из члана 8. овог закона захтијевају од порезних обвезника и других лица да дају изјаву и предоче документе и друге информације неопходне за provedбу порезних закона;
- у складу са процедурама из члана 9. овог закона, уђу у просторије у којима се налазе или би се могле налазити књиге и евиденције или други предмети потребни за provedбу порезних закона, те да прегледају те књиге и евиденције, узимају изводе, сачињавају копије или изузимају евиденције и књиге; у случају изузимања књига и евиденција, порезни обвезник и његов заступник имаће приступ истим и доставит ће им се копија докумената;
- током инспекцијског надзора обавјештавају порезне обвезнике о њиховим правима и обавезама;
- обавјештавају порезне обвезнике о постојећим порезима, процедурама и увјетима плаћања пореза, као и о порезним законима и подзаконским актима;
- пружају образовне услуге о порезним законима, те правима и обавезама порезних обвезника;
- порезним обвезницима дају бесплатне обрасце за порезне пријаве;
- односе се према порезним обвезницима и другим лицима са поштовањем и уважавањем;
- проводе порезне истраге и прикупљају информације о могућим порезним прекршајима и кривичним дјелима, те надлежним органима подносе пријаве у вези са порезним прекршајима и кривичним дјелима;
- издају прекршајне налоге за порезне прекршаје прописане у овом или било којем другом порезном закону;
- просљеђују информације, укључујући порезне тајне које су откривене током порезне истраге или се за њих сазнало током било које правне службене радње

коју врше радници Порезне управе, надлежним органима када постоји сумња да је почињен прекршај или кривично дјело;

- лице које је под кривичном истрагом већ на првом испитивању обавијесте о дјелу за које се терети и о основама оптужбе;

- објаве околности почињених порезних прекршаја или кривичних дјела из области пореза и имена осуђених починитеља путем масовних медија, а такођер открију починитеље који избегавају истрагу или суђење;

- координирају активности са судовима и другим надлежним органима везано за обуставу почетка поступка ликвидације, стечаја, реорганизације или поништавања регистрације правног лица или организације на период до стотинадесет (120) дана ради provedбе порезних закона;

- затраже од надлежних органа који издају дозволе или су овлаштени да издају дозволе, а који нису надлежни за порезе, да окончају или одбију издавање дозвола физичким лицима, физичким лицима регистрованим као подузетници, те правним лицима или организацијама које нису измириле своје порезне обавезе;

- користе услуге стручњака или вјештака за помоћ у истрагама или одређивању тачних порезних обавеза када такво стручно знање није доступно у оквиру порезних органа;

- сарађују по порезним питањима са надлежним органима у Републици Српској и Дистрикту Брчко;

- чувају порезне тајне, осигурају да ангажирани вјештаци и стручњаци не откривају порезне тајне и поштују правила о архивирању информација о порезним обвезницима;

- примјењују порезне одбитке или враћају преплаћене порезне обавезе;

- пруже заштиту радницима и уредима Порезне управе;

- употребе оправдану силу када је то потребно за извршавање њихових службених дужности и да носе кратко ватрено наоружање;

- у поступку откривања, истраживања, спречавања, прикупљања документације и пријављивања порезних кривичних дјела предузимају све мјере и радње, у складу са овлаштењима органа унутрашњих послова предвиђених у одредбама Закона о кривичном поступку („Службене новине Федерације БиХ“, број 43/99), на начин и под увјетима који су прописани у том закону. Процедуре за предузимање наведених мјера и радњи утврдит ће се подзаконским актом;

- сарађују са институцијама надлежним за провођење истрага у циљу откривања корупције у порезним органима;

- издају мишљења и тумачења за provedбу порезних закона која морају бити у складу са ставовима Министарства;

- обављају своје дужности широм Федерације и
- друге обавезе и права утврђене овим и другим законима Федерације.

Запосленицима порезног органа није дозвољено да буду у органима политичких странака, нити у законодавној власти на било којем нивоу.

Члан 43.

Поступци принудне наплате се дефинирају као мјере које се подузимају да би се осигурало измирење порезне обавезе. Процедуре и увјети за њихову примјену прописат ће се подзаконским актима.

Поступци принудне наплате се могу примјењивати само за ону порезну обавезу за коју је уручен налог за плаћање од Порезне управе у складу са чланом 41. овог закона, а та порезна обавеза није измирена на вријеме.

Након што порезном обвезнику буде уручен налог за плаћање у складу са чланом 3. став 1. тачка (12) Закона и ако порезна обавеза остане неплаћена, руководилац надлежног порезног уреда доноси рјешење о покретању поступка принудне наплате, а то рјешење доставља се порезном обвезнику прије подузимања конкретних мјера принудне наплате.

Порезна управа ће својим актима одредити информације које ће бити укључене у рјешење о покретању поступка принудне наплате.

Поступци принудне наплате се могу примјењивати било којим редослиједом, а два или више поступака се могу примијенити истовремено. Имовина физичких лица која се изузима од поступака принудне наплате:

- финансијска помоћ од било које владине организације у Босни и Херцеговини,
- лична покретна имовина, предмети за домаћинство, одјевни предмети, намјештај, гориво и залихе хране у вриједности до 2.500,00 КМ (вриједност процјењује Порезна управа),
- алат који користи мајстор или занатлија за свој посао до вриједности од 1.000,00 КМ (вриједност одређује Порезна управа),
- плаће у износу до 300,00 КМ мјесечно,
- опрема за заштиту од пожара, лијекови, медицинска опрема и медицинска помоћ.

У примјени поступка принудне наплате Порезна управа може искористити било која или сва права која су јој дата по овом закону.

Износи који су наплаћени, према овом поглављу, а који прелазе износ порезне обавезе порезног обвезника бит ће предметом порезног одбитка или поврата, у складу са процедурама из Поглавља XIV.

Члан 44.

Поступак принудне наплате почиње дан након дана када је рок за плаћање порезне обавезе из налога за плаћање истекао.

Ако је поднесена молба за одгођено плаћање или плаћање у ратама, поступак принудне наплате се може обуставити и покрећу се поступци који се тичу одгађања, како је предвиђено овим законом и подзаконским актима.

Члан 76.

На рјешење Порезне управе којим се утврђује додатно разрезана порезна обавеза у поступку контроле или на порезну пријаву коју је Порезна управа поднела у име порезног обвезника, порезни обвезник има право жалбе.

Жалба се непосредно предаје или шаље поштом органу који је донио првостепено рјешење у року од осам (8) дана од дана пријема првостепеног рјешења.

Кад првостепени орган нађе да је поднесена жалба допуштена, правовремена и изјављена од овлаштеног лица, а побијано рјешење није замијенио новим рјешењем, у складу са законом, дужан је без одгађања, а најкасније у року од осам (8) дана од дана пријема жалбе послати жалбу Министарству на рјешавање.

Министарство као другостепени орган рјешава по жалби у року од тридесет (30) дана од дана пријема жалбе од првостепеног органа.

Жалба одлаже извршење рјешења.

Члан 78.

Против рјешења другостепеног органа допуштена је тужба надлежном суду у Федерацији.

Тужба надлежном суду у Федерацији подноси се у року од тридесет (30) радних дана од дана пријема рјешења другостепеног органа.

Подношење тужбе надлежном суду у Федерацији не одлаже извршење рјешења Порезне управе.

15. Закон о привредним друштвима („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 81/15 и 75/21) у релевантном дијелу гласи:

Члан 5.

(Одговорност за обавезе)

(1) Сваки члан друштва са неограниченом солидарном одговорношћу и комплементар у командитном друштву, одговара за обавезе друштва неограничено солидарно цијелокупном својом имовином.

(2) *Командитор у командитном друштву, дионичар у дионичком друштву и власник удјела друштва са ограниченом одговорношћу не одговара за обавезе друштва, осим када:*

а) користи друштво за постизање личног циља који није сагласан циљевима других чланова и друштва у цијелини;

б) управља имовином друштва као својом имовином;

ц) користи друштво за превару или оштећење својих повјерилаца;

д) утиче на смањење имовине друштва у своју корист или корист трећих лица, или утиче да друштво преузме обавезе иако је знао или морао знати да друштво није или неће бити способно да изврши своје обавезе.

16. **Закон о облигационим односима** („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист РБиХ“ бр. 2/92, 13/93 и 13/94 и „Службене нови-не ФБиХ“ бр. 29/03 и 42/11).

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст прописа сачињен у Уставном суду БиХ, како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

Основи одговорности

Члан 154.

(1) Ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице.

(2) За штету од ствари или делатности, од којих потиче повећана опасност штете за околину, одговара се без обзира на кривицу.

(3) За штету без обзира на кривицу одговара се у другим случајевима предвиђеним законом.

Штета

Члан 155.

Штета је умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њезина повећања (измакла корист), а и наношење другом физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета).

Члан 166.

Ако поред родитеља одговара за штету и дете, њихова је одговорност солидарна.

Солидарна одговорност

Члан 206.

(1) За штету коју је више лица проузроковало заједно, сви учесници одговарају солидарно.

(2) Подстрекач и помагач, као и онај који је помогао да се одговорна лица не открију одговарају солидарно са њима.

(3) Солидарно одговарају за проузроковану штету и лица која су је проузроковала радећи независно једно од другог, ако се не могу утврдити њихови удели у проузрокованој штети.

(4) Кад је несумњиво да је штету проузроковало неко од два или више одређених лица која су на неки начин међусобно повезана, а не може се утврдити које је од њих штету проузроковало, та лица одговарају солидарно.

Члан 207.

Наручилац и извођач радова на непокретности солидарно одговарају трећем лицу за штету која му настане у вези са извођењем радова.

Садржина солидарности дужника

Члан 414.

(1) Сваки дужник солидарне обавезе одговара повериоцу за целу обавезу и поверилац може захтевати њено испуњење од кога хоће све док не буде потпуно испуњена, али кад један дужник испуни обавезу, она престаје и сви се дужници ослобађају.

(2) Од више солидарних дужника, сваки може дуговати са другим роком испуњења, под другим условима и уопште са различитим одступањима.

Пребијање

Члан 415.

(1) Сваки солидарни дужник може се позвати на пребијање које је извршио његов садужник.

(2) Солидарни дужник може потраживање свога садужника према повјериоцу пребити са повјериочевим потраживањем, али само за онолико колико износи део дуга тог садужника у солидарној обавези.

Солидарна одговорност налогопримца

Члан 757.

Ако је вршење неког посла поверено неколицини истим налогом да га заједнички врше, они одговарају солидарно за обавезе из тог налога, ако што друго није уговорено.

Солидарна одговорност налогодавца

Члан 764.

Ако је више њих поверило налогопримцу извршење налога, они му одговарају солидарно.

Солидарност јемаца

Члан 1005.

Више јемаца неког дуга одговарају солидарно, без обзира на то да ли су јемчили заједно, или се сваки од њих обавезао према повериоцу одвојено, изузев када је уговором њихова одговорност уређена друкчије.

Право јемца једног солидарног дужника

Члан 1014.

Јемац једног од више солидарних дужника може захтевати од било кога од њих да му накнади оно што је исплатио повериоцу, као и трошкове.

17. **Закон о порезу на доходак** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 и 65/13) у релевантном дијелу гласи:

Члан 45.

Физичка и правна лица и организације које проузрокују повреду одредаба овог Закона или пропусте да их испоштују, подлијежу одговарајућој казни за порески прекршај која је прописана чл. 80. до 94. Закона о Пореској управи.

18. **Одлука Уставног суда Федерације БиХ број У-14/10 од 9. марта 2011. године о уставности члана 16 Закона о измјенама и допунама Закона о Пореској управи** („Службене новине Федерације БиХ“ број 40/10) у релевантном дијелу гласи:

„[...] Конфузија у том правцу, која је настала првенствено због опречних одредби Закона о измјенама и допунама и Закона о привредним друштвима, као и непрописивање у Закону о измјенама и допунама услова одговорности оснивача-физичких лица, доводи у питање тест законитости, односно испуњавање услова законитости при мијешању државе у имовину појединца. [...]

Имајући у виду наведено, мишљење је Уставног суда Федерације да се Законом о измјенама и допунама не може проширивати одговорност оснивача - физичких лица мимо одговорности утврђене Законом о привредним друштвима“ (ibid. тачка II.). [...]

Извршавајући одлуку Уставног суда Федерације БиХ, Парламент Федерације БиХ је усвојио Закон о измјенама и допунама Закона о пореској управи („Службене

новине Федерације БиХ“, број 27/12 од 28. марта 2012. године), те су из текста члана 29. става (1) алинеје 1. Закона о порезној управи брисане ријечи: „или оснивач“.

V. Допустивост

19. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

20. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

21. Захтјев за оцјену уставности поднио је Кантонални суд у Тузли (судија Предраг Крсмановић), чиме је испуњен први услов из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *V-5/10* од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11 и доступна на www.ustavisud.ba).

22. Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те стога што не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

23. Подносилац захтјева сматра да оспорене одредбе чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи нису у складу са чланом II/3е) и чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине, односно у складу са чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

24. Оспорени чланови Закона о Пореској управи гласе:

Члан 29.

Физичко лице је одговорно за порез, казну или камату коју правно лице или друга организација не обустави правилно или не наплати односно не изврши уплату на одговарајући рачун:

- ако је то физичко лице директор правног лица или организације или
- ако је то физичко лице овлаштено да располаже средствима или одобрава трошење средстава правног лица или организације.

Порезна обавеза правног лица или организације за коју су физичко лице или физичка лица одговорна у складу са овим чланом бит ће солидарна одговорност правног лица или организације и физичког лица или физичких лица док се порезна обавеза не наплати у пуном износу од било којег солидарно одговорног лица. Порез, казна и камата ни под којим увјетима не могу бити наплаћени два или више пута.

Члан 30.

Физичко лице из члана 29. овог закона је такођер одговорно за друге порезе правног лица или организације:

- ако је то физичко лице примило налог за плаћање којим се документује чињеница да правно лице или организација није извршило уплату порезне обавезе и
- ако је то физичко лице након тога одобрило трошење средстава или усмјерило средства у неке друге сврхе, а не у сврхе измиривања порезне обавезе.

Порезна обавеза физичког лица, према овом ставу, неће прелазити износ средстава које је, након пријема налога, то физичко лице потрошило у друге сврхе, а не у сврхе измиривања порезне обавезе.

Став 2. члана 29. овог закона примјењује се и на овај члан.

25. Према пракси Уставног суда, која је усклађена с праксом Европског суда, члан 6 Европске конвенције није *ratione materiae* примјенив на поступке у којим је одлука донесена на основу пореског законодавства (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [АП-5187/17](#) од 30. октобра 2019. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Разматрајући наводе који су се тicali кршења права на имовину, Уставни суд је указао да је апелант био лице којем су обавезе наметнуте управо на основу оспорених чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи. Надаље, Уставни суд је у том предмету закључио да није повријеђено апелантово право на имовину из члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Наиме, Уставни суд је навео да апелантова солидарна одговорност за неплаћене пореске обавезе предузећа као директора тог предузећа има основ у одредби члана 29 Закона о Пореској управи „како у тексту те одредбе прије доношења наведене пресуде Уставног суда ФБиХ тако и након њеног доношења, који је накнадно и усаглашен с одлуком Уставног суда ФБиХ“, те да је мијешање у апелантово право на имовину било законито. Осим тога, Уставни суд је закључио и да је такво мијешање имало легитиман интерес (обавеза плаћања и регулисање система принудне наплате пореских обавеза), те да је мијешањем успостављен и правичан баланс између јавног интереса и апелантовог права на имовину (*idem*, тач. 42–45).

26. У конкретном случају, у којем се оспорава уставност одредби чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи, Уставни суд ће наводе подносиоца захтјева такође испитати кроз стандарде права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

27. Члан II/3к) Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

к) Право на имовину.

28. Члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију у релевантном дијелу гласи:

Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим принципима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не умањују право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересом, или да би обезбиједила плаћање пореза или других доприноса или казни.

29. Уставни суд наглашава да је, према устаљеној пракси Европског суда, опорезивање, у принципу, мијешање у право на имовину лишавањем пореског дужника имовине, односно износа новца који мора да плати на име пореза (види Европски суд, *Sotiriadis против Грчке*, одлука од 8. новембра 2022. године, представка број 73489/17, тачка 14). Општи принципи за процјену да ли је мијешање у складу са чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију су добро утврђени и у пракси Европског и Уставног суда. Наиме, мијешање у право на имовину мора да буде „у складу са законом“, мора да буде у јавном интересу и мора да постоји правична равнотежа између јавног интереса и права на имовину, водећи рачуна о широком пољу слободне процјене коју држава ужива када су у питању опште мјере економске или социјалне стратегије, као и приликом уобличавања и спровођења политике у области опорезивања (види Европски суд, *Iofil АЕ против Грчке*, одлука од 7. септембра 2021. године, представка број 50598/13, тач. 32–36). Уставни суд ће исте ове критеријуме примијенити и у овом предмету у којем треба испитати усклађеност оспорених одредби Закона о Пореској управи са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине, односно са чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

30. У конкретном случају, оспорени чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи дају право јавној власти да се, под одређеним условима, умијеша у право на имовину директора правног лица или физичког лица овлашћеног да располаже финан-

сијским средствима уколико правно лице није у потпуности испунило своје пореске обавезе. Дакле, у апстрактном смислу, може се рећи да оспорени чланови Закона о Пореској управи прописују мијешање у имовину одређеним лицима под одређеним условима.

31. Уставни суд најприје сматра да је неосновано проблематизовање права надлежног законодавца да Законом о Пореској управи пропише да, под одређеним условима, може доћи до мијешања у право на имовину физичких лица из чл. 29 и 30 наведеног закона, на начин како је то прописано. У вези с питањем солидарне одговорности ових физичких лица за дуг правног лица по основу неплаћеног пореза, Уставни суд указује да подносилац захтјева сматра да је такву врсту одговорности требало експлицитно и посебно уредити Законом о Пореској управи. У вези с тим, како је то истакла и Влада у свом одговору, Уставни суд запажа да је одредбама ЗОО прописано која се лица у случају настанка одређене врсте облигација (штета, уговор, дуг итд.) имају сматрати солидарно одговорним и под којим условима. То јасно произлази из чл. 166, 206, 207, 414, 757, 764 и 1005 ЗОО. Осим ЗОО, и други закони садрже одредбе о солидарној одговорности, без посебног дефинисања шта таква одговорност значи у контексту појединог закона. На примјер, Закон о јавним предузећима Федерације БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 8/05, 81/08, 22/09 и 109/12) у члану 13 став 3 прописује: „У случају из става 2 овог члана директор је солидарно одговоран са извршним директорима за извршење повјереног задатка“ или Закон о заштити жираната у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ број 100/13 од 18. децембра 2013. године) у члану 7 став 15 прописује: „Одредба по којој жирант неће враћати кредит прије него што повјерилац предузме све радње из претходног става овог члана, а уколико ипак дође до отплате кредита жиранта, висина рате не смије прелазити 1/3 редовних примања сваког жиранта појединачно и свих жираната солидарно.“ Дакле, правила о солидарној одговорности, онако како су утврђена у ЗОО, примјенљива су и у случајевима у којим се другим законима прописује солидарна одговорност, па тако и односу на Закон о Пореској управи, без потребе да се то питање посебно уреди Законом о Пореској управи, како то наводи подносилац захтјева.

32. Неосновано је и указивање подносиоца захтјева на члан 5 став 2 Закона о привредним друштвима. Наиме, наведеним чланом је прописана одговорност власника друштава за обавезе правног лица које је у њиховој својини (види тачку 15 ове одлуке). Међутим, физичка лица из оспорених чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи нису иста лица на која се односи члан 5 став 2 Закона о привредним друштвима. Стога су неосновани наводи подносиоца захтјева да се оспореним одредбама Закона о Пореској управи утврђује наводно шира одговорност за лица из оспорених чл. 29 и 30 у односу на одредбе члана 5 став 2 Закона о привредним друштвима. Напротив, ради се о другим лицима и о потпуно различитој ситуацији од оне коју је разматрао Уставни суд Федерације БиХ у одлуци на коју се подносилац

захтјева позива (види тачку 18 ове одлуке). Имајући у виду предмет и садржај Закона о Пореској управи, Уставни суд сматра да овај закон јесте најпогоднији да садржи одредбе ко је све, осим правног лица, одговоран за неплаћене пореске обавезе тог правног лица.

33. Надаље, за усклађеност оспорених чланова Закона о Пореској управи с Уставом Босне и Херцеговине без икаквог је значаја наводна дилема подносиоца захтјева о томе „може ли Порезна управа сама водити управни поступак у којем би утврђивала солидарну одговорност лицима из чл. 29. и 30. Закона о Порезној управи или тај поступак треба да покрену и воде друштвено-политичке заједнице које су повјериоци пореза пред надлежним судом у парничном поступку“. У вези с тим, Уставни суд понавља да јавна власт ужива широко поље слободне процјене у регулисању пореске политике, а то укључује и начин на који ће надлежни порески органи, конкретно Пореска управа, спроводити поступак у оваквим случајевима. У конкретном случају, Уставни суд запажа да је Законом о Пореској управи основана Пореска управа као основни орган јавне власти за контролу, сакупљање и наплату пореза. Осим тога, наведеним законом су детаљно прописана права и обавезе службених лица, процедуре наплате пореза, изјављивање правних лијекова и сл. (види тачку 12 ове одлуке).

34. Подносилац захтјева сматра да су оспорене законске одредбе неуставне и због тога што „[...] не прописују било какве услове [...]“ за солидарну одговорност физичких лица која се наводе у чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи. Међутим, оспорени члан 30 став 1 тач. 1 и 2 управо прописује услове који требају да буду испуњени да би се физичка лица из члана 29 могла сматрати солидарно одговорним за неплаћене пореске дугове правног лица. На ово је указала и Влада у одговору на захтјев истакавши да претпоставке за одговорност солидарног пореског дужника за порески дуг правног лица морају да буду кумулативно испуњене, и то: а) немогућност наплате дуга од пореског обвезника примјеном свих мјера принудне наплате (оспорени члан 29 став 1), и б) доказано поступање директора или физичког лица одговорног за плаћање које има обиљежје злоупотребе права (оспорени члан 30 став 2). Дакле, нетачни су наводи подносиоца захтјева да оспорени чланови Закона о Пореској управи не прописују „било какве услове“ за солидарну одговорност физичких лица за пореске дугове правног лица. Подносилац захтјева такође сматра да би као услов за солидарну одговорност требало бити прописано да су физичка лица из оспорених чланова Закона о Пореској управи остварила одређене погодности од правног лица које није измирило доспјеле пореске дугове. Међутим, како је то и Влада указала, „институт солидарне одговорности је већ дефинисан одредбама ЗОО и он не укључује остваривање погодности и користи на страни штетника, већ настанак штете и одређивање одговорног лица за њен настанак“. У вези с тим, Уставни суд је већ утврдио да то што Закон о Пореској управи не регулише на другачији начин институт солидарне одговорности од онога

како је он регулисан у ЗОО не покреће питање усклађености оспорених одредби Закона о Пореској управи с Уставом Босне и Херцеговине.

35. Све наведено указује да оспорени чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи имају сав потребан „квалитет“ закона у смислу Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције. Осим тога, оспорени чланови Закона о Пореској управи су јасни и предвидиви, а подносилац захтјева то није ни оспорио. Наиме, из текста оспорених чланова јасно произлази да директор правног лица или лице овлашћено за располагање финансијским средствима могу рачунати да се, под одређеним условима, јавна власт може умијешати у њихову имовину.

36. Надаље, оспорене одредбе Закона о Пореској управи су неспорно у јавном интересу, тј. у интересу ефикасне наплате пореза од којих се финансира јавна власт, као и њене надлежности од којих зависи друштво у цјелини, на шта је указала и Влада у одговору на захтјев. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су неосновани наводи подносиоца захтјева да за успостављање солидарне одговорности физичког лица које није порески дужник, као одговорних лица у правном лицу које није измирило пореске обавезе, како је то прописано оспореним одредбама, не постоји разуман и оправдан јавни интерес.

37. Приликом оцјене пропорционалности Уставни суд запажа да оспорене одредбе садрже јасне, прецизне и разумне услове за мијешање у право на имовину физичких лица из чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи, као и да прописују начин за заштиту њихових права. Ти услови су детаљно наведени у одредбама члана 30 став 1 алинеје 1 и 2. У вези с тим је важно примијетити да закон прописује да надлежни орган мора да докаже да је одговорно физичко лице злоупотребило своје право прије него што се та лица могу сматрати солидарно одговорним за неплаћене пореске обавезе правног лица у којем су запослени. Прописивањем оваквих услова за утврђивање солидарне одговорности одговорних физичких лица за пореске дугове правног лица не ставља се „претјеран терет“ на та лица, чиме је задовољен и захтјев пропорционалности. Такође, Уставни суд сматра да је неоснован навод подносиоца захтјева да се иста сврха може постићи чланом 45 Закона о порезу на доходак (види тачку 17 ове одлуке), којим се физичким и правним лицима прописује казна за пореске прекршаје. Наиме, казна за пореске прекршаје има други циљ и сасвим се разликује од института солидарне одговорности за неплаћене пореске обавезе правног лица, чија сврха није кажњавање одговорних, већ наплата дугујућих пореза.

38. Коначно, Уставни суд указује на предмет Европског суда *Лекић против Словеније* који је покренуо словеначки држављанин, који је био директор и члан једног трговачког друштва. Предмет се тичао подносиоачевог права на имовину у вези са законом којим је уведен поступак брисања неактивних и инсолвентних предузећа која су настала у бившој СФРЈ и прописана солидарна одговорност

чланова личном имовином уколико у одређеном року нису поднијели захтјев за ликвидацију тих друштава. Европски суд је након детаљне анализе утврдио да су надлежна тијела уложила истинске напоре како би постигла праведну равнотежу између интереса повјерилаца брисаних трговачких друштава и интереса чланова таквих друштава. Оспорена мјера, према мишљењу Европског суда, није наметнула ни претјерани индивидуални терет подносиоцу захтјева имајући у виду учествовање подносиоца захтјева у вођењу друштва, износ дуга који је платио и национални контекст у релевантном периоду (види Европски суд, *Лекић против Словеније* (ВВ), пресуда од 11. децембра 2018. године, представка број 36480/07, тач. 113–130).

39. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да су чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи у складу са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

VII. Закључак

40. Уставни суд закључује да су чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи у складу са чланом II/3к) Устава БиХ и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију када је мијешање у право на имовину прописано законом, слиједи легитиман циљ у јавном интересу и када је постигнут разуман однос пропорционалности у заштити права солидарних дужника и заштити јавног интереса.

41. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

42. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-13/23

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

Одлука од 13. јула 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-13/23**, рјешавајући захтјев **Кантоналног суда у Тузли**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 13. јула 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине ФБиХ“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22),

утврђује се да је члан 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине ФБиХ“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине те чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Служ-

**беном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко
дистрикта Босне и Херцеговине“.**

Образложење

I. Увод

1. Кантонални суд у Тузли, судија Предраг Крсмановић (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 25. априла 2023. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22; у даљњем тексту: Закон о ПИО-у) с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и „члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине“ и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички дом), Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) и Владе Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Влада ФБиХ), коју заступа Канцеларија за сарадњу и заступање пред Уставним судом (у даљњем тексту: Канцеларија за заступање), затражено је 10. маја 2023. године да у року од 30 дана од пријема дописа доставе одговор на захтјев.

3. Влада ФБиХ и Канцеларија за заступање су 19. и 30. јуна 2023. године доставили одговор на захтјев. Представнички дом и Дом народа у остављеном року нису доставили одговор на захтјев.

III. Захтјев

а) Чињенице предмета у погледу којег је поднесен захтјев

4. Суад Дубравић (у даљњем тексту: тужилац) поднио је 12. јануара 2022. године Федералном заводу за пензијско и инвалидско осигурање Мостар (у даљњем тексту: Завод) – Кантонална административна служба за Тузлански кантон (у даљњем тексту: Кантонална служба) захтјев за остваривање права на изузетну пријевремену старосну пензију.

5. Рјешењем Кантоналне службе број 1810-1255/22-1 од 28. фебруара 2022. године, које је потврђено Рјешењем Завода број Ф33/2/2-31-1-426-2/22 од 19. септембра 2022. године, тужиоцу је признато право на изузетну пријевремену старосну пензију почевши од 25. новембра 2021. године у износу од 1.585,83 КМ.

6. Тужилац је тужбом покренуо управни спор пред Кантоналним судом ради поништења рјешења Завода од 19. септембра 2022. године. У тужби је навео да је, због примјене одредби члана 46 став 5 Закона о ПИО-у, његов годишњи лични коефицијент неосновано умањен за укупно 25,839504 јединице, што је довело до умањеног личног коефицијента и умањеног броја личних бодова по основу стажа осигурања и посебног стажа осигурања, односно, у коначници, до мање обрачунате пензије у износу од 449,44 КМ. Такође, навео је да је за правилну одлуку у тој правној ствари потребно одговорити на питање да ли је примјена одредбе члана 46 став 5 Закона о ПИО-у у конкретном случају довела до повреде тужичевог права на имовину, те тиме и до повреде одредби Устава БиХ, Устава ФБиХ и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Предмет је пред Кантоналним судом регистрован под бројем 03 0 У 023081 22 У.

б) Наводи из захтјева

7. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је члан 46 став 5 Закона о ПИО-у у складу с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције, члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

8. Образлажући свој захтјев, подносилац је навео да је, након анализе спорне одредбе, закључио да постоји могућност да би њеном примјеном у конкретном случају могло доћи до повреде тужичевог права у управном спору. Наиме, подносилац захтјева истиче да је висина старосне пензије према Закону о ПИО-у двоструко ограничена. Прво ограничење је наведено у одредби члана 46 став 5 Закона о ПИО-у којим је прописано да је максимална висина личног годишњег коефицијента ограничена на пет бодова. То ограничење се односи на осигуранике који су у одређеној календарској години остваривали плате које су пет пута веће од просјечне годишње плате. Како је наведено, такви осигураници за ту календарску годину могу, примјера ради, имати плате које су 10 или више пута веће од просјечне годишње плате, али им се за ту годину признаје само пет бодова. Друго ограничење је наведено у члану 79 Закона о ПИО-у у којем је прописан износ највише пензије (2.174,48 КМ). Међутим, како се даље наводи, према ранијем Закону о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 и 55/12), висина старосне пензије је,

према члану 32 тог закона, одређивана у зависности од висине пензијског основа. Тај основ се утврђивао од мјесечног просјека плата које је осигураник остварио у законом одређеном периоду. Висина старосне пензије је, према ранијем Закону о ПИО-у, била ограничена само висином највише пензије, али не и висином пензијског основа, који се израчунавао на основу стварно исплаћених плата, без било каквог ограничавања у погледу њихове висине.

9. У вези с наведеним, подносилац захтјева сматра да, иако ограничење висине личних коефицијената има формални законски основ, не постоји разуман и оправдан јавни интерес да се број бодова по основу годишњег личног коефицијента ограничава на највише пет бодова. Подносилац сматра да се на такав начин одступа од основног принципа да висина пензије треба зависити од дужине стажа и висине исплаћених плата, односно висине уплаћених обавезних доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Поред тога, сматра да се евентуално ограничење висине пензије, које се базира на социјалној компоненти пензијских давања, може постићи одговарајућим одредбама о висини највише пензије. Такође, подносилац захтјева сматра да такво ограничавање годишњег личног коефицијента представља неоправдано ограничење имовине пензионера које није у сразмјеру с јавним интересом. Подносилац истиче да у таквим околностима не може бити постигнута било каква, а поготово не правична равнотежа између, према његовом мишљењу, непостојећег јавног интереса и тог вида ограничења имовине пензионера.

10. Осим наведеног, подносилац захтјева сматра да се спорним одредбама неоправдано дискриминишу они осигураници који, на основу таквог законског рјешења, могу имати мању пензију од неких других осигураника од којих су имали укупно веће плате и уплаћивали укупно веће доприносе. Ти осигураници су, како је наведено, за одређен број година „[...] остваривали плате које су, примјера ради, биле по шест или више пута веће од просјечне плате, а да су у неком другом временском периоду примали плате које су биле мање од петероструког износа просјечне плате, или чак мање и од просјечне мјесечне плате. [...]“.

ц) Одговори на захтјев

11. Влада ФБиХ је навела да се одредбом члана 46 став 5 Закона о ПИО-у настојала постићи примјена принципа узајамности и солидарности на којима почива цјелокупан систем пензијског и инвалидског осигурања у Федерацији БиХ. У том погледу указано је да принцип солидарности подразумијева да сва осигурана лица уплаћују доприносе, а да права користе само она лица која се нађу у стању социјалне потребе. С друге стране, принцип узајамности у правилу подразумијева да висина појединих права зависи од уплаћених доприноса. Међутим, тај принцип, како је наведено, у појединим случајевима је коригован „солидарношћу“ као што је то код најниже, зајемчене, али и највише пензије. Према томе, Влада ФБиХ је навела да је због тога и успостављено ограничење које се тиче највише

пензије, односно годишњег личног коефицијента у Закону о ПИО-у. Такође је наведено да такво ограничење постоји и у Закону о пензијском и инвалидском осигурању Републике Српске и да слична рјешења нису изузетак ни у пензијским системима земаља из окружења. У том контексту, Влада ФБиХ истиче да једини извор средстава за солидарност потиче из ограничења највишег износа пензије те евентуалног неостваривања права код неких осигураника. С обзиром на то, сматра да је ограничењем из члана 46 став 5 Закона о ПИО-у успостављена равнотежа између свих корисника права из пензијског и инвалидског осигурања. У том погледу, Влада ФБиХ се позвала на став Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) према којем право на пензију одређене висине није зајемчено чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (види Европски суд, *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, пресуда од 12. октобра 2004. године, представка број 60669/00, тачка 39). Такође сматра да је посебно важно указати на одлуку Европског суда у предмету *Valkov и други против Бугарске* (пресуда од 25. октобра 2011. године, представке бр. 2033/04 и др., тач. 91, 92, 95 и 97) који се тиче ограничавања износа највише пензије и у којем Европски суд није утврдио повреду права на мирно уживање имовине. Према томе, Влада ФБиХ сматра да је захтјев Кантоналног суда у цијелости неоснован.

12. Канцеларија за заступање је, у суштини, поновила наводе из одговора Владе ФБиХ. Такође, Канцеларија за заступање је навела да Устав Босне и Херцеговине не јемчи обим права по основу социјалног осигурања, па тиме ни висину пензије, те да је ограничење у оспореном члану разумно и оправдано јавним интересом и да се њиме постиже правична равнотежа између свих корисника пензијског и инвалидског осигурања.

IV. Релевантни прописи

13. **Закон о пензијском и инвалидском осигурању** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

*Члан 1.
(Предмет закона)*

Овим законом уређује се обавезно пензијско и инвалидско осигурање на основу међугенерациске солидарности (у даљем тексту: обавезно осигурање) и добровољно пензијско и инвалидско осигурање за лица која нису обавезно осигурана по овом закону (у даљем тексту: добровољно осигурање), као и права и обавезе на основу тих осигурања.

Члан 2. тачка а)
(Појмови)

Поједини појмови у смислу овог закона имају сљедеће значење:

а) Пензијско и инвалидско осигурање на основу генерацијске солидарности је систем пензијског и инвалидског осигурања у којем се осигураницима на начелима узајамности и солидарности осигуравају права за случај настанка ризика старости, инвалидности и физичке онеспособљености, а члановима њихових породица права за случај смрти осигураника, односно корисника права,

Члан 43.
(Висина старосне пензије)

Висина старосне пензије одређује се тако што се лични бодови осигураника помноже са вриједношћу општег бода на дан остваривања права.

Члан 44. ст. (1) и (2)
(Лични бодови осигураника)

(1) Укупни лични бодови осигураника утврђују се као збир личних бодова на основу стажа осигурања и личних бодова на основу посебног стажа из става (5) овог члана.

(2) Лични бодови на основу стажа осигурања добију се множењем личног коефицијента осигураника и његовог стажа осигурања.

Члан 45. став (1)
(Лични коефицијент осигураника)

(1) Лични коефицијент осигураника утврђује се тако што се збир годишњих личних коефицијената подијели са периодом за који су обрачунати.

Члан 46. ст. (1) и (5)
(Годишњи лични коефицијент осигураника)

(1) Годишњи лични коефицијент утврђује се тако што се укупан износ плата, односно основица осигурања осигураника, почев од 1. јануара 1970. године, изузимајући годину остваривања права и 1992., 1993., 1994. и 1995. годину, за сваку календарску годину подијели са просјечном годишњом платом у СР БиХ, односно у Федерацији за исту календарску годину.

(5) Годишњи лични коефицијент може износити највише пет.

Члан 47.
(Вриједност општег бода)

Вриједност општег бода на дан ступања на снагу овог закона износи 14.00 КМ.

ПОГЛАВЉЕ VI. УСКЛАЂИВАЊЕ ОПШТЕГ БОДА И ПЕНЗИЈА

Члан 78.

(Усклађивање општег бода)

(1) Вриједност општег бода из члана 47. овог закона усклађује се 15. априла сваке године, почев од 01.01.2019. године, према проценту пораста просјечне бруто плате у Федерацији у претходној години.

(2) У случају промјене обухвата бруто плате у смислу Закона о порезу на доходак, вриједност општег бода ће се ускладити према одредби члана 79. став (1) овог закона.

(3) Усклађивање вриједности бода из става (2) може се спроводити највише двије узастопне календарске године.

(4) Вриједност општег бода из става (1) овог члана, уз сагласност Владе Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Влада Федерације), утврђује и објављује носилац осигурања у „Службеним новинама Федерације БиХ“.

Члан 79.

(Усклађивање пензија)

(1) Пензије се усклађују 15. априла сваке године на начин да се усклађивање врши у висини збира 50% процента пораста потрошачких цијена и 50% процента пораста бруто домаћег производа у Федерацији у претходној години, а према подацима Федералног завода за статистику, осим пензија остварених у години у којој се врши усклађивање, а највише до стопе раста бруто домаћег производа у претходној години.

(2) Изузетно од става (1) овог члана највише пензије се неће усклађивати/ повећавати све док најнижи износ пензије не достигне 1/5 (једну петину) износа највише пензије остварене у складу са ранијим прописима у висини од 2.174,48 КМ.

Члан 80.

(Ванредно усклађивање пензија)

(1) Влада Федерације може одлучити да изврши ванредно усклађивање пензија.

(2) Ванредно усклађивање пензија може се провести једном у текућој години ако је стопа раста реалног бруто домаћег производа у претходној години већа од 3% и ако нема акумулираног дефицита буџета Федерације, а највише до стопе раста реалног бруто домаћег производа у претходној години. Ова могућност не обухвата највише пензије све док најнижи износ пензије не достигне 1/5 (једну петину) износа највише пензије остварене по закону.

(3) Одлуку из става (1) овог члана Влада Федерације, доноси до краја мјесеца од којег се врши ванредно усклађивање.

ДИО ДЕВЕТИ - ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 140. ст. (1) и (2)

(Исплата пензија корисницима који остварују право)

(1) Корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања, који су права остварили по прописима који су примјењивани до ступања на снагу овог закона, та права се обезбјеђују и даље, у достигнутом износу посљедње исплаћене пензије, односно пензије усклађене са посљедњим коефицијентом прије ступања на снагу овог закона и даље ће се усклађивати по одредбама овог закона.

(2) Корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања, који су права остварили до 31.07.1998. године, законски износ пензије се повећава за 10%, те се усклађује са посљедњим коефицијентом прије ступања на снагу овог закона и даље ће се усклађивати по одредбама овог закона.

Члан 144.

(Изузетна пријевремена старосна пензија за осигуранике)

Осигуранику који има навршених 40 година пензијског стажа старосна граница за остваривање права на старосну пензију из члана 40. Закона снижава се за укупни признати посебни стаж у двоструком трајању а не више од 58 година живота.

Члан 151.

(Окончање покренутих поступака)

Поступци који нису окончани до ступања на снагу овог закона, окончат ће се по прописима који су важили у вријеме подношења захтјева за остваривање права.

Члан 152.

(Престанак важења прописа)

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 и 55/12).

14. Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 и 55/12)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст прописа сачињен у Уставном суду БиХ, како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 32.

Старосна пензија се утврђује од мјесечног просјека плаћа које је осигураник остварио у било којих узастопних 15 година осигурања које су за осигураника

најповољније, почев од 1. јануара 1966. године, а ако нема тих података, узимају се подаци од 1. јануара 1970. године (у даљем тексту: пензијски основ).

Пензијски основ из става 1. овог члана утврђује се на основу мјесечног просјека плаћа које је осигураник остварио у:

- а) 2005. години за 17 година осигурања;
- б) 2006. години за 19 година осигурања;
- ц) 2007. години за 21 годину осигурања;
- д) 2008. години за 23 године осигурања;
- е) 2009. години за 25 године осигурања;
- ф) 2010. години за 27 године осигурања;
- г) 2011. години за 29 године осигурања;
- х) 2012. години за 31 годину осигурања;
- и) 2013. години за 34 године осигурања;
- ј) 2014. години за 37 година осигурања;
- к) 2015. години за 40 година осигурања.

Као година осигурања из које се узима плаћа за утврђивање пензијског основа узима се календарска година у којој је осигураник остварио плаћу, односно накнаду плаће за најмање шест мјесеци стажа осигурања.

Плаћа, односно накнада плаће остварена у години у којој осигураник остварује право на старосну пензију не узима се за утврђивање пензијског основа.

Када се старосна пензија остварује са стажом осигурања краћим од броја година осигурања утврђених у ст. 1. и 2. овог члана, пензијски основ се утврђује на основу просјечне плаће остварене за вријеме укупног стажа осигурања.

Члан 33.

За утврђивање пензијског основа из члана 32. овог закона узимају се нето плаће (у даљем тексту: плаће), и новчане накнаде које је осигураник остварио, односно нето основице осигурања за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: основице осигурања).

Члан 34.

За утврђивање пензијског основа узима се просјечна мјесечна плаћа коју је осигураник остварио у пуном радном времену.

Плаћа која је остварена радом у времену дужем или краћем од пуног радног времена прерачунава се на просјечни мјесечни износ који одговара плаћи за пуно радно вријеме.

Осигуранику који је у календарској години био истовремено у два или више радних односа, плаћа се рачуна тако што се узима укупна остварена плаћа и сати проведени на раду у свим радним односима до пуног радног времена.

Плаћа остварена радом у времену дужем од пуног радног времена узима се за утврђивање пензијског основа само ако је такав рад имао карактер рада дужег од пуног радног времена у смислу прописа о раду.

V. Допустивост

15. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

16. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

17. Захтјев за оцјену уставности поднио је Кантонални суд у Тузли (судија Предраг Крсмановић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-5/10* од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11).

18. Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

19. Подносилац захтјева тражи испитивање усклађености члана 46 став 5 Закона о ПИО-у са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције, чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине те чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

20. Члан 46 став 5 Закона о ПИО-у гласи:

(5) Годишњи лични коефицијент може износити највише пет.

а) Право на правично суђење

21. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

22. Члан 6 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1) Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу да искључе из цијелог или дијела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбједности у демократском друштву, када то захтијевају интереси малољетника или заштита приватног живота странака, или у мјери која је, по мишљењу суда, строго потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде. [...]

23. Када је у питању цивилни аспект члана 6 Европске конвенције, Уставни суд подсјећа да, према пракси Европског суда, за примјењивост „грађанског“ аспекта члана 6 мора постојати спор о „праву“ за које се може рећи да је, бар на доказивим основима, признато у домаћем праву, без обзира на то да ли је то право заштићено Европском конвенцијом. Спор мора бити стваран и озбиљан, може се односити не само на стварно постојање права већ и на његов обим и начин његовог остваривања и, коначно, резултат поступка мора бити директно одлучујући за право о којем је ријеч јер само слабе везе или неизвјесне последице нису довољне за примјену члана 6 став 1 Европске конвенције (види Европски суд, *Károly Nagy против Мађарске*, пресуда од 14. септембра 2017. године, представка број 56665/09, тачка 60 с даљњим референцама). Ипак, чак и ако спор о висини пријевремене старосне пензије потпада под грађанскоправни дио члана 6 став 1 Европске конвенције, подносилац представке није навео било какве разлоге због којих сматра да би спорну одредбу требало испитати у контексту права на правично суђење. Уставни суд стога сматра да се оспореном одредбом члана 46 став 5 Закона о ПИО-у не покреће било које питање кршења права из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције.

б) Право на имовину

24. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

к) Право на имовину.

25. Члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију у релевантном дијелу гласи:

Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим принципима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не умањују право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересом, или да би обезбиједила плаћање пореза или других доприноса или казни.

26. Подносилац захтјева сматра да је ограничење из члана 46 став 5 Закона о ПИО-у супротно праву на мирно уживање имовине из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У вези с тим, у захтјеву се наводи да се том одредбом ограничава право лица за која су у пензијски фонд уплаћивани већи износи доприноса, што представља ограничење имовине пензионера у погледу висине њихове пензије.

27. Уставни суд ће најприје утврдити да ли спорна одредба покреће питања према члану II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члану 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. У том погледу, Уставни суд треба да размотри питање да ли се одредба члана 46 став 5 Закона о ПИО-у односи на „имовину“ заштићену чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

28. У вези с тим, Уставни суд указује да, према конзистентној пракси Европског суда и Уставног суда, „имовина“, у смислу члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, може бити или „постојећа имовина“ или „добра“, укључујући и потраживања у односу на која лице има бар „легитимно очекивање“ да ће их реализовати (види Европски суд, *Радомиља против Хрватске*, пресуда од 20. марта 2018. године, представке бр. 37685/10 и 22768/12, ст. 142 и 143 и Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [АП-2349/06](#) од 27. фебруара 2008. године, тачка 44, доступна на [www.ustavisud.ba](#)). Када су у питању социјална права, Уставни суд запажа да се она у контексту стицања права на социјалне накнаде не могу сматрати „постојећом имовином“ или „добрима“.

29. Уставни суд даље указује да се Европски суд у више наврата бавио питањем „легитимног очекивања“ у контексту социјалних накнада, те да је релевантне стандарде сажео у пресуди у предмету *Bélané Nagy против Мађарске* (пресуда [ВВ] од 13. децембра 2016. године, представка број 53080/13, тач. 80–118 са даљњим референцама). Наиме, Европски суд је истакао да с чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију не ограничава слобода држава уговорница на одлучивање да ли ће имати неки облик система социјалне сигурности или пензијски систем, или на избор врсте или износа новчаних накнада или пензија у оквиру таквог система.

Међутим, ако нека држава уговорница има на снази законодавство које предвиђа право на исплату неке накнаде социјалне скрби или пензије, било да је то право условљено претходним плаћањем доприноса или није, мора се сматрати да такво законодавство, за лица која испуњавају његове услове, ствара својински интерес који спада у обим примјене члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за лица која испуњавају његове услове (*idem*, тач. 81–82 с даљњим референцама). Европски суд наглашава да, иако је релевантно законодавство подложно еволуцији, доприноси пензијском и инвалидском фонду могу, у одређеним околностима и у складу с домаћим законом, створити имовинско право и на такво право може да утиче начин на који се фонд распоређује. Штавише, права која произлазе из плаћања доприноса системима социјалног осигурања су новчана права у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (*op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, тачка 39 с даљњим референцама).

30. Такав став је потврдио и Уставни суд (види Одлуку о допуствости и меритуму број *V-17/14* од 24. септембра 2014. године, тачка 25, доступна на www.ustavnisud.ba). Према томе, имајући у виду да је плаћање доприноса за пензијско осигурање засновано на систему доприноса, Уставни суд сматра да релевантне одредбе Закона о ПИО-у, којима су прописани услови за стицање пензије, стварају својински интерес за лица која испуњавају његове услове, што улази у обим права на имовину у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

31. Уставни суд даље треба размотрити да ли оспореном одредбом долази до мијешања у право на имовину лица која испуњавају услове за пензију. Када су у питању социјалне накнаде у које се убрајају пензије, битно је нагласити да Европски суд истиче да, иако се према члану 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију може тражити остваривање права која произлазе из уплате доприноса у пензијски систем, нарочито права на остваривање накнаде из таквог система, нпр. пензије, та се одредба не може тумачити тако да појединцу даје право на пензију у одређеном износу (види, *op. cit.*, *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, тачка 39 и *Јанковић против Хрватске*, одлука од 12. октобра 2000. године, представка број 43440/98). Међутим, смањење или обустављање пензије може представљати мијешање у мирно уживање имовине које се мора оправдати (*op. cit.*, *Valkov и др. против Бугарске*, тачка 84 с даљњим референцама). Европски суд наглашава да је према тој одредби важно и разматрање да ли је повријеђено право подносиоца захтјева да остварује бенефиције из дотичног система социјалног осигурања на начин који доводи до нарушавања суштине његових права на пензију (види Европски суд, *Domalewski против Пољске*, одлука од 15. јуна 1999. године, представка број 34610/97).

32. У раније наведеном предмету *Bélané Nagy против Мађарске* (*op. cit.*, тач. 85–89 с даљњим референцама), Европски суд је истакао да ће се приликом утврђивања

да ли је дошло до мијешања разматрање усредоточити на домаћи закон који је био на снази у вријеме наводног мијешања. Ако дотично лице није задовољило или престане испуњавати законске услове прописане домаћим правом за додјелу било којег облика накнада или пензије, у том случају нема мијешања у право на имовину из члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, под условом да су се услови промијенили прије него што је подносилац захтјева стекао право на одређену накнаду. Међутим, у случају када су се домаћи правни услови за додјелу било којег посебног облика давања или пензије промијенили и када их одређено лице више не задовољава у потпуности због промјене тих услова, може бити оправдано пажљиво разматрање појединачних околности случаја – посебно природе промјене у условима – како би се потврдило постојање довољно утврђеног, материјалног имовинског интереса према националном закону. Такви су захтјеви правне сигурности и владавине права, који припадају основним вриједностима које прожимају Европску конвенцију.

33. Враћајући се на конкретан случај, Уставни суд запажа да је током 2018. године донесен нови Закон о ПИО-у у којем је, између осталог, у одредбама чл. 43–47 одређен нови систем утврђивања висине пензије, на основу бодовних формула. Ранијим Законом о ПИО-у примјењиван је систем валоризације плата. Доношењем новог Закона о ПИО-у настојала се постићи правичност у начину одређивања висине пензије тако да је сваки осигураник, када оствари услове за пензију, требао добити висину пензије која је сразмјерна ономе што је током рада издвајао у пензијски систем плаћањем обавезних доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. У том контексту, Уставни суд запажа да је чланом 46 став 1 Закона о ПИО-у, као основно правило, прописан начин израчуна годишњег личног коефицијента као један од параметара важних за израчун висине пензије. Наиме, из те одредбе произлази да је опште правило да се за сваку годину посебно израчунава годишњи лични коефицијент тако да се упоређује висина годишње плате коју је остварио осигураник с висином просјечне плате остварене у тој години. Осим тога, у оспореној одредби члана 46 став 5 Закона о ПИО-у утврђено је ограничење од правила из става 1 тако што је утврђен максималан број од пет бодова које осигураник може остварити за једну годину. Дакле, оспореном одредбом је утврђено ограничење да, без обзира на то што је запосленик плаћао доприносе на плату која је већа пет пута од просјека, он за ту годину може остварити највише пет бодова.

34. Иако то подносилац захтјева не истиче, Уставни суд, имајући у виду праксу Европског суда, сматра потребним испитати да ли би на основу примјене оспорених одредби могло доћи до смањења или укидања раније одређених пензија, односно до мијешања у право на имовину било које од категорија осигураника (види тачку 31 ове одлуке). Уставни суд запажа да из садржаја члана 140 став 1 Закона о ПИО-у произлази да се корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања, који

су права остварили по прописима који су примјењивани до ступања на снагу тог закона, та права осигуравају и даље, у достигнутом износу посљедње исплаћене пензије, односно пензије усклађене с посљедњим коефицијентом прије ступања на снагу тог закона и даље ће се усклађивати према одредбама тог закона. Такође, одредбом члана 151 Закона о ПИО-у прописано је да ће поступци који нису окончани до ступања на снагу Закона о ПИО-у бити окончани према прописима који су важили у вријеме подношења захтјева за остваривање права. Према томе, Уставни суд запажа да се оспорена одредба члана 46 став 5 Закона о ПИО-у не односи на кориснике права из пензијског и инвалидског осигурања који су права већ остварили према прописима који су се примјењивали до ступања на снагу оспорене одредбе. Такође, та одредба се не односи ни на осигуранике који су до ступања на снагу закона поднијели захтјеве за остваривање права према ранијем закону. У складу с тим, Уставни суд сматра да примјеном оспорене одредбе, која се односи само на осигуранике који су након ступања на снагу Закона о ПИО-у поднијели захтјеве за признавање права на пензију, не може доћи до смањивања или обустављања већ одређене пензије, па према томе ни мијешања у право на имовину тих осигураника.

35. У конкретном случају, Уставни суд мора размотрити да ли је примјеном оспорене одредбе члана 46 став 5 Закона о ПИО-у могло доћи до мијешања у права осигураника који су захтјеве поднијели у складу с тим законом. У том погледу, Уставни суд запажа да је очигледно да се наведена одредба не односи на право осигураника на стицање пензије према општем систему социјалног осигурања. Наиме, Уставни суд запажа да се оспорена одредба односи искључиво на ограничење максималне висине личног коефицијента осигураника, који је од утицаја на коначно одређивање висине пензије. Према томе, Уставни суд закључује да се оспорена одредба односи искључиво на питање висине пензије, односно на право на пензију одређеног износа, што није зајемчено чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (види Европски суд, *Da Cunha Folhadela Moreira protiv Португала*, одлука од 13. новембра 2018. године, представка број 71418/14, тачка 20).

36. Осим тога, Уставни суд није могао да закључи да оспореном одредбом долази до нарушавања суштине права на пензију било које категорије осигураника. Наиме, оспорена одредба се односи само на један од начина ограничавања максималног износа пензије, па се не може разумно тврдити да се њоме доводе у питање егзистенцијална права те категорије осигураника. Осим тога, Уставни суд сматра да је битно нагласити да је оспорену одредбу члана 46 став 5 Закона о ПИО-у, у смислу своје надлежности из члана VI/3ц), разматрао *in abstracto*, не улазећи у њену конкретну примјену у појединачним случајевима пред редовним судовима или тијелима Завода.

37. У складу с наведеним, Уставни суд сматра да одредбом члана 46 став 5 Закона није дошло до мијешања у право на имовину било које категорије осигураника из области пензијског осигурања, које би водило потреби да се детаљније испита усклађеност оспорене одредбе према стандардима права на имовину. Стога, Уставни суд сматра да се оспореном одредбом члана 46 став 5 Закона о ПИО-у не покрећу уставна питања кршења права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

ц) Забрана дискриминације у вези с правом на имовину

38. Члан II/4 Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбјеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

39. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Забрана дискриминације

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

40. Подносилац захтјева сматра и да се спорним одредбама дискриминишу они осигураници који на основу таквог законског рјешења могу имати мању пензију од неких других осигураника од којих су имали укупно веће плате и за које су уплаћивани укупно већи доприноси. Подносилац захтјева сматра да је због тога оспорена одредба супротна члану II/4 Устава Босне и Херцеговине и члану 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

41. Уставни суд подејећа да члан 14 Европске конвенције надопуњује остале материјалне одредбе Европске конвенције и Протокола. Он нема самостално значење будући да има ефекат само у односу на „уживање права и слобода“ заштићених тим одредбама. Иако примјена члана 14 Европске конвенције не претпоставља повреду тих одредби – и у тој је мјери он самосталан – не може бити мјеста његовој примјени осим ако дотичне чињенице потпадају у домашај једне или више њих (види Европски суд, *Fábián против Мађарске* (ВВ), пресуда од 5. септембра 2017. године, представка број 78117/13, тачка 112 с даљњим

референцама). С обзиром на то да је утврђено да релевантне одредбе Закона о ПИО-у којима су прописани услови за стицање пензије за лица која испуњавају његове услове стварају својински интерес који улази у обим права на имовину у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, у конкретном случају члан 14 Европске конвенције је примјењив. Стога ће Уставни суд испитати да ли је одредба члана 46 став 5 Закона о ПИО-у у супротности с наведеним чланом.

42. Европски суд је у својој судској пракси утврдио и да само разлике у поступању које се заснивају на неком од забрањених основа наведених у члану 14 Европске конвенције, односно на „статусу“ или значајци која се може идентификовати могу довести до дискриминације у смислу члана 14 (*idem*, став 113). Уставни суд подсјећа да код уживања права и слобода зајемчених Европском конвенцијом члан 14 јемчи заштиту против различитог поступања, без објективног и разумног оправдања, према појединцима у аналогним или релевантно сличним околностима. Међутим, Европски суд континуирано истиче да је потребно да захтјев за доказивање аналогног положаја не захтијева да групе компаратора буду идентичне, већ се мора доказати да је одређено лице, имајући у виду посебну природу његове жалбе, било у релевантно сличној ситуацији као и други који су третирани другачије (види Европски суд, *Clift против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 13. јула 2010. године, представка број 7205/07, тачка 66). Дакле, елементи који карактеришу различите ситуације и одређују њихову упоредивост морају се оцијенити у свјетлу предмета и сврхе мјере која прави наведену разлику (*op. cit.*, *Fábián против Мађарске*, тачка 121).

43. У конкретном случају, Уставни суд запажа да подносилац захтјева сматра да је оспореном одредбом направљена разлика између осигураника који су примали плату која није била већа од пет пута од просјечне плате у односу на осигуранике који су примали плату која је била већа од пет пута од просјечне плате. Уставни суд запажа да је оспореном одредбом прописано да „годишњи лични коефицијент може износити највише пет“. Дакле, закон не прави било какву разлику између осигураника, већ утврђује горњу границу личног коефицијента за све осигуранике. Међутим, то у пракси значи да и они који су примали, како то подносилац захтјева наводи, пет или више пута већу плату од просјечне, не могу имати годишњи лични коефицијент који би имали да нема таквог ограничења. Имајући у виду да наизглед неутрална одредба производи различите ефекте на различите групе лица, Уставни суд сматра да се тим наводима у суштини указује на индиректну дискриминацију. Наиме, Европски суд је у својој пракси прихватио да разлике у поступању могу узети облик несразмјерно штетних утицаја опште политике или мјере која, мада је формулисана на неутралан начин, дискриминише одређену групу (види Европски суд, *Д. Х. и др. против Чешке* [ВВ], пресуда од 13. јула 2007. године, представка бр. 57325/00 и др., тачка 184 с даљњим референцама).

44. Да би се утврдило да ли таква мјера представља дискриминацију по основу имовине у смислу члана 14 Европске конвенције, потребно је оцијенити да ли су примјеном оспорене одредбе осигураници који су примали вишеструко веће плате од просјечне доведени у битно гори положај од осталих осигураника. У том погледу, Уставни суд подсјећа да је разлика у поступању дискриминаторна ако „нема никакво објективно и разумно оправдање“, то јест ако не тежи „легитимном циљу“ или ако не постоји „разуман однос сразмјерности између употријебљених средстава и циља који се настојало остварити“. Обим те процјене ће се разликовати зависно од околности, предмета и позадине случаја (види, између осталог, Европски суд, *Његовановић и други против Србије*, захтјев бр. 29907/16 и др., пресуда од 25. јануара 2022. године, тачка 78).

45. Доводећи у везу наведено с конкретним предметом, Уставни суд запажа да је мјера ограничења годишњег личног коефицијента била само дио напора за постизање циљева по основу генерацијске солидарности, те принципа узајамности и солидарности у обезбјеђивању права из пензијског и инвалидског осигурања, који су прописани у одредби члана 2 тачка а) Закона о ПИО-у, водећи истовремено рачуна и о стабилности пензијског система и обезбјеђивању његове дугорочне одрживости. При томе, Уставни суд не може закључити да је примјена оспорене одредбе којом је годишњи лични коефицијент ограничен на пет бодова довела до тога да осигураници који су примали плате веће од пет пута од просјечних носе појединачни и превелик терет, односно да та мјера има несразмјерно штетнији утицај на ту групу осигураника у односу на остале (види, *mutatis mutandis*, Европски суд, *Жегарац и други против Србије*, одлука од 17. јануара 2023. године, тачка 107). При томе, евентуална могућност да би ти осигураници, како то подносилац захтјева тврди, „могли имати мању пензију од неких других осигураника од којих су имали укупно веће плате и уплаћивали укупно веће доприносе“ сама по себи не може указивати да су таква лица дискриминисана. Наиме, из одредби члана 46 став (1) Закона о ПИО-у произлази правило да се за сваку годину посебно израчунава годишњи лични коефицијент. Према томе, законодавац је таквом мјером настојао обезбиједити правичнији пензијски систем у којем ће се ограничити утицај несразмјерно високих плата на укупан износ пензије. Стога, Уставни суд сматра да су јавне власти на тај начин очигледно успоставиле правичну равнотежу између обезбјеђивања финансијске стабилности пензијског система, што је било у општем интересу, и заштите имовинских права свих пензионера. Према томе, Уставни суд сматра да се на основу навода подносиоца захтјева не може утврдити да је услед примјене члана 46 став 5 Закона о ПИО-у једна група пензионера неоправдано стављена у неповољнији положај у односу на остале, већ да је циљ наведене одредбе да допринесе пажљивом балансирању и истовременом одражавању принципа солидарности и социјалне правде.

46. Према томе, имајући у виду своју слободну процјену коју законодавац ужива у одређивању социјалне политике, Уставни суд сматра да одредбом члана 46 став 5 Закона о ПИО-у није прекршен принцип пропорционалности. Стога, Уставни суд закључује да је оспорена одредба члана 46 став 5 Закона о ПИО-у у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

VII. Закључак

47. Уставни суд закључује да је одредба члана 46 став 5 Закона о ПИО-у у складу с правом на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције, правом на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, те правом на недискриминацију из члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

48. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

49. У смислу члана 43 став (1) Правила Уставног суда, потпредсједник Златко М. Кнежевић и судија Сеада Палаврић су дали изјаву о неслагању с већинском одлуком.

50. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број У-12/23

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

Одлука од 28. септембра 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-12/23, рјешавајући захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић), на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 став (1) тачка а), члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 28. септембра 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20),

утврђује се да члан 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20), у дијелу IV у алинеји којом је прописано „стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације“, није у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Налаже се Парламенту Федерације Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ измијени релевантне законске одредбе којим би се судским стручним

савјетницима у Врховном суду Федерације Босне и Херцеговине прописало право на годишње кориговање основне мјесечне плате за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини, у складу с одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Налаже се Парламенту Федерације Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

Одбацује се захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) због ненадлежности Уставног суда за одлучивање.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Општински суд у Сарајеву (судија Мелиса Бандић; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 6. априла 2023. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20, у даљњем тексту: оспорена одредба и Закон о платама и накнадама) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22, у даљњем тексту: Уредба о накнадама) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине „у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“ (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Представнички дом) и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дом народа) затражено је 25. априла 2023. године да доставе одговор на захтјев.
3. Представнички дом и Дом народа у остављеном року нису доставили одговоре на захтјев.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли су оспорена одредба и Уредба о накнадама у складу са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине „у вези са чланом 14 Европске конвенције“, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У захтјеву се наводи да су стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: стручни савјетници у Врховном суду) дискриминисани у односу на стручно судско особље у правосудним институцијама Босне и Херцеговине (савјетници Уставног суда и савјетници Суда БиХ), стручне сараднике општинских судова Федерације БиХ, као и судије Врховног суда. Судски савјетници Врховног суда су сврстани у оспорену законску одредбу и, слиједом тога, њихова плата се одређује у складу са Законом о платама и накнадама. Наглашава се да стручни савјетници у Врховном суду обављају веома одговорне послове с обзиром на то да су распоређени у одјељења са судијама Врховног суда те да раде према њиховим налозима. Међутим, упркос томе што обављају веома одговорне послове, стручни савјетници не само што немају иста права као судије Врховног суда већ немају ни иста права као остале категорије стручног особља у судовима у Федерацији БиХ, Уставном суду и Суду БиХ. Посебно се указује да стручни савјетници у Врховном суду немају право на повећање плата односно усклађивање плата с растом просјечне плате у Федерацији Босне и Херцеговине, док се наведено усклађивање плате врши осталом стручном особљу у судовима, у смислу члана 6 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Закон о платама судија и тужилаца у ФБиХ). Осим тога, како наводи подносилац захтјева, надлежни законодавац је, за разлику од осталог стручног судског особља у Федерацији БиХ и на нивоу БиХ, једино стручне савјетнике у Врховном суду сврстао у Закон о платама и накнадама, којим се одређују плате за државне службенике.

5. У захтјеву се истиче да се на наведени начин доводи у питање једнак третман лица која обављају исту врсту послова. Подносилац захтјева указује на одлуке

Уставног суда бр. У-7/12, У-29/13 и У-7/21, у којима је Уставни суд одлучивао о питању различитог третмана носилаца правосудних функција. Подносилац захтјева сматра да право на исплату једнаке плате за рад једнаке вриједности произлази из законске обавезе једнаког поступања, а разлике у платама морају бити оправдане критеријумима природе и врсте рада, који не смију садржавати елементе дискриминације.

б) Предмет поводом којег је захтјев покренут

6. Подносилац захтјева наводи да је пред Општинским судом у Сарајеву у току парнични поступак поводом тужбе Едина Ченгића, Ђане Поцић, Аиде Селимовић Талић и Емине Чаушевић (сви савјетници у Врховном суду) против тужене Федерације БиХ и Врховног суда због новчаних потраживања из радног односа и дискриминације.

IV. Релевантни прописи

7. **Закон о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 – одлука УСФБиХ и 94/20 – рјешење УСФБиХ)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 20.

Платни разреди и коефицијенти за државне службенике

| <i>Платни разред</i> | <i>Радно мјесто</i> | <i>Коефицијент</i> |
|----------------------|---|--------------------|
| <i>IV</i> | <ul style="list-style-type: none">- <i>руководилац федералног органа управе и федералне управне организације које се налазе у саставу федералног министарства,</i>- <i>помоћник руководиоца федералне управне организације,</i>- <i>главни федерални инспектор,</i>- <i>руководећи државни службеници у уредима и службама које оснива Влада Федерације,</i>- <i>помоћници директора Агенције за државну службу,</i>- <i>помоћници секретара Владе Федерације,</i>- <i>савјетник у Уставном суду Федерације*,</i>- <i>стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације,</i>- <i>стручни савјетници у Федералном тужилаштву,</i>- <i>интерни ревизори</i> | <i>5,20</i> |

**Пресудом Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-31/18 од 26. марта 2019. године утврђено је да нису у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине одредбе члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације БиХ у дијелу који гласи „савјетник у Уставном суду Федерације“.*

Члан 5.

(Утврђивање основице за обрачун плате)

Основица за обрачун плата се утврђује законом односно одлуком општинског и градског вијећа о извршавању буџета за сваку буџетску годину или одлуком о привременом финансирању, и примјењује се од 01. 01. за сваку наредну годину.

Поред основице за обрачун плата, приликом обрачуна плате ће се користити и бод за обрачун плате који се утврђује законом односно одлуком општинског и градског вијећа о извршавању буџета за сваку буџетску годину или одлуком о привременом финансирању, и примјењује се од 01. 01. за сваку наредну годину.

Утврђивање основице и бодова врши се у преговорима са репрезентативним синдикатом, а прије усвајања закона, односно одлуке из става 1. овога члана. Уколико се не постигне договор, Влада ФБиХ, владе кантона, односно градска и општинска вијећа ће утврдити основицу и бод, при чему висина основице не може бити нижа од претходно договорене, односно важеће.

Приликом утврђивања основице и бода за обрачун плате из ст. (1) и (2) овог члана узете се у обзир пројекције буџета за наредну годину, као и кретања ГДП и индекса потрошачких цијена, а према подацима Федералног завода за статистику.

Исплате мјесечних новчаних примања извршене у складу са одредбама овог закона су дефинитивне и коначне.

8. Уредба о накнадама које немају карактер плате („Службене новине ФБиХ“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22):

Члан 1.

Овом уредбом уређују се услови, критерији и начин остваривања накнада и других материјалних права која припадају руководећим и осталим државним службеницима и намјештеницима у федералним органима управе и федералним управним организацијама и другим тијелима федералне управе (у даљњем тексту: федерални орган управе), а која немају карактер плате.

9. Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – одлука УСФБиХ, 34/10 – одлука УСФБиХ, престају да важе одредбе које се односе на плате и накнаде државних службеника „Службене новине Федерације БиХ“ број 45/10 – завршне одредбе, 4/12, 99/15 и 9/17 – одлука УСФБиХ)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

*Члан 1.
Предмет Закона*

1. Овим законом одређује се радно-правни статус државних службеника у органима државне управе у Федерацији Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација), (у даљем тексту: орган државне службе).

2. Државни службеник је лице постављено рјешењем на радно мјесто у орган државне службе, у складу са законом.

Члан 74.

Одредбе овог закона које се односе на државне службенике у органима државне службе сходно се примјењују и на државне службенике који тај статус имају у стручним и другим службама органа законодавне власти, органа извршне власти, омбудсменима, органима судске власти, тужилаштвима, правобранилаштвима, установама за извршење кривичних санкција, затворима и органима за прекршаје Федерације, ако посебним законом није другачије одређено.

10. Закон о судовима у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине ФБиХ“ бр. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 – исправка, 7/13, 52/14 и 85/21):

СЛУЖБЕНИЦИ СУДА

Члан 42. став (2)

Број и стручна спрема службеника суда

Под службеницима суда, у смислу овог Закона, подразумевају се државни службеници и намјештеници запослени у суду.

Члан 43. ст. (2) и (3)

Стручни сарадници

Стручни сарадник може поступати и одлучивати у ванпарничним и извршним стварима и споровима мале вриједности када је то предвиђено законом, у предметима које му додијели предсједник суда.

Стручни сарадник помаже судији у његовом раду, врши анализу правних питања, припрема предмете за суђење, те обавља, самостално или под контролом и по упутствима судије, друге стручне послове предвиђене законом или правилником.

Члан 44.

Стручни савјетници

Врховни суд Федерације може запошљавати стручне савјетнике.

За стручног савјетника може бити примљен дипломирани правник са положеним правосудним испитом и искуством на раду на правним пословима од најмање пет година.

Стручни савјетник обавља послове из члана 43. став 3. овог Закона.

Члан 48.

Права из радних односа

Прописи о положају, правима и обавезама службеника у органима управе сходно се примјењују на службенике суда, ако законом није другачије одређено.

11. Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 72/05, 22/09, 27/12 – одлука УСФБиХ, 55/13, 55/17 – одлука УСФБиХ и 90/21 – одлука УСБиХ, 61/22 и 64/22 – рјешење УСБиХ) у тексту који је донио Парламент Федерације Босне и Херцеговине на сједници Представничког дома од 29. маја 2007. године и на сједници Дома народа од 19. марта 2009. године

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1.

Оквир Закона

Овим Законом утврђују се плате, накнаде и друга материјална права судија, тужилаца и стручних сарадника у Федерацији Босне и Херцеговине.

II. ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА МАТЕРИЈАЛНА ПРАВА

Члан 4.

Основна мјесечна плата за стручне сараднике

1. Основна мјесечна плата стручних сарадника који обављају судску функцију у складу с чланом 43. став 2. Закона о судовима у Федерацији Босне и Херцеговине је 1.600 КМ.

2. Број стручних сарадника из става 1. овог члана одређује Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине. Стручне сараднике именује Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине у складу са Пословником Високог судског и тужилачког савјета и на том радном мјесту стручни сарадник не може провести више од шест година.

Члан 6.

Регулисање основне мјесечне плате

1. Плате прописане чланом 2., 3. и 4. овог Закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне или не пређе износ од 800 КМ.

2. Почевши од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину по први пут достигне или пређе износ од 800 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца и стручних сарадника прописана чланом 2., 3. односно 4. ће се годишње кориговати за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини.

[...]

4. У случају да се у некој години просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија, тужилаца и стручних сарадника из члана 4. овог Закона остаје иста и неће се поново повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана. Након тога, плате судија, тужилаца и стручних сарадника из члана 4. овога Закона се повећавају у складу са ставом 2. овог члана.

[...]

12. Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 90/05, 32/07, 40/08 – одлука УСБиХ, 17/13 – одлука УСБиХ, 5/14 – рјешење УСБиХ, 40/14 – одлука УСБиХ, 48/15 – рјешење УСБиХ, 77/20 и 29/23 – одлука УСБиХ)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

II. ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА МАТЕРИЈАЛНА ПРАВА СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА

**Члан 2. овог Закона укинут по основу Одлуке Уставног суда У-6/06 јер се односио на судије Уставног суда БиХ*

Члан 6.

Регулисање основне мјесечне плате

1. Плате прописане чланом 2., 3. и 4. овог Закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне или не пређе износ од 800 КМ.

2. Почевши од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину по први пут достигне или пређе износ од 800 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чланом 2. односно 3. и 4. ће се годишње кориговати за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини.

[...]

4. У случају да се у некој години просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија и тужилаца остаје иста и неће се поново повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана. Након тога, плате судија и тужилаца се повећавају у складу саставом 2. овог члана.

[...]

Члан 17. став (1) тач. ф) и г)
Основна мјесечна плата

Основна мјесечна плата сљедећег стручног особља износи:

ф) За помоћника генералног секретара Суда Босне и Херцеговине, правне савјетнике Суда Босне и Херцеговине и правне савјетнике и замјенике шефова одјељења Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине: од 1.900 до 2.400 КМ.

г) За стручне сараднике и секретаре одјељења Суда Босне и Херцеговине, стручне сараднике/помоћнике тужилаца у Тужилаштву Босне и Херцеговине, правнике/стручно особље Секретаријата Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине: од 1.200 до 1.800 КМ:

Члан 18. став (1)
Друге накнаде и материјална права

1. Чланови 5. до 7., члан 8. ставови 2., 4., и 5., члан 9. и чланови 11. до 15. овог закона примјењују се на све категорије особља из члана 17. овог закона.

13. Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник РС“ бр. 56/22 и 43/23 – одлука УСРС):

Члан 1.

Овим законом утврђују се плате, накнаде и материјална права судија и јавних тужилаца у Републици Српској.

Члан 6. ст. (1) и (2)

(1) Плате из чл. 2. и 3. овог закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ.

(2) Почев од године која услједи након године у којој просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину први пут достигне или буде већа од 1.625 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чл. 2. и 3. овог закона ће се годишње повећати за проценат повећања просјечне мјесечне бруто плате у Републици Српској.

[...]

14. Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 54/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 и 132/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 2.

Одредбе овог закона не примјењују се приликом утврђивања плата за судије и јавне тужиоце у Републици Српској.

3. Плате запослених у судовима Републике Српске

Члан 11.

Плате запослених у судовима Републике Српске (у даљем тексту: судови) разврставају се у платне групе и одређују им се сљедећи коефицијенти за обрачун основне плате:

1) прва платна група:

[...]

5. виши стручни сарадник у Врховном суду: 31,15;

6. виши стручни сарадник у окружном суду и Вишем привредном суду: 27,47;

7. стручни сарадник у основном и Окружном привредном суду: 25,63;

8. стручни савјетник у основном суду: 25,63;

9. стручни савјетник у окружном суду: 25,63;

[...]

Члан 32.

(1) Запослени немају право на друге накнаде за рад које се исплаћују из буџета осим накнада утврђених овим законом.

(2) Изузетно од става 1. овог члана, запосленима се одлуком Владе може исплатити накнада за рад за послове који нису у опису радног мјеста запосленог.

15. Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бр. 17/22 – пречишћени текст, 21/22 и 45/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

*Члан 1. ст. (1), (2) и (3)
(Предмет)*

(1) Овим законом регулишу се плате, накнаде и одређена права судија и тужилаца у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине.

(2) Судији и тужиоцу утврђује се основна плата на мјесечном нивоу.

(3) Висина основне плате утврђује се овим законом.

II. ПЛАТЕ, ДРУГА ПРАВА И НАКНАДЕ

*Члан 5. ст. (1), (2) и (4)
Регулисање основне мјесечне плате*

1. Плате прописане члановима 2 и 3 овог закона неће се повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне или не пређе износ од 1.600,00 КМ.

2. Почевши од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину по први пут достигне или пређе износ од 1.600,00 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чланом 2, односно 3 ће се годишње кориговати за процент повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини.

[...]

4. У случају да се у некој години просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија и тужилаца остаје иста и неће се поново повећавати све док просјечна мјесечна нето плата у Босни и Херцеговини израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2 овог члана. Након тога, плате судија и тужилаца се повећавају у складу са ставом 2 овог члана.

[...]

16. Закон о платама и накнадама запослених у правосуђу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“ бр. 8/19, 10/19, 13/19, 23/20, 26/20, 39/20, 13/21, 26/21, 21/22 и 45/22)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

*Члан 1
(Предмет)*

Овим законом прописују се начин утврђивања, обрачун и исплата плата и накнада службеника и намјештеника запослених у правосуђу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: запослени), који се финансирају из буџета Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Дистрикт).

Члан 2
(Примјена)

(1) *Одредбе овог закона примјењују се на службенике с посебним овлашћењима, службенике, намјештенике, приправнике и волонтере у правосуђу Брчко дистрикта БиХ.*

(2) *Одредбе овог закона не примјењују се на носиоце правосудних функција, правобраниоца и замјеника правобраниоца.*

Члан 3
(Појмови)

[...]

ц) *Запосленик – је свако лице које је у радном односу у органима правосуђа, које има статус службеника или намјештеника, односно лице запослено на мандатном радном мјесту.*

д) *Носилац правосудне функције – је предсједник суда, судија, главни тужилац и тужилац.*

[...]

V. Допустивост

17. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

18. Члан VI/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

ц) *Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.*

19. Члан 19 Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) *Уставни суд није надлежан за одлучивање;*

Допустивост у односу на одредбе Уредбе о накнадама које немају карактер плате

20. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да оцијени уставност Уредбе о накнадама које немају карактер плате, без било каквих образлагања у којем је дијелу наведена уредба неуставна или зашто је неуставна у цјелини.

21. Уставни суд запажа да члан VI/3ц) и члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине експлицитно не прописују надлежност Уставног суда да оцјењује уставност правних аката ниже снаге од закона. У вези с тим, Уставни суд истиче да је у својој пракси *ad hoc* одлучивао да ли ће прихватити надлежност у таквим случајевима. У том правцу, Уставни суд је успоставио одређене критеријуме па је прихватао надлежност у сљедећим ситуацијама: када акти ниже правне снаге од закона покрећу питање кршења људских права и основних слобода заштићених Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-4/05](#) од 22. априла 2005. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 32/05 и Одлука о допустивости и меритуму број [У-7/05](#) од 2. децембра 2005. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 45/05), када се оспореним актом регулише питање које нема основ у закону, када је оспорени акт донио ненадлежан орган, када у закону нема основа за доношење таквог акта или када је оспорени акт изашао ван оквира закона (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [У-13/21](#) од 24. марта 2022. године, тачка 40, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 22/22).

22. У конкретном случају, Уставни суд сматра да оспорена Уредба о накнадама које немају карактер плате не испуњава ниједан од наведених критеријума да би се могла прихватити надлежност за испитивање уставности. Наиме, Уставни суд запажа да Уредба о накнадама које немају карактер плате нигдје не помиње стручне судске савјетнике у Врховном суду. То је довољан разлог да Уставни суд закључи да захтјев за оцјену уставности, у том дијелу, не испуњава услове из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине да би Уставни суд успоставио своју надлежност. Због тога, Уставни суд, на основу одредбе члана 19 тачка а) Правила Уставног суда, закључује да захтјев није допустив у дијелу у којем се тражи оцјена уставности Уредбе о накнадама које немају карактер плате.

Допустивост у односу на оспорену правну одредбу

23. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Сарајеву (судија Мелиса Бандић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [У-5/10](#) од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је захтјев, у дијелу којим се тражи оцјена уставности оспорене правне одредбе, тачније члана 20 Закона о платама и накнадама у дијелу IV у алинеји којом је прописано „стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације“, допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег тај дио захтјева не би био допустив.

VI. Меритум

24. Подносилац захтјева сматра да члан 20 Закона о платама и накнадама, у дијелу IV у алинеји којом је прописано „стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације“, није у складу с одредбама чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Оспорени члан у цјелини гласи:

| <i>Платни разред</i> | <i>Радно мјесто</i> | <i>Коефицијент</i> |
|----------------------|---|--------------------|
| <i>IV</i> | <ul style="list-style-type: none">- <i>руководилац федералног органа управе и федералне управне организације које се налазе у саставу федералног министарства,</i>- <i>помоћник руководиоца федералне управне организације,</i>- <i>главни федерални инспектор,</i>- <i>руководећи државни службеници у уредима и службама које оснива Влада Федерације,</i>- <i>помоћници директора Агенције за државну службу,</i>- <i>помоћници секретара Владе Федерације,</i>- <i>савјетник у Уставном суду Федерације,*</i>- <i>стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације,</i>- <i>стручни савјетници у Федералном тужилаштву,</i>- <i>интерни ревизори</i> | <i>5,20</i> |

25. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I
Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II
Људска права и основне слободе

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни

и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

26. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

27. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

28. Међународни пакт о грађанским и политичким правима потписан 19. децембра 1966. године у Њујорку („Службени лист СФРЈ“ број 7/71 и „Службени лист РБиХ“ бр. 5/92 и 25/93; за потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима) у релевантном дијелу гласи:

Члан 26.

Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.

29. Из навода захтјева за оцјену уставности произлази да је оспорена одредба члана 20 Закона о платама и накнадама неуставна зато што стручним савјетницима у Врховном суду не даје право на усклађивање плата с растом просјечне мјесечне плате у Босни и Херцеговини.

30. Уставни суд подсјећа да се у више својих одлука, донесених на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, бавио питањем уставности неколико закона зато што нису прописивали специфичне накнаде по основу рада за судије и тужиоце као носиоце правосудних функција, али и за остало стручно особље у правосудним институцијама. Тако је у Одлуци број У-7/12 од 30. јануара 2013.

године Уставни суд утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ зато што закон не садржи одредбе о накнадама трошкова превоза, топлог obroка и одвојеног живота за судије, тужиоце, али и остало стручно особље. У Одлуци број [У-29/13](#) од 28. марта 2014. године Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ зато што закон не садржи одредбе о накнадама трошкова смјештаја у току рада за судије, тужиоце, али и друго стручно особље. Истом одлуком Уставни суд је утврдио да је наведени закон у складу с Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом иако не садржи одредбе о накнадама за посебне услове рада (додатак на стаж) за стручне сараднике правнике и стручне сараднике истражиоце у Тужилаштву БиХ. У Одлуци број [У-20/14](#) од 26. марта 2015. године Уставни суд је утврдио да је у складу с Уставом Босне и Херцеговине члан 11 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ, који је прописивао да судије и тужиоци приликом одласка у пензију имају право на отпремнину у висини једне основне мјесечне плате. У Одлуци број [У-7/21](#) од 23. септембра 2021. године Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ зато што закон не садржи одредбе о накнадама ради дежурства судија и тужилаца. У Одлуци број [У-18/21](#) од 24. марта 2022. године Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској зато што закон се садржи одредбе о накнади за топли оброк за судије и тужиоце. У Одлуци број [У-22/22](#) од 23. марта 2023. године Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ због тога што закон не садржи одредбе о накнади за трошкове смјештаја и одвојеног живота за стручно особље у правосудним институцијама БиХ. У Одлуци број [У-25/22](#) од 19. јануара 2023. године Уставни суд је утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ зато што закон не садржи одредбе о накнадама судијама и тужиоцима за вријеме обавезног дежурства или приправности за рад.

31. У свим одлукама у којима је утврђена неуставност Уставни суд је сматрао да је законодавац, не прописујући специфичне накнаде из радног односа за судије и тужиоце, али у неким случајевима и за остало стручно особље у правосудним институцијама, прекршио принцип независности правосуђа као основне гаранције владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, те да је поступио супротно принципу забране дискриминације из члана III/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

32. У одлукама у којима није утврдио неуставност закона, на примјер у Одлуци број [У-29/13](#), Уставни суд је сматрао да надлежни законодавац, према принципу

поља слободне процјене, има право да пропише које категорије лица запослених у институцијама БиХ имају право на повећани радни стаж по основу посебних услова рада. У Одлуци број У-20/14 Уставни суд је сматрао да се не ради о недостатку неког права из радног односа с обзиром на то да је право на отпремнину експлицитно прописано, већ да се прије ради о проблематизовању обима у којем неко право постоји. У вези с тим, Уставни суд је нагласио да се ради о праву које је социјалног карактера (отпремнина), а у тој области државе као најбољи познаваоци општих и економских прилика у земљи уживају широко поље слободне процјене у избору мјера и начина.

33. Стога, имајући у виду наводе подносиоца захтјева, као и релевантну праксу Уставног суда, оспорена одредба испитаће се с аспекта забране дискриминације.

34. Подносилац захтјева сматра да су стручни савјетници у Врховном суду дискриминисани у односу на стручно особље које је запослено у правосудним институцијама на нивоу БиХ зато што стручни савјетници у Врховном суду, за разлику од судија Врховног суда, стручног особља у правосудним институцијама БиХ и у односу на стручне сараднике у судовима у Федерацији БиХ, немају законом прописано право на усклађивање плата с мјесечним растом просјечне плате.

35. У вези с тим, Уставни суд подсећа да је Европски суд потврдио да се појмови дискриминације која је забрањена на основу члана 14 Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 требају тумачити на исти начин (види Европски суд, *Пилав против Босне и Херцеговине*, пресуда од 9. јуна 2016. године, представка број 41939/07, тачка 40 с даљњим референцама). У складу с тим, право на недискриминацију према члану 1 Протокола број 12 пружа заштиту од различитог поступања према појединцима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама. Третман је дискриминаторски ако „нема објективно и разумно оправдање“, односно ако не тежи „леgitимном циљу“ или ако не постоји „разуман однос пропорционалности“ између употријебљеног средства и циља који се жели постићи (види, *mutatis mutandis*, Европски суд, *Пинкас против Босне и Херцеговине*, пресуда од 4. октобра 2022. године, представка број 8701/21, тачка 58). Осим тога, „само разлике у третману засноване на препознатљивој особини или ‘статусу’ могу представљати дискриминацију у смислу члана 14“ (*idem*, тачка 59).

36. Дакле, да би се испитало постојање дискриминације мора се прво утврдити постојање адекватне „упоредне групе“ и „аналогне или релевантно сличне ситуације“. Према наводима подносиоца захтјева, стручни савјетници у Врховном суду су у аналогној или релевантно сличној ситуацији као и судије Врховног суда, стручни сарадници у судовима у Федерацији БиХ те као стручно особље које је запослено у правосудним институцијама БиХ, тј. савјетници у Уставном суду и Суду БиХ.

37. Што се тиче судија Врховног суда, Уставни суд указује да судије Врховног суда врше судску функцију, тј. одлучују о редовним и ванредним правним лијековима, рјешавају сукобе надлежности судова, рјешавају о преносу надлежности итд. (члан 29 Закона о судовима у ФБиХ). Упоређујући то с пословима стручних савјетника у Врховном суду, Уставни суд сматра да се судије Врховног суда као носиоци правосудне функције највишег жалбеног суда у Федерацији Босне и Херцеговине не могу сматрати упоредном групом у односу на савјетнике истог суда.

38. Што се тиче групе стручних сарадника у судовима или тужилаштвима у Федерацији БиХ, Уставни суд указује да су плате стручних сарадника „који обављају функцију судије“ у складу са Законом о судовима и оних које именује ВСТС регулисане Законом о платама и накнадама судија и тужилаца у ФБиХ. Тим стручним сарадницима законодавац је прописао право на усклађивање плате с просјечном мјесечном платом (види тачку 11 ове одлуке). Међутим, Уставни суд запажа да за стручне савјетнике у Врховном суду није прописано да врше судску функцију, не именује их ВСТС, већ их запошљава Врховни суд ФБиХ. Стога се не може прихватити да су стручни сарадници који обављају функцију судије у судовима у Федерацији БиХ адекватна упоредна група у односу на стручне савјетнике Врховног суда, који такву функцију не обављају.

39. Даље, Уставни суд примјећује да Правно одјељење Уреда регистрара Суда БиХ, у којем су запослени правни савјетници, пружа стручну правну помоћ судијама и судским вијећима Одјела I за ратне злочине и Одјела II за организовани криминал, привредни криминал и корупцију, те Кривичног и Апелационог одјељења Суда БиХ (опис послова с линка <https://sudbih.gov.ba/Content/Read/pravno-odjeljenje>). Упоређујући наведени опис послова савјетника Суда БиХ с описом послова које обављају савјетници у Врховном суду (тачка 10 ове одлуке), Уставни суд сматра да су правни савјетници Правног одјељења у Суду БиХ адекватна упоредна група у односу на стручне савјетнике у Врховном суду.

40. Сљедећа питања које се постављају за Уставни суд су да ли постоји различит третман тих категорија службеника суда, па уколико такав различити третман постоји, да ли за њега постоји објективно и разумно оправдање.

41. Уставни суд примјећује да су оспореном одредбом прописани платни разред и коефицијент, тј. висина плате за стручне савјетнике у Врховном суду. Слиједом наведеног, на стручне савјетнике се примјењује Закон о платама и накнадама као и на све друге државне службенике у дијелу који се односи на друге материјалне накнаде по основу радног односа. С друге стране, мјесечна плата савјетника Суда БиХ је прописана одредбом члана 17 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ, слиједом чега се на њих примјењује и кориговање плате у смислу члана 6 наведеног закона. Неминовно

је да је због раста просјечне плате у Босни и Херцеговини примјеном те одредбе савјетницима Суда БиХ расла плата протеклом времена, па је могућ велик несразмјер у висини плате између те двије категорије судских службеника. Из наведеног слиједи и да постоји различит третман између стручних савјетника у Врховном суду и савјетника у Суду БиХ.

42. Разматрајући питање да ли за такав различит третман постоји објективно и разумно оправдање, Уставни суд подсећа да је претходно указано да су стручни савјетници у Врховном суду оспореном одредбом сврстани у Закон о платама и накнадама, док се на савјетнике у Суду БиХ примјењују одредбе Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу БиХ. Слиједом тога, стручни савјетници у Врховном суду немају право на усклађивање плате као што то имају савјетници Суда БиХ, иако обављају сличне послове. Како је већ речено, надлежни законодавац није Уставном суду доставио одговор на захтјев у којем би објаснио и понудио разумно оправдање за такво разликовање. Уставни суд не може у Закону о платама и накнадама пронаћи оправдање за такво различито поступање, нити сматра да постоје разлози који би могли оправдати такву разлику у третману стручног судског особља. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је оспорена одредба дискриминаторска јер онемогућава да се плата стручних савјетника у Врховном суду коригује за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини, а доносилац оспореног закона није дао било какво разумно и увјерљиво објашњење за постојање такве разлике у односу на двије упоредне групе.

43. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да оспорена одредба није у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

44. При томе, Уставни суд сматра сврсисходним остављање Парламенту Федерације БиХ рока од шест мјесеци за одговарајућу измјену релевантних законских одредби како би се и стручним савјетницима у Врховном суду признало право на регулисање основне мјесечне плате за проценат повећања просјечне мјесечне нето плате у Босни и Херцеговини.

VII. Закључак

45. Уставни суд закључује да члан 20 Закона о платама и накнадама, у дијелу IV у алинеји којом је прописано „стручни судски савјетници у Врховном суду Федерације“, није у складу с одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

46. На основу члана 19 став (1) тачка а), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

47. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Надлежност из члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине

Предмет број АП-2264/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

Одлука од 19. и 20. јануара 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **АП-2264/22**, рјешавајући апелацију **Patrasa Moina**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 18 став (3) тачка х), члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 19. и 20. јануара 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одбија се као неоснована апелација **Patrasa Moina** поднесена против Пресуде Суда Босне и Херцеговине број **С1 3 У 042239 22 Увп** од 10. маја 2022. године у односу на наводе о повреди права из члана II/3а) и б) Устава Босне и Херцеговине, чл. 2 и 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у вези са чланом 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, и права из Конвенције о статусу избјеглица.

Одбацује се као недопуштена апелација **Patrasa Moina** поднесена против Пресуде Суда Босне и Херцеговине број **С1 3 У 042239 22 Увп** од 10. маја 2022. године у односу на наводе о повреди члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода због тога што је *ratione materiae* инкомпатибилна с Уставом Босне и Херцеговине.

Образложење

I. Увод

1. **Patras Moim** (у даљњем тексту: апелант), држављанин Пакистана, с пријављеном адресом боравишта у Тузли, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен

Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднио је 17. јуна 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) апелацију против пресуда Суда Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Суд БиХ) бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил (у даљњем тексту: Министарство), број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године. Апелант је такође поднио захтјев за доношење привремене мјере којом би Уставни суд привремено обуставио апелантово изручење у земљу поријекла до доношења коначне одлуке Уставног суда о апелацији.

II. Поступак пред Уставним судом

2. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број [АП-2264/22](#) од 6. јула 2022. године одбио апелантов захтјев за доношење привремене мјере као неоснован.
3. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Суда БиХ и Министарства затражено је 27. јуна 2022. године да доставе одговор на апелацију.
4. Суд БиХ и Министарство су 1. и 7. јула 2022. године доставили одговоре на апелацију, који су апелантовим пуномоћницима достављени 8. септембра 2022. године на изјашњење. Изјашњење на одговоре није достављено у остављеном року.

III. Чињенично стање

5. Чињенице предмета које произлазе из апелантових навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин.
6. Рјешењем Министарства број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године одбијен је апелантов захтјев за азил, те му је одређен рок од 15 дана од дана правоснажности рјешења за добровољно напуштање територије Босне и Херцеговине.
7. Министарство је у образложењу указало да је апелант у свом исказу као разлог напуштања земље поријекла навео издавање фетве против њега у Пакистану, у којој се наводи да нема право да остане жив. Наиме, апелант је хришћанин и свештеник који је био на челу једне цркве у мјесту у којем је живио у Пакистану. Апелант је истакао како је једној жени, муслиманки, која је долазила у његову цркву, на њен захтјев, дао Библију да чита. Због тога је имао проблема с њеним зетом који је полицајац (у даљњем тексту: зет). Зет је са својим друштвом дошао пред апелантову кућу оптужујући га да је његовој свастивици дао Библију јер жели да она пређе на хришћанство, те су лупали на врата куће и дерали се. Апелант је одмах звао полицију, те је након неког времена отворио врата мислећи да је дошла полиција. Међутим, тада га је зет с друштвом напао, подерао му одјећу и

претукао га. У вези с тим, апелант је истакао да је полиција дошла тек након тог догађаја, али да нису хтјели да направе записник. Само су рекли да су опоменули нападаче и да се тако нешто више неће догодити. Апелант је навео да је више пута покушао да пријави зета полицији, због чега га је зет опет напао (али су га „људи“ зауставили). Полиција није поступала поводом пријава. Након тога, зет је оптужио апеланта и чланове његове породице за бављење проституцијом, а његове синове за силовање, али су у судском поступку ослобођени тих оптужби. Зет је након тога тражио апеланта у његовој кући кад он није био ту, носећи фетву која је гласила на апелантово име и оптужујући га за богохуљење. Апелант је навео да у таквим случајевима муслимани оптуженог туку и могу да га убију или да га оптуже на основу ригорозног Закона о богохуљењу. Одговарајући на питање да ли је могао неком да се обрати за помоћ због фетве, апелант је истакао да „људи чим сазнају за фетву нају то лице и хоће да га убију, а ако би неко дошао до суђења, у затвору би био убијен“.

8. Министарство је образложило да је апелантов захтјев испитивало с аспекта слободe вјере, што би могао бити разлог на основу којег може да се утврди да апеланту у Пакистану пријети прогон. Министарство је даље навело да из разних међународних извјештаја у односу на стање права и слобода у Пакистану произлази да се вјерске мањине у Пакистану, у које спадају и хришћани, суочавају с насиљем, дискриминацијом и прогоном. Затим, наведено је да су напади на хришћане углавном мотивисани контроверзним Законом о богохуљењу, као и да је порастао број случајева у вези с оптуживањем вјерских мањина за богохуљење. Такође, Министарство је навело да извјештаји указују на то да власти често нису интервенисале у случајевима друштвеног насиља над вјерским мањинама. Међутим, наведено је и да је надлежни суд ослободио двојицу хришћана оптужби за богохуљење и да је „влада“ преузела неке мјере с циљем заштите вјерских мањина. У вези с фетвом, Министарство је указало како из међународних извјештаја произлази да је фетва савјетодавно мишљење, које издаје муфтија као одговор на одређено питање. Влада Пакистана нема контролу над издавањем фетве, не постоји закон за организовање или контролу фетви и „фетва није синоним за правну пресуду“¹. Министарство је указало да је у фетви од 20. децембра 2018. године наведено да је апелант (хришћанин) натјерао једну жену да напусти ислам и прихвати хришћанство, те да би га требало казнити веома строгом казном.

9. Министарство је навело да на основу наведених извјештаја није могло да закључи да апеланту у Пакистану пријети прогон због тога што је хришћанин.

1 „US Department of State, Извјештај о међународним религијским слободама – Пакистан 2020. година“, „US Department of State, Извјештај о међународним религијским слободама – Пакистан из 12. маја 2021. године“, „Аустријски Црвени крст, ACCORD, Пакистан, Вјерске мањине, март 2021. године“, „USA вијести: Пад хришћанства у Пакистану од 21. маја 2021. године“, „BBC вијести: Зашто су таргетовани хришћани у Пакистану од 30. октобра 2018. године“ и „Home office, Пакистан, подаци о земљи поријекла од 7. децембра 2012. године“.

Наиме, из апелантовог исказа и релевантних међународних извјештаја произлази да се припадници вјерских мањина, укључујући и хришћане, у Пакистану понекад налазе у дискриминационом положају у односу на муслимане, који су већина. Међутим, то не значи да су одмах у потреби за међународном заштитом. Министарство је навело да је посебно имало у виду фетву на коју се апелант позива, те навод из извјештаја да фетва у Пакистану није обавезујућа и није синоним за правну пресуду. Влада Пакистана нема контролу над издавањем фетве, не објављује ниједну фетву, не постоји званична институција фетве, службени муфтија нити закон за организовање или контролу фетве. Фетва представља савјетодавно мишљење које даје вјерски учењак. Осим тога, нема ни извршног органа који би извршио фетву. Стога је Министарство закључило да у Пакистану фетва нема такав утицај да би због ње апелант био осуђен у поступку пред надлежним судом, па се не може говорити о постојању ризика од државног, односно судског прогона или кажњавања које је несразмјерно или дискриминационо у смислу члана 20 Закона о азилу.

10. Министарство је појаснило да су апеланта као хришћанина напали „недржавни субјекти“, да су га малтретирали, те да је заједно са члановима своје породице био изложен оптужбама за бављење проституцијом и силовање. Међутим, без обзира на ситуацију у којој су се нашли као хришћани, заштита државе није изостала јер су сви ослобођени наведених оптужби. Стога је, како је наведено, основано претпоставити да би државни органи поступили правично и у случају евентуално лажних оптужби за богохуљење. Министарство је истакло да не постоји основ за закључак да би апелант у земљи поријекла могао бити изложен прогону према дефиницији избјеглице у смислу члана 19 Закона о азилу. У вези с додјелом супсидијарне заштите сходно члану 22 Закона о азилу, Министарство је такође указало да у конкретном случају нема назнака о кршењу људских права ван размотрених повреда с аспекта вјере. Стога се не може говорити да би дошло до смртне казне, мучења или других повреда које предвиђа наведена законска одредба.

11. Пресудом Суда БиХ број С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године одбијена је апелантова тужба поднесена против рјешења Министарства од 3. фебруара 2022. године. Пресудом Суда БиХ број С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године одбијен је апелантов захтјев за преиспитивање судске одлуке. Суд БиХ је у образложењу прихватио утврђења и закључке из нижестепених одлука као правилне и законите. Такође, Суд БиХ је истакао да нема основа да се вјерује да би протјеривање изложило апеланта реалном ризику да буде подвргнут нехуманом или понижавајућем третману након повратка у Пакистан, што би представљало повреду члана 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). Суд БиХ је истакао да је утврђено да апелант до тада није имао проблема с пакистанским властима, да је ослобођен лажних оптужби, да је као пастор цркве организовао забаве за божићне

и новогодишње празнике, на којима је увијек било припадника више нација. Стога је Суд БиХ истакао да нема сигурних показатеља који би потврдили апелантов исказ да је држава Пакистан „посебно заинтересована за њега“ због припадности одређеној друштвено препознатљивој групи.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

12. Апелант сматра да му је оспореним одлукама повријеђено право на живот из члана II/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Европске конвенције у вези са чланом 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију, право да не буде подвргнут мучењу, нечовјечном или понижавајућем третману или казни из члана II/3б) Устава Босне и Херцеговине и члана 3 Европске конвенције и право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана б став 1 Европске конвенције. Такође, апелант је истакао да му је повријеђено право на одобрење азила, забрана присилног удаљења или враћања, односно право на супсидијарну заштиту, а која произлазе из Конвенције о статусу избјеглица из 1951. године.

13. У веома опширној апелацији апелант је поновио наводе како је због оптужби за богохуљење против њега издата фетва, те да је на њега и његову породицу физички настрадао зет, а да нису добили никакву заштиту од полиције. Апелант је истакао да је у оспореним одлукама занемарено да му пријети опасност од оптуживања за богохуљење у складу са Законом о богохуљењу, за која дјела наведени закон предвиђа доживотну казну затвора или чак смртну казну. Даље је опширно навео шта произлази из међународних извјештаја о стању у Пакистану у вези са случајевима који се тичу оптужби за богохуљење, као и осталих неправилности пакистанског система. Апелант је нагласио да се скоро у свим извјештајима упозорава на прогон вјерских мањина који се одвија на основу Закона о богохуљењу, према којем је довољно да два пунољетна муслимана посвједоче да је неко богохулио. Такође, апелант је указао како у тим случајевима хришћани немају правичан поступак и да се сусрећу с нехуманим условима у затвору. Апелант је нагласио да је суд пропустио да цијени могућност прогона од недржавних актера с обзиром на то да се спорном фетвом на кажњавање апеланта позивају муслимани Пакистана, а не државни актери. Апелант је указао да то у Пакистану представља реалну опасност за његов живот, поготово јер власти Пакистана нису предузеле било коју радњу како би га заштитиле од таквог прогона. Стога, апелант је истакао како не би био безбједан ни у другим дијеловима Пакистана, мимо мјеста гдје је живио. Апелант се позвао и на предмет Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) *М. А. М. против Швајцарске*, пресуда од 26. априла 2022. године, апликација број 29836/20, наводећи како се ради о сличној ситуацији, гдје је лице пакистанског поријекла такође било изложено прогонима недржавних актера у Пакистану због преласка с ислама на хришћанство.

б) Одговори на апелацију

14. Суд БиХ је истакао да апелациони наводи нису основани, те да је оспорена одлука тог суда донесена у складу с релевантним одредбама материјалног права.

15. Министарство је поново истакло да, према релевантном извјештају, фетва у Пакистану нема такав утицај да би апелант због ње био осуђен у поступку пред надлежним судом. У вези с апелантовим наводима да држава не штити њега и његову породицу, Министарство је истакло да је држава Пакистан пружила заштиту апеланту и његовој породици у ранијем поступку који се водио против њих пред судом. Стога, Министарство је указало како је држава поступала на правичан начин, због чега постоји претпоставка да би на такав начин поступала и приликом одлучивања у случају евентуалног покретања поступка због лажних оптужби за богохуљење.

V. Релевантни прописи

16. **Закон о азилу** („Службени гласник БиХ“ бр. 11/16 и 16/16 – исправка) у релевантном дијелу гласи:

Члан 19. (Избјеглички статус)

Избјеглички статус ће бити одобрен странцу који се због основаног страха од прогона због своје расе, вјере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења налази ван земље свог држављанства а не може или се због таквог страха не жели ставити под заштиту те земље, као и лицу без држављанства које се налази ван земље свог претходног уобичајеног мјеста боравка а не може се или се, због таквог страха, не жели вратити у ту државу.

Члан 20. (Дјела прогона)

(1) Дјела која се сматрају прогоном у смислу члана 19. овог закона морају бити:

- а) довољно озбиљна по својој природи или понављању да представљају озбиљно кршење основних људских права, посебно права која не могу бити ограничена према члану 15. став (2) Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода или
- б) скуп различитих мјера, укључујући и кршење људских права, које посматрано у цјелини могу утицати на појединца на начин како је наведено у тачки а) овог става.

(2) Дјела прогона из става (1) овог члана, између осталог, могу бити:

- а) физичко или психичко насиље, укључујући и сексуално насиље;

- б) законске, административне, полицијске и/или судске мјере које су саме по себи дискриминацијске или се спроводе на дискриминацијски начин;*
- ц) судски прогон или кажњавање које је несоразмјерно или дискриминацијско;*
- д) ускраћивање права на судску заштиту што доводи до несоразмјерних или дискриминацијских казни,*
- е) судски прогон или кажњавање ради одбијања обављања војне службе приликом сукоба, када би обављање војне службе укључивало кривична дјела или радње које потпадају под разлоге искључења наведене у члану 21. (1) а), б) и ц) овог закона,*
- ф) дјела која су по својој природи специфично везана за род или дјецу.*

(3) Дјела прогона или недостатак заштите од таквих дјела морају бити повезана са расом, вјером, националношћу, припадношћу одређеној друштвеној групи или политичким мишљењем.

(4) Између разлога и дјела прогањања и/или непостојања заштите против тих дјела мора постојати повезаност.

(5) Приликом процјене да ли тражилац основано страхује од прогањања, није важно да ли тражилац стварно посједује расне, вјерске, националне, друштвене или политичке карактеристике које изазивају прогањање ако му починилац прогањања приписује такве карактеристике.

Члан 22.

(Супсидијарна заштита)

(1) Супсидијарна заштита се одобрава странцу који не испуњава услове за одобрење статуса избјеглице из члана 19. овог закона ако постоје озбиљни разлози за вјеровање да ће се повратком у земљу поријекла или земљу уобичајеног мјеста боравка суочити са стварним ризиком од тешке повреде људских права и основних слобода.

(2) Тешком повредом у смислу става (1) овог члана сматра се смртна казна или погубљење, мучење, нехумано или понижавајуће поступање или кажњавање, озбиљна и индивидуална пријетња животу или физичком интегритету цивила због општег насиља у ситуацијама међународног или унутрашњег оружаног сукоба.

Члан 30.

(Јединствени поступак по захтјеву за азил)

Министарство испитује основаност захтјева за азил у јединственом поступку тако што прво испитује услове за додјелу избјегличког статуса а ако нису испуњени услови за додјелу избјегличког статуса, испитује услове за додјелу супсидијарне заштите.

Члан 41. став (1) тачка ц)
(Одлуке по захтјеву за азил)

(1) По захтјеву за азил Министарство доноси одлуку којом се тражиоцу азила:

ц) одбија захтјев и одређује рок за добровољно напуштање БиХ;

Члан 56.
(Примјена закона којим се регулише област кретања
и боравка странаца)

У случају када је Министарство донијело коначну одлуку из члана 41. (1) е) и ф) или правоснажну одлуку из чл. 41. (1) ц), 43. (б) и 54. (1) на странца се примјењује закон којим се регулише област кретања и боравак странаца, уколико територију БиХ не напусти у року одређеном одлуком.

17. **Закон о странцима** („Службени гласник БиХ“ бр. 88/15 и 34/21) у релевантном дијелу гласи:

Члан 106. став (1) тач. б) и ф) и ст. (2), (3) и (4)
(Разлози за изрицање мјере протјеривања)

(1) Странцу може бити изречена мјера протјеривања из БиХ ако:

б) је остао у БиХ након истека рока важења визе или дозволе боравак или након истека важења безвизног боравак, или ако му је захтјев за одобрење боравак одбијен, а није напустио БиХ у року одређеном за добровољно напуштање;

ф) је у БиХ остао након престанка важења избјегличког статуса, супсидијарне заштите или привремене заштите или након што је захтјев за азил одбијен извршном одлуком, а није остварио право на боравак у складу са овим законом;

(2) Приликом одлучивања да ли ће странцу изрећи мјеру протјеривања из БиХ, као и приликом доношења одлуке о дужини трајања забране уласка, Служба је дужна да са нарочитом пажњом оцијени све доказе и утврди све околности и чињенице битне за доношење одлуке, као и степен интегрисаности у БиХ, а у складу са принципима закона којима се уређује област управног поступка у БиХ.

(3) У случају останка странаца у БиХ дуже од периода важења путне исправе, визе, безвизног или одобреног боравак или из хуманитарних разлога, Служба може умјесто изрицања мјере протјеривања издати налог за добровољно напуштање територије БиХ.

(4) Налог из става (3) овог члана издаје се у сврху преласка државне границе, уз претходно прибављену изјаву странаца којом потврђује намјеру добровољног напуштања БиХ и доказе којима странца потврђује изјаву.

Одјељак Ц. Присилно удаљење странца из БиХ

Члан 112. ст. (2), (3), (4) и (5)

(Закључак о дозволи извршења рјешења о протјеривању)

(2) Служба извршава присилно удаљење странца из БиХ по службеној дужности, на основу закључка о дозволи извршења.

(3) Кад рјешење о протјеривању постане извршно, Служба доноси закључак о дозволи извршења без одгађања, а најкасније у року од седам дана од дана када су осигурани услови за присилно удаљење странца из БиХ.

(4) Закључком о дозволи извршења утврђује се да је рјешење о протјеривању постало извршно и одређује начин и вријеме извршења, те држава у коју се странац враћа.

(5) Против закључка о дозволи извршења жалба се може поднијети Министарству у року од осам дана од дана достављања закључка.

VI. Међународни документи

18. **US Department of State: Извјештај о међународним вјерским слободама за 2020. годину: Пакистан** (<https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/pakistan/>) у релевантном дијелу гласи:

Владине праксе

[...]

Групе за заштиту људских права су извијестиле о повећању броја предмета који се тичу светогрђа и оптужби против чланова шијитске муслиманске заједнице. Пакистанска комисија за људска права (Комисија) је 5. септембра изразила забринутост због пораста случајева оптужби због светогрђа против вјерских мањина, посебно шијитске заједнице, те потенцијалног секташког насиља. Комисија је извијестила да је преко 40 таквих случајева према законима о светогрђу забиљежено само током аугуста.

[...]

Невладине организације, правни проматрачи и представници вјерских мањина настављају изражавати забринутост у вези с неуспјехом нижих судова да се придржавају основних доказних стандарда у случајевима светогрђа и спорим темпом доношења пресуда у тим предметима. То је довело до тога да су неки осумњиченици годинама остајали у притвору док су чекали своје почетно суђење или одлуку по жалби. Неким осуђеницима који су провели године у притвору су пресуде поништене у поступку пред вишим судовима те су ослобођени због недостатка доказа. Према правним групама за заступање, неки нижи судови наставили су водити поступке у атмосфери застрашивања, у случајевима чланова

група против светогрђа, као што је *Tehreek Labbaik Pakistan (TLP)*, које често пријете адвокатима, члановима породица и присталицама оптужених... Ови посматрачи тврде да се одбијање нижих судова да одрже благовремена суђења или да ослободе оптужене, наставља због страха од освете и одмазде. Правни посматрачи такођер извјештавају да судије често успоравају или продужавају суђења у недоглед како би избјегли сукоб са или насиље од стране група које изазивају протесте.

Закон налаже да виши полицијски службеник истражи сваку притужбу о светогрђу прије подношења тужбе. Међутим, невладине организације и правни посматрачи тврде да се, иако то доприноси објективној истрази и одбацавању многобројних случајева светогрђа, полиција ипак не придржава ове процедуре униформно... Невладине организације и правни посматрачи такођер тврде да полиција често не подноси тужбу против појединаца који су изнијели лажне оптужбе по питању светогрђа.

У току године су судови по жалби укинули неке пресуде за светогрђе и ослободили неке оптужене који су провели године у притвору. Виши суд Лахореа је 6. октобра ослободио оптужби госп. *Sawana Masiha*, кришћанина који је осуђен на смрт за светогрђе 2014. године, али се госп. *Masih* и даље суочава са пријетњама смрћу и морао се склонити са члановима своје породице. Он је прва особа која је ослобођена оптужбе за светогрђе од октобра 2018. године, када је ослобођена кришћанка гђа *Asia Bibi* која је осуђена на смрт 2010. године. Виши суд Лахореа је 15. децембра ослободио још једног кришћанина, госп. *Imrana Ghafura Masiha*, који је осуђен на смрт за светогрђе током 2010. године. Судови су такођер казнили групе које се противе светогрђу. У јануару, антитерористички суд је осудио 86 чланова *TLP*-а појединачно на 55 година затвора због учешћа у насилним протестима након што је гђа *Bibi* ослобођена оптужбе.

[...]

Власти су појачале осигурање вјерских објеката шијијитских муслимана, кришћана и хиндуиста у различитим периодима током године, укључујући вријеме током релевантних вјерских празника или као одговор на одређене пријетње... У *Peshawari* је осигурање појачано око цркви пред Божић, након што су сигурносне снаге 17. децембра ухапсиле четири милитанта који су већ планирали напад на сам дан Божића који се такођер слави као дан *Quaid-i-Azama*, рођендан оснивача Пакистана, *Mohammed Ali Jinnah*. У Лахореу је непосредно пред Божић полиција распоредила око 6,000 полицајаца и службеника на 623 цркве. Полиција је такођер распоредила снајперисте и употребила телевизијске камере затвореног круга и детекторе метала да обезбиједи сигурност у црквама и на божићним маркетима. У Синдху је полиција осигурала појачано обезбјеђење за цркве и хиндуистичке храмове, посебно у Карачију, уочи светковина као што су Божић и *Diwali*.

[...]

Одјељак III.

Статус друштвеног поштивања вјерских слобода

Настављају се циљана убојства шиџитских муслимана и ахмедија те насиље и дискриминација против крићана, хиндуса и ахмедија. Током године су неидентификовани појединци нападали и убили шиите и ахмедије у нападима који су највјероватније били религијски мотивисани. Веза између нападача и организованих група често није јасна.

[...]

У свом извештају World Watch List за 2020. годину, међународна невладина организација Open Doors је навела Пакистан, наводећи да су крићани суочени са „екстремним прогонима у сваком подручју живота, при чему су обраћеници са ислама суочени с највишим разинама прогона“. Према наводима Open Doors организације, сви крићани у земљи „сматрају се грађанима другог реда, инфериорним у односу на муслимане“. Та невладина организација је навела да се крићанима најчешће дају послови „који се доживљавају као ниски, прљави и нечасни, а дешава се и да буду жртве ропског рада“. Невладина организација је такођер навела да су крићанске дјевојке у земљи све више „изложене ризику од отмице и силовања, и често су присиљене удати се за своје нападаче и преобратити се на ислам“.

[...]

19. United Kingdom: Home Office, Извјештај о подацима о земљи поријекла – Пакистан (<https://www.refworld.org/docid/50c1d3a52.html>) у релевантном дијелу гласи:

ФЕТВА

19.83 Одговор канадског Одбора за имиграцију и избјеглице (IRB) на захтјев за информацијама од 20. новембра 2007. године даје дефиницију фетве (множина фетви) као... „савјетодавно мишљење“ које је издао муфтија као одговор на упит... Муфтија је ауторитет за исламско право и традицију, који дјелује независно о правосудном систему... Други извори указују да би мула [тј. вјерски службеник или особа с вјерским образовањем]... могао такођер моћи издавати фетве... ‘Позивајући се на професора исламских студија на Универзитету Етогу, Грузија, исти извор је навео да је - фетва... необавезујућа интерпретација или одлука муфтије. То је мишљење. Фетва нема извршну грану власти која би спровела одлуку.’

19.84 Додатак одговору Одбора за имиграцију и избјеглице:

Фетве се баве правним и вјерским питањима... као и стварима из свакодневног живота... Професор исламских студија даље каже да је издавање фетве „врло динамично“ и да се одлуке о истом питању могу разликовати од стране

подносиоца захтјева за фетву (тј. због различитих околности, итд.)... Наводно их има „стотине“ или чак – хиљаде фетви које се издају свакодневно у муслиманским земљама...’

19.85 У вези са утицајем фетве у извјештају Одбора за имиграцију и избјеглице (IRB) се наводи:

Утицај фетве наводно зависи од статуса особе која је издаје... Такођер се каже да зависи и од популарности и/или практичности фетве... Према ријечима професора исламских студија, особа која тражи фетву може слиједити тумачење или пресуду, али није дужна да то учини; он/она може отићи код другог муфтије за другачије рјешење. Професор права са Универзитета у Торонту на сличан начин указује да је фетва мишљење без правног упоришта и да је на појединцу да одлучи хоће ли је игнорисати или ће је схватити озбиљно... Према ријечима професора исламских студија на Универзитету Етогу, када је фетва противна интересима владе, тада је држава може прогласити неважећом (нпр. ако је фетву издала „екстремистичка“ група). Примјетио је да се влада опире одређеним фетвама јер се сматра да су „некорисне за политичке вође“... Међутим, професор је изјавио... „[о]пћенито, фетва представља интерес одређене групе (нпр., умјерена или – екстремистичка група). Иако фетву можда не признаје влада, група која ју је издала, схвата је озбиљно. У таквом случају, фетва издата против појединца може бити једнако опасна као да се ради о акцији владе против појединца. ‘

19.86 У још једном одговору на Захтјев за информацијама од 11. јануара 2008. године, Одбор за имиграцију и избјеглице (IRB) је забиљежио сљедеће информације које им је дао предсједник пакистанског Вијећа за исламску идеологију:

[У] Пакистану, издавање фетве не организује држава. Тим процесом приватно управљају разне институције. Што се тиче службених вјерских институција, постоје министарства за вјерска питања у средишту и такођер у провинцијама, али то нису организације за фетве. Вијеће исламске идеологије је уставно тијело које савјетује владу о исламском законодавству, али исто тако не издаје фетву. Не постоји службена организација за [издавање] фетве у Пакистану нити постоји службена форма фетве. Влада не објављује ниједну фетву јер не постоји службена институција за фетву нити службени муфтија. ‘

19.87 У истом одговору на ЗЗИ се даље наводи:

Фетве издају приватно разне учене особе у које људи имају повјерења. Уобичајена пракса је да бројне вјерске наставне институције (медресе) имају организације фетви под својим надзором...

Теško је дефинисати домет фетве јер прихватљивост фетве не зависи од службеног признања или организације. Домет фетве овиси о личном признању. То такођер зависи и од вјерске групе којој припада особа која је тражила фетву.

Влада Пакистана нема контролу над издавањем фетве/фетви. Не постоји законодавство у вези са организацијом и контролом фетви. Према теорији фетви, фетва није обавезујућа. Није синоним за судску пресуду. Особа може затражити фетву по истом питању од неколико учених особа.

20. Комитет за људска права, Завршна запажања о почетном извјештају Пакистана, UN Doc. CCPR/C/PAK/CO/1 (23. август 2017):

*33. Комитет је забринут због закона о богохуљењу, укључујући чланове 295 и 298 Пакистанског кривичног закона, који предвиђају тешке казне, укључујући обавезну смртну казну (члан 295(Ц)), и наводно имају дискриминаторски учинак, посебно на Ахмади (члан 298 (Б) и (Ц)); веома великим бројем случајева богохуљења заснованих на лажним оптужбама и насиљем над оптуженима за богохуљење, као што је илустровано у случају *Mashal Khan*; и поновљеним извјештајима да су судије које воде саслушања у предметима богохуљења често узнемираване и изложене застрашивању и пријетњама. Констатујући пресуду Врховног суда од 19. јуна 2014. године, Комитет жали због изостанка информација о провођењу те пресуде и остаје забринут због континуираних извјештаја о говору мржње и злочинима из мржње против припадника вјерских мањина и њихових богомоља, а такође остаје забринут због вјерски пристрасног садржаја уџбеника и наставних планова и програма у државним школама и медресама (чл. 2, 14, 18 и 19).*

34. Држава чланица би требала:

(а) Укинути све законе о богохуљењу или их измијенити у складу са строгим захтјевима Пакта, укључујући како је наведено у Опћем коментару Комитета бр. 34 (2011) о слободи мишљења и изражавања, став 48;

(б) Осигурати да сви они који подстичу или учествују у насиљу против других на основу оптужби за богохуљење, као и они који лажно оптужују друге за богохуљење, буду изведени пред лице правде и прописно кажњени;

(ц) предузме све потребне мјере како би се осигурала адекватна заштита свих судија, тужилаца, адвоката и свједока укључених у предмете богохуљења;

(д) Осигурати да се сви случајеви говора мржње и злочина из мржње темељно и брзо истраже и да се починиоци кривично гоне и, ако буду осуђени, казне;

(е) Ревидирати школске уџбенике и наставне планове и програме у циљу уклањања свих вјерски пристрасних садржаја, укључити образовање о људским правима у њих и наставити регулисати медресе;

(ф) У потпуности спровести пресуду Врховног суда од 19. јуна 2014. године.

VII. Допустивост

21. У складу са чланом VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.

У односу на наводе о повреди права на правично суђење

22. Приликом испитивања допустивости дијела апелације који се односи на наводе о повреди права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, Уставни суд је пошао од одредби члана 18 став (3) тачка х) Правила Уставног суда.

Члан 18 став (3) тачка х) Правила Уставног суда гласи:

Апелација није допустива ако постоји неки од сљедећих случајева:

х) апелација је ratione materiae инкомпатибилна с Уставом; [...]

23. У погледу апелантових навода о повреди права на правично суђење, Уставни суд, прије свега, мора утврдити да ли су гаранције предвиђене наведеним чланом примјењиве на предметни случај.

24. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да одлучивање о статусним питањима (као што су давање држављанства, боравак и друго) спада у дјелокруг јавноправних овлашћења одређене државе, који је искључен из дјелокруга члана 6 Европске конвенције. Пракса Европског суда је становишта да уопште право на улазак и боравак није право које је гарантовано одредбама Европске конвенције, чак нити за грађане те земље. Таква права су одређена јавним правом путем аката јавне управе, из чега слиједи да појам „грађанска права“ у члану 6 став 1 Европске конвенције не укључује нити једно такво право. Према томе, ни одлука којом се дозвољава или одбија улазак, нити поступак у којем је та одлука донесена нису супсумирани одредбама члана 6 став 1 Европске конвенције (види *Мааоџија против Француске*, пресуда од 5. октобра 2000. године, представка број 39652/98, тачка 35 с даљњим референцама).

25. Слиједом наведеног, Уставни суд подсјећа да и право на додјелу избјегличког статуса и супсидијарну заштиту спада у домен јавног права сваке земље, те се сматра актом државе који припада њеном јавноправном домену и не ужива заштиту члана 6 Европске конвенције као „грађанско право или обавеза“. С обзиром на то, Уставни суд сматра да члан 6 став 1 Европске конвенције није примјењив на конкретан случај (види Уставни суд, Одлука о допустивости број *АП-1192/17* од 10. априла 2018. године, доступна на www.ustavnisud.ba).

26. Будући да члан II/3е) Устава Босне и Херцеговине у овом случају не пружа шири обим заштите од члана 6 Европске конвенције, слиједи да су наводи у вези

с повредом права на правично суђење *ratione materiae* инкомпатибилни с Уставом Босне и Херцеговине.

У односу на наводе о повреди осталих права

27. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њоме побија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и *ако је поднесена* у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку који је користио.

28. У конкретном случају предмет оспоравања апелацијом је Пресуда Суда БиХ број С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године против које нема других дјелотворних правних лијекова могућих према закону. Затим, имајући у виду да је оспорена пресуда донесена 10. маја 2022. године, а да је апелација поднесена 17. јуна 2022. године, Уставни суд констатује да је поднесена у року од 60 дана, како је прописано чланом 18 став (1) Правила Уставног суда. Коначно, апелација испуњава и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда јер не постоји неки формални разлог због којег апелација није допуштена, нити је очигледно (*prima facie*) неоснована.

29. Имајући у виду одредбе члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине и члана 18 ст. (1), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да предметна апелација испуњава услове у погледу допуштениости.

VIII. Меритум

30. Апелант побија оспорене одлуке тврдећи да су му тим одлукама прекршена права из члана II/3а) и б) Устава Босне и Херцеговине, као и права из члана 2 Европске конвенције, у вези са чланом 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију, и из члана 3 Европске конвенције, а истиче и да су му повријеђена права из Конвенције о статусу избјеглица.

Право на живот и право лица да не буде подвргнуто мучењу, нечовјечном или понижавајућем третману или казни

31. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

[...]

а) *Право на живот.*

б) *Право да не буду подвргнута мучењу или нехуманом и понижавајућем поступку или казни.*

32. Члан 2 Европске конвенције гласи:

1. Право на живот сваког лица заштићено је законом. Нико не смије бити намјерно лишен живота, осим приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за кривично дјело за које је законом предвиђена ова казна.

[...]

33. Члан 3 Европске конвенције гласи:

Нико не смије бити подвргнут мучењу, или нечовјечном или понижавајућем поступању или кажњавању.

34. Члан 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију гласи:

Смртна казна се укида. Нико се не смије осудити на такву казну или погубити.

35. Уставни суд подсјећа да државе имају право, на основу добро утврђеног принципа међународног права и подложно својим уговорним обавезама, укључујући и Европску конвенцију, контролисати улазак, боравак и протјеривање странаца. Међутим, протјеривање странца од државе уговорнице може да отвори питање на основу чл. 2 и 3 Европске конвенције, па тиме и доведе до одговорности те државе на основу Европске конвенције, када постоје значајни разлози за увјерење да ће дотично лице, ако буде протјерано, бити изложено стварном ризику од подвргавања поступању противном чл. 2 или 3 Европске конвенције у одредишној земљи (види *Ф. Г. против Шведске*, пресуда од 23. марта 2016. године, представка број 43611/11, тачка 111). Имајући у виду да су у предметима удаљавања мјеродавни принципи исти за оцјену чл. 2 и 3 Европске конвенције, као и да су, према оцјени Уставног суда, апелантови приговори према чл. 2 и 3 Европске конвенције неодвојиви, Уставни суд ће их испитати заједно (види цитирани предмет *Ф. Г. против Шведске*, тачка 110, као и *М. А. М. против Швајцарске*, пресуда од 26. априла 2022. године, представка број 29836/20, тачка 62).

36. Уставни суд подсјећа на праксу Европског суда према којој је обавеза судова да „морају испитати све предвидиве посљедице враћања [апеланта] натраг у земљу која га прима имајући на уму општу ситуацију и његове личне околности“ (види *Saadi против Италије*, пресуда од 28. фебруара 2008. године, представка број 37201/06, тач. 130 и 131). Дакле, уз коришћење свих поузданих доказа, то обухвата оцјењивање ситуације у земљи која га прима и разматрање апелантовог положаја који се може предвидјети у тим околностима. Такође, Уставни суд подсјећа на праксу Европског суда да би само „у најекстремнијим случајевима“ општа ситуација насиља у земљи поријекла била довољног интензитета да створи оправдан ризик да постоји стварна опасност од злостављања јер ће појединац бити

изложен таквом насиљу након повратка (види цитирани предмет *Ф. Г. против Шведске*, тачка 116 и друге наведене референце). У вези с тим, Уставни суд подсјећа и на предмет Европског суда *Samina против Шведске*, у којем је Европски суд разматрајући наводе подносиатељице представке да би се, ако би била депортована из Шведске у Пакистан, суочила са стварним ризиком да буде затворена, мучена и можда погубљена под оптужбом за богохуљење, између осталог, оцијенио да општа ситуација у Пакистану није тако озбиљна да би, сама по себи, била узрок за кршење члана 3 Европске конвенције (види *Samina против Шведске*, пресуда од 20. октобра 2011. године, представка број 55463/09, тачка 50).

37. Уставни суд запажа да се личне околности, на које је апелант указао у апелацији, заснивају на издатој фетви против апеланта, због које апеланту, како тврди, пријети опасност у случају повратка у Пакистан. У вези с тим, Уставни суд запажа да су Суд БиХ и Министарство у оспореним одлукама нарочито анализирали утицај фетве у Пакистану, позивајући се на међународне изворе. Наиме, из апелационог списка не произлази да фетва у Пакистану има такав утицај да би само због издавања фетве апелант био оптужен и осуђен у поступку пред надлежним судом. Такође, из апелационог списка не произлази да је апелант као хришћанин имао проблема с пакистанским властима, тј. да је због издате фетве држава Пакистан „посебно заинтересована за њега“. Имајући у виду наведено, Уставни суд нема разлога да се не сложи са закључком у оспореним одлукама, односно да не постоји оправдан ризик да ће само због фетве против апеланта бити подигнута оптужница и да ће апелант бити осуђен у складу са Законом о богохуљењу пред надлежним органима у Пакистану.

38. Надаље, супротно апелантовим наводима, Уставни суд сматра да су Министарство и Суд БиХ цијенили и могућност да ће апеланта прогањати недржавни актер (у конкретном случају зет). Наиме, Уставни суд сматра да то произлази из образложења оспорених одлука у којима су и Министарство и Суд БиХ указали да заштита државе није изостала у случају када је зет лажно оптужио апеланта и чланове његове породице за проституцију и силовање, већ су ослобођени лажних оптужби. Уставни суд сматра да нема доказа да би државни органи поступили неправедно у случају да апелант буде лажно оптужен за богохуљење, односно да држава не би пружила апеланту потребну заштиту. Такође, Уставни суд подсјећа да су оспореним одлукама, након оцјене изведених доказа, надлежни органи јасно указали како апелант, осим са зетом, није имао проблем у дотадашњем животу у Пакистану као хришћанин. Наиме, како је образложено, апелант је као пастор цркве нормално радио, организовао забаве за божићне и новогодишње празнике, на којим је увијек било и припадника више нација.

39. Надаље, у вези с апелантовим наводима да му власти нису пружиле заштиту због издате фетве, Уставни суд сматра да нема доказа да су власти Пакистана знале

или морале знати за евентуално постојање опасности за апелантову безбједност услед кривичних дјела треће стране искључиво на основу информације да је издата фетва. Такође, Уставни суд запажа да апелант наводе како му полиција није пружила заштиту од зета у суштини заснива на наводима да власти нису покренуле поступак поводом његове пријаве против зета. Међутим, из самог апелантовог исказа произлази да је полиција дошла на његов позив, иако тек након што га је зет физички напао, али да су поразговарали са зетом и осталим нападачима, да су опоменули нападаче и да се тако нешто неће више догодити. На основу наведеног, Уставни суд није увјерен да полиција није пружила потребну заштиту апеланту.

40. У вези с апелантовим позивањем на предмет Европског суда *М. А. М. против Швајцарске*, Уставни суд указује да је Европски суд у том предмету утврдио да би дошло до кршења чл. 2 и 3 Европске конвенције ако би подносилац захтјева био враћен у Пакистан, без темељите и ригорозне процјене опште ситуације хришћанских обраћеника у Пакистану и личних околности подносиоца захтјева. Европски суд је у наведеном предмету закључио да процјена швајцарских власти о ризику с којим би се подносилац захтјева могао суочити ако буде протјеран у Пакистан због његовог преласка на хришћанство није била довољна да подржи одбијање његовог захтјева за азил, нарочито имајући у виду да га није заступао адвокат у било којој фази поступка пред домаћим органима (*op. cit.*, пресуда *М. А. М.*, тачка 65). У конкретном случају, Уставни суд запажа да апелант није лице које је конвертовало с ислама у хришћанство, да су Министарство и Суд БиХ детаљно анализирали како апелантове личне околности тако и општу ситуацију у Пакистану, али и поступање полиције и других власти у односу на нападе и оптужбе којима је апелант био изложен. Такође, Уставни суд запажа да апелант не приговара да није био адекватно заступан у конкретном случају, нити из апелационог списка произлази да апеланту није била пружена правна помоћ (апеланта су у току цијелог поступка заступали правници запослени у Удружењу „Ваша права БиХ“). Стога, доводећи у везу предмет на који се позвао апелант с оспореним поступком, Уставни суд сматра да се не ради о истој ситуацији.

41. Имајући у виду наведену праксу Европског суда и међународне извјештаје из апелантове земље поријекла, Уставни суд сматра да општа ситуација у Пакистану није тако озбиљна да би, сама по себи, била узрок за кршење чл. 2 и 3 Европске конвенције уколико би апелант био враћен у Пакистан. На крају, Уставни суд подсјећа да се оспореним одлукама апелант не протјерује у Пакистан, него му је одбијен захтјев за азил и наложено да добровољно напусти БиХ. Стога, имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да у конкретном случају нема довољно увјерљивог основа да се вјерује да би одбијање апелантовог захтјева за азил и налагање да добровољно напусти територију БиХ изложило апеланта реалном ризику да буде подвргнут нехуманом или понижавајућем третману.

42. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да доношењем оспорених одлука није дошло до кршења члана II/3а) и б) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Европске конвенције, у вези са чланом 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију, и члана 3 Европске конвенције.

Конвенција о статусу избјеглица

43. У вези с апелантовим наводима да су му повријеђена права из Конвенције о статусу избјеглица, Уставни суд сматра да је разматрање тих апелантових навода беспредметно. Наиме, Уставни суд сматра да су гаранције наведене конвенције садржане у гаранцијама права из члана II/3а) и б) Устава Босне и Херцеговине и чл. 2 и 3 Европске конвенције, као и да се апелантови наводи о повреди те конвенције, у суштини, заснивају на истим наводима које је истакао у вези с повредом чл. 2 и 3 Европске конвенције, а које је Уставни суд разматрао у претходним тачкама ове одлуке (види Уставни суд, Одлука број [АП-4391/12](#) од 10. фебруара 2015. године, доступна на www.ustavisud.ba).

IX. Закључак

44. Уставни суд закључује да не постоји повреда апелантових права из члана II/3а) и б) Устава Босне и Херцеговине, односно из члана 2 Европске конвенције, у вези са чланом 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију, и члана 3 Европске конвенције зато што није утврђено да би одбијање апелантовог захтјева за азил и налагање да добровољно напусти територију БиХ изложило апеланта реалном ризику да буде подвргнут прогону, мучењу, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању, те озбиљној пријетњи животу или физичком интегритету будући да су суд и надлежни органи оцијенили апелантове личне околности, општу ситуацију у Пакистану, као и поступање полиције и других органа власти у односу на нападе и оптужбе којима је апелант раније био изложен.

45. На основу члана 18 став (3) тачка х) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

46. На основу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чини издвојено мишљење судије Ледија Бианкуа које је у складу с одлуком већине, а потпредсједник Златко М. Кнежевић је дао изјаву о неслагању.

47. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Издвојено мишљење судије Ледија Бианкуа у складу с одлуком већине

Слажем се са закључком у овом предмету. Међутим, сматрам да је важно истаћи нека питања у вези с анализом коју су обавиле власти приликом доношења закључка да апелант у овом предмету не би био у опасности ако би био враћен у Пакистан. Чини се да су управне власти, укључујући и Суд Босне и Херцеговине, анализирале ризик у случају враћања у Пакистан само у вези са службеним државним политикама и праксама у Пакистану.

Имајући у виду посебне околности у овом предмету и чињеницу да је апелант хришћанин који је био на челу једне цркве у мјесту гдје је живио у Пакистану, чини ми се да је тест требало да обухвати испитивање питања да ли постоји могућност да би апелант могао да буде жртва фетве због дјеловања незваничних организација, те да ли би власти могле да га заштите у том случају (види Државно вијеће Француске, *М. А.* број 334040, пресуда од 1. јула 2011. године, упореди, *mutatis mutandis*, Европски суд, *Ј. К. и остали против Шведске* [ВВ], број 59166/12, *Sufi и Elmi против Уједињеног Краљевства* бр. 8319/07 и 11449/07, пресуда од 28. јуна 2011. године, и *Х. и Б. против Уједињеног Краљевства* бр. 70073/10 и 44539/11, пресуда од 9. априла 2013). Према информацијама из списка, „у Пакистану издавање фетве не организује држава. Тим процесом приватно управљају разне институције“².

Имајући у виду те околности, тест постојања ризика који су обавиле власти није потпун, у смислу да је ризик у случају апелантовог враћања у Пакистан искључен. Међутим, гласао сам за приједлог због чињенице да апелант није враћен у Пакистан, те ризик као такав није материјализован, барем не за сада.

2 Види Уједињено Краљевство: Извјештај о подацима о земљи поријекла – Пакистан, који је сажет у ставу 19 Одлуке.

Предмет број АП-4204/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Апелација „Енергоинвеста ТПО“
д.д. Јајце, који заступа Дениса
Гачанин, адвокат из Сарајева, под-
несена против Закључка Општи-
нског суда у Јајцу број 128 0 Ип
009830 13 Ип од 19. октобра 2022.
године

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **АП-4204/22**, рјешавајући апелацију коју је поднио „Енергоинвест ТПО“ д.д. **Јајце**, на основу члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 62 став (1) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Мирсад Теман, потпредседник

Златко М. Кнежевић, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Усваја се апелација коју је поднио „Енергоинвест ТПО“ д.д. **Јајце**.

Утврђује се повреда права на имовину из члана П/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Укида се Закључак Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 7. децембра 2022. године и Рјешење Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009876 13 Ип од 30. маја 2013. године.

Предмет се враћа Општинском суду у Јајцу који је дужан да по хитном поступку донесе нову одлуку у складу са чланом П/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Налаже се Општинском суду у Јајцу да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року од три мјесеца од дана достављања ове одлуке обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о предузетим мјерама с циљем извршења ове одлуке.

На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, престаје правно дјеловање Одлуке о привременој мјери број [АП-4204/22](#) од 20. децембра 2022. године.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. „Енергоинвест ТПО“ д.д. Јајце (у даљњем тексту: апелант), који заступа Дениса Гачанин, адвокат из Сарајева, поднио је 8. новембра 2022. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Закључка Општинског суда у Јајцу (у даљњем тексту: Општински суд) број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 19. октобра 2022. године.
2. Апелант је такође поднио захтјев за доношење привремене мјере којом би Уставни суд наложио Општинском суду да у предмету број 128 0 Ип 009830 13 Ип обустави даљње радње до доношења одлуке о апелацији.
3. Апелант је у току поступка оспорио и Закључак Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 7. децембра 2022. године.

II. Поступак пред Уставним судом

4. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број [АП-4204/22](#) од 20. децембра 2022. године (доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba) усвојио захтјев апеланата за доношење привремене мјере и наложио одлагање спровођења извршних радњи у предмету Општинског суда број 128 0 Ип 009830 13 Ип.
5. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Општинског суда и од „Металинвеста“ д.о.о. Јајце (у даљњем тексту: тражилац извршења) затражено је 5. јануара 2023. године да доставе одговоре на апелацију. Позвани су доставили одговоре на апелацију, који су 13. јануара 2023. године достављени апеланту на изјашњење.
6. Апелант је 17. јануара 2023. године доставио изјашњење на одговоре на апелацију. У одговору на апелацију апелант је оспорио Закључак Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 7. децембра 2022. године.

III. Чињенично стање

7. Чињенице предмета које произлазе из апелантових навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на следећи начин.

8. Правоснажном пресудом Општинског суда у Травнику број 51 0 Пс 009553 05 Пс од 6. маја 2011. године обавезан је апелант да тражиоцу извршења на име дуга исплати износ од 94.944,96 КМ са законском затезном каматом, као и да му накнади трошкове парничног поступка.

9. На приједлог тражиоца извршења, на основу наведене правоснажне и извршне пресуде, Општински суд је Рјешењем о извршењу број 128 0 Ип 009876 13 Ип од 30. маја 2013. године дозволио предложено извршење. Извршење је одређено процјеном, продајом и намирењем тражиоца извршења из износа добијеног продајом три засебне непокретности у апелантовом власништву.

10. Општински суд је, затим, Закључком о продаји непокретности број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 19. октобра 2022. године одредио прву продају усменим јавним надметањем. Вриједност апелантових непокретности утврђена је налазом вјештака грађевинске струке у укупном износу од 2.232.233,37 КМ. Осим тога, у закључку донесеном на истом рочишту констатована је и појединачна вриједност апелантових непокретности, и то у износу од 1.807.329,24 КМ, затим 66.793,60 КМ и 358.110,53 КМ. На истом рочишту је донесен и закључак којим је утврђено да су апелантове непокретности продате за укупан износ од 1.116.116,69 КМ, и то тражиоцу извршења као најповољнијем понуђачу.

11. Тражилац извршења је поднеском од 2. децембра 2022. године обавијестио суд да одустаје од куповине апелантових непокретности са рочишта од 19. октобра 2022. године.

12. Прије него што је Уставни суд донио Одлуку о привременој мјери број АП-4204/22 од 20. децембра 2022. године, којом је наложио одлагање спровођења извршних радњи у конкретном предмету, Општински суд је донио Закључак број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 6. децембра 2022. године, којим је продаја апелантових непокретности проглашена неваљаном. Општински суд је у образложењу тог закључка навео да једини купац, односно тражилац извршења, у остављеном року није уплатио купопродајну цијену.

13. Након тога, Општински суд је донио Закључак број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 7. децембра 2022. године којим је заказао другу јавну продају истих непокретности за 17. јануар 2023. године. У закључку је наведено да се апелантове непокретности не могу продати испод једне трећине њихове утврђене вриједности.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

14. Апелант наводи да му је оспореном одлуком прекршено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције. Апелант је навео да су у извршном поступку три његове непокретности, за које је процијењена вриједност од 2.232.233,37 КМ, које представљају засебне цјелине, продате за новчани износ од 1.116.116,69 КМ, и то ради дуга у износу од 98.021,71 КМ, увећан за камате и трошкове поступка. Апелант сматра да је доношењем оспореног закључка повријеђена одредба члана 8 Закона о извршном поступку (у даљњем тексту: ЗИП) јер се ради о очигледном несразмјеру између вриједности продатих непокретности и дуга. Такође, апелант сматра да је суд доношењем побијаног закључка повриједио и одредбу члана 65 ЗИП-а, којом је прописано да се извршење ради остваривања новчаног потраживања одређује и спроводи у обиму који је потребан за намирење потраживања.

б) Одговори на апелацију

15. Општински суд је навео да је продаја апелантових непокретности одређена оспореним закључком од 19. октобра 2022. године проглашена неваљаном.

16. Тражилац извршења је навео да је продаја апелантових непокретности одређена оспореним закључком од 19. октобра 2022. године проглашена неваљаном, те да је суд донио закључак о другој продаји непокретности заказаној за 17. јануар 2023. године. Тражилац извршења је истакао да „апелант нема правни интерес за одлучивање по апелацији“, па је предложио да Уставни суд апелацију одбаци, а одлуку о привременој мјери укине. Према наводима тражиоца извршења, укупан дуг с каматама и трошковима поступка износи 291.801,63 КМ.

17. Апелант је у изјашњењу на одговоре на апелацију поновио да је апелација поднесена због очигледног несразмјера између вриједности његових непокретности и дуга. У вези с тим је навео да би наставком извршног поступка и продајом све три непокретности настала неповратна штета на његовој имовини. Истиче да оспорава наводе тражиоца извршења да нема правни интерес да Уставни суд одлучи о апелацији јер прва продаја није успјела и јер је Закључком број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 7. децембра 2022. године већ заказана друга продаја, на којој се његове непокретности могу продати по нижој цијени. Сматра да је неупитан његов интерес да Уставни суд поништи закључак Општинског суда и да се „поново одреди прва продаја новим закључком који ће бити донесен у складу са чланом 8 став 2 ЗИП-а“.

V. Релевантни прописи

18. **Закон о извршном поступку** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/03, 52/03 – исправка, 33/06, 39/06 – исправка, 39/09, 29/11 – одлука УСБиХ, 74/11 – одлука УСФБиХ, 35/12, 35/12 – рјешење УСБиХ, 46/16, 36/17 – одлука УСБиХ, 55/18 – рјешење УСБиХ и 25/20 – одлука УСБиХ)

У конкретном случају примјењује се **Закон о извршном поступку** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/03, 52/03 – исправка, 33/06, 39/06 – исправка, 39/09, 29/11 – одлука УСБиХ, 74/11 – одлука УСФБиХ, 35/12, 35/12 – рјешење УСБиХ и 46/16) који је важио у вријеме доношења оспорених одлука, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 65.

Обим извршења новчаних потраживања

Извршење ради остварења новчаног потраживања одређује се и проводи у обиму који је потребан за намирење тог потраживања.

VI. Допустивост и меритум

19. Апелант је апелацијом прво оспорио закључак о продаји непокретности од 19. октобра 2022. године. Међутим, према мишљењу Уставног суда, испитивање наведеног закључка било би беспредметно с обзиром на то да је Општински суд 19. новембра 2022. године прогласио неваљаном продају непокретности, које су продате на основу закључка од 19. октобра 2022. године, зато што купац није уплатио продајну цијену. Апелант је у изјашњењу на апелацију од 17. јануара 2023. године оспорио нови закључак о продаји истих непокретности који је донесен у међувремену, 7. децембра 2022. године. С обзиром на то да је апелант поднио апелацију 8. новембра 2022. године, очигледно је да се ради о новој одлуци за коју апелант раније није могао знати, па је коначна одлука у овом предмету закључак од 7. децембра 2022. године.

20. Имајући у виду наведено, Уставни суд утврђује да апелација испуњава услове прописане чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, да је поднесена у року, да испуњава и остале услове допустивости из члана 18 став (3) Правила Уставног суда те да није очигледно (*prima facie*) неоснована у смислу одредбе члана 18 став (4) Правила Уставног суда.

21. Апелант сматра да му је оспореним закључком повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције.

Право на имовину

22. Члан II/3к) Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

к) Право на имовину.

23. Члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију гласи:

Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим принципима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не умањују право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересом, или да би обезбиједила плаћање пореза или других доприноса или казни.

24. Уставни суд запажа да апелант истиче да му је оспореном одлуком повријеђено право на имовину јер је одређена продаја његове три непокретности чија је вриједност процијењена у укупном износу од 2.232.233,37 КМ ради наплате дуга од 94.944,96 КМ с каматама и трошковима поступка.

25. Уставни суд сматра да је неспорно да се у конкретном случају ради о поступку у којем се одлучивало о апелантовој „имовини“ која потпада под обим члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. С обзиром на то да је Општински суд рјешењем од 30. маја 2013. године дозволио извршење, а оспореним закључком 7. децембра 2022. године одредио рочиште за продају апелантових непокретности, Уставни суд сматра да је на наведени начин дошло до мијешања у апелантову имовину. Даље се мора одговорити на питања законитости мијешања, постојања општег/јавног интереса за мијешање и пропорционалности између тог интереса и апелантовог права на имовину.

26. У вези с питањем да ли је мијешање предвиђено законом, Уставни суд запажа да су редовни судови своје одлуке засновали на релевантним одредбама ЗИП-а, којима је чланом 8 став 1 ЗИП-а прописано да суд рјешењем одређује извршење на оним средствима и на оним предметима који су наведени у извршном приједлогу. Из наведеног произлази да је мијешање у апелантово право на имовину засновано на релевантним одредбама ЗИП-а, које неспорно испуњавају стандарде „законитости“ у смислу Европске конвенције.

27. Такође, Уставни суд сматра да је мијешање служило општем/јавном интересу. Наиме, Уставни суд сматра да право тражиоца извршења који посједује извршну или вјеродостојну исправу да покрене поступак принудне наплате својих потра-

живања, на начин и у поступку прописаном одредбама ЗИП-а, односно његово право да се спроведу правоснажне и извршне судске одлуке, несумњиво јесте у општем/јавном интересу.

28. Кључно питање у овом предмету јесте да ли је лишавање апеланта његове имовине пропорционално утврђеном општем/јавном интересу, односно да ли се одлукама суда успоставља правична равнотежа између апелантовог права и општег интереса. У вези с тим, Уставни суд подсећа на став Европског суда према којем суд, у сваком случају који укључује наводну повреду члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, мора утврдити да ли је због уплитања државе подносилац представке морао сносити несразмјеран и претјеран терет. Приликом утврђивања да ли је тај захтјев испуњен, Европски суд признаје да држава ужива широку слободу процјене, како у погледу избора средстава извршења тако и у погледу утврђивања да ли су посљедице извршења оправдане у општем интересу у сврху постизања циљева релевантног закона (види Европски суд, *Васкрсић против Словеније*, пресуда од 25. априла 2017. године, представка број 31371/12, тачка 77 с даљњим референцама).

29. Враћајући се на конкретан предмет, Уставни суд указује да је Европски суд управо у наведеној пресуди *Васкрсић* разматрао слично чињенично и правно питање. У том предмету подносилац се жалио да продаја његове куће на јавној лицитацији представља непропорционално уплитање у његова имовинска права зато што је у поступку принудне наплате његова имовина продата за 50% своје тржишне вриједности, и то због наплате главног дуга од само 124 евра (дуг за воду). У вези с тим, Европски суд је нагласио да придаје велику важност осигуравању ефикасног извршног поступка за тражиоце извршења. Међутим, у том случају, Европски суд је истакао да није доказано да је судска продаја апликантове куће била неопходна мјера како би се осигурало такво извршење. Имајући у виду, између осталог, посебно ниску вриједност дуга који је наплаћен путем судске продаје подносиоачеве куће и пропуст домаћих власти да размотре друге погодне и мање тегобне мјере, Европски суд је закључио да држава није успоставила правичну равнотежу између циља и мјере предузете у извршном поступку против апликанта и да је прекршено право из члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (*ibid.*, пресуда *Васкрсић*, тач. 79–88). Такође, Уставни суд подсећа да је, слиједећи праксу Европског суда и разматрајући слично питање, утврдио повреду права на имовину када „мијешање у апелантово право на имовину, иако законито и у служби легитимног циља, за апеланта резултира претјераним теретом који се не може оправдати легитимним циљем у чијој је служби, посебно имајући у виду да је ради наплате апелантовог дуга од 64,90 КМ оспореним закључком о продаји непокретности одређена продаја седам апелантових непокретности процијењене вриједности од 44.249,50 КМ“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-1955/19* од 25. јуна 2019. године, тачка 51, доступна на www.ustavnisud.ba).

30. Доводећи у везу претходне ставове са чињеницама конкретног предмета, Уставни суд посебно указује да је Општински суд, одлучујући о приједлогу тражиоца извршења, донио рјешење којим је усвојио приједлог и одредио предложено извршење продајом све три апелантове непокретности. У моменту подношења приједлога за извршење апелантов дуг је износио 94.944,96 КМ, а апелантове непокретности су процијењене на укупан износ од 2.232.233,37 КМ (види тачка 10 ове одлуке). Чак и уколико се прихвате као тачни наводи тражиоца извршења да је, у међувремену, дуг због затезних камата и трошкова поступка нарастао на износ од 291.801,63 КМ, Уставни суд запажа да је вриједност апелантових непокретности вишеструко већа. Такође, Уставни суд указује да је Општински суд пропустио да размотри и друге, мање теретне мјере према апеланту, као нпр. да ли би продаја једне од процијењених непокретности била довољна за измирење дуга, нарочито узимајући у обзир одредбу члана 65 ЗИП-а према којој се извршење одређује и спроводи у обиму који је довољан за намирење повјериоца. Стога, Уставни суд сматра да је Општински суд, усвајањем приједлога тражиоца извршења да се продају све три апелантове непокретности, нарушио принцип пропорционалности на апелантову штету. На тај начин, Општински суд је ставио претјеран терет на апеланта, што је имало за посљедицу повреду његовог права на имовину.

31. Уставни суд напомиње да је, ради заштите апелантових уставних права, било неопходно ставити ван снаге и рјешење Општинског суда о дозволи извршења од 30. маја 2013. године зато што је управо тим рјешењем начињен очигледан несразмјер на штету апелантове имовине. У супротном, било би недјелотворно укинути само закључак о продаји од 7. децембра 2022. године, с обзиром на то да је наведени закључак донесен управо на основу рјешења од 30. маја 2013. године којим се дозвољава продаја све три непокретности.

32. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да је у конкретном случају прекршено апелантово право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Остали наводи

33. С обзиром на закључак Уставног суда у вези с повредом права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд сматра да није потребно посебно испитивати апелантове наводе о повреди права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције и права на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције.

VII. Закључак

34. Уставни суд закључује да постоји повреда права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију када, у околностима конкретног случаја, мијешање у апелантово право на имовину, иако законито и у служби легитимног циља, за апеланта резултира претјераним теретом који се не може оправдати легитимним циљем у чијој је служби, посебно имајући у виду да је ради наплате апелантовог дуга од 94.944,96 КМ с каматама и трошковима поступка оспореним закључком о продаји непокретности одређена продаја три апелантове непокретности процијењене вриједности од 2.232.233,37 КМ, при чему је Општински суд пропустио да размотри да ли је извршење могуће спровести и другачијом, погоднијом и мање теретном мјером.

35. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 62 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

36. На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда, престаје правно дјеловање Одлуке о привременој мјери број АП-4204/22 од 20. децембра 2022. године.

37. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број АП-4558/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација Лејле Фазлагих-Пашић,
коју заступа Сенад Билић, адвокат из
Сарајева, поднесена против Рјешења
Врховног суда Федерације Босне и
Херцеговине број 09 0 К 026508 22
Кж 67 од 27. септембра 2022. године

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП-4558/22**, рјешавајући апелацију **Лејле Фазлагих-Пашић**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одбија се као неоснована апелација Лејле Фазлагих-Пашић поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 026508 22 Кж 67 од 27. септембра 2022. године.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Лејла Фазлагих-Пашић (у даљњем тексту: апеланткиња), коју заступа Сенад Билић, адвокат из Сарајева, поднијела је 5. децембра 2022. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Врховни суд) број 09 0 К 026508 22 Кж 67 од 27. септембра 2022. године. Апеланткиња је дописом од 6. децембра 2022. године допунила апелацију и затражила доношење привремене мјере којом се: (1) наређује Кантоналном суду да наложи Земљишнокњижној

канцеларији спровођење налога из рјешења Кантоналног суда од 7. октобра 2017. године, односно брисање мјере забране и (2) да се наложи Кантоналном суду да будуће контроле продужене мјере забране врши благовремено, до доношења коначне одлуке Уставног суда о апелацији.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Врховног суда, Кантоналног суда у Сарајеву (у даљњем тексту: Кантонални суд) и Кантоналног тужилаштва Кантона Сарајево (у даљњем тексту: Тужилаштво) затражено је да доставе одговор на апелацију. Позвани су доставили одговор, који је ради евентуалног изјашњења прослијеђен апеланткињи 10. јануара 2023. године. Апеланткиња се није изјаснила.

III. Чињенично стање

3. Чињенице предмета које произлазе из апеланткињиних навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин.

4. Кантонални суд у Сарајеву (у даљњем тексту: Кантонални суд) донио је Рјешење број 09 0 К 026508 22 Кв 140 од 5. септембра 2022. године којим је апеланткињи и с њом повезаном лицу Ф. Ф., с циљем осигурања имовинске користи за коју се сумња да је прибављена кривичним дјелом, продужена привремена мјера осигурања, и то забрана отуђења и оптерећења непокретности или стварних права на непокретностима поближе описаним у диспозитиву. Мјера осигурања може трајати двије године, а тај период се рачуна од 27. фебруара 2022. године до 27. фебруара 2024. године, или до друге одлуке суда.

5. Кантонални суд је навео да је против апеланткиње потврђена оптужница, као и да се против ње води кривични поступак због кривичног дјела организованог криминала у вези с кривичним дјелима злоупотребе положаја и овлашћења, кривотворења исправа, преваре и прања новца. Наведено је да се апеланткиња налази у бјекству и за њом је расписана потјерница.

6. Кантонални суд се позвао на одредбу члана 17 став 3 Закона о одузимању незаконито стечене имовине кривичним дјелом Федерације БиХ (у даљњем тексту: Закон о одузимању имовине), те је оцијенио да и даље егзистирају околности под којима су мјере осигурања одређене, па затим продужене. Такође, Кантонални суд се позвао и на одредбу члана 25 став 6 Закона о кривичном поступку Федерације БиХ (у даљњем тексту: ЗКП), односно на своју обавезу да одлучи о продужењу или укидању привремене мјере осигурања. Та контрола се врши по службеној дужности, по истеку периода на који су привремене мјере продужене посљедњим рјешењем. У вези с тим, суд је навео да је рок за контролу био 27. фебруара 2022. године, али да закон није предвидио да ће мјере престати да важе уколико суд не

донесе рјешење. Мјере уписане у јавне књиге и регистре могу се брисати само одлуком суда, која мора садржавати налог за брисање, у складу са чланом 18 став 2 Закона о одузимању имовине.

7. Даље је Кантонални суд у образложењу указао на вјероватноћу да је апеланткиња починила кривична дјела наведена у рјешењу. Та околност је оцијењена у вези с потврђеном оптужницом, те је наведено шта се апеланткињи и осталима ставља на терет. Кантонални суд је указао на доказе из којих произлази основана сумња, па је образложио постојање основане сумње о дјеловању групе за организовани криминал, њеном организатору и члановима, међу којима је и апеланткиња. Даље је описано њихово међусобно дјеловање, односно предузете радње извршења кривичних дјела. Анализом доказа Кантонални суд је закључио да произлази да постоји основана сумња да се група за организовани криминал бавила кривичним дјелима првенствено с циљем стицања противправне имовинске користи. Између осталог, ради се о непокретностима које су предмет мјера осигурања, а чија се вриједност процјењује на најмање 1.463.741 КМ. Такође, Кантонални суд је закључио да су испуњени услови за продужење мјере осигурања, будући да је утврђено потраживање Федерације БиХ у погледу одузимања имовинске користи прибављене кривичним дјелом. Суд је истакао да постоји и опасност да би имовина, уколико не буде осигурана, могла бити поклоњена, продата или на други начин отуђена или оптерећена, чиме би наплата потраживања Федерације БиХ била спријечена или отежана.

8. У односу на утврђену вриједност имовине, Кантонални суд се позвао на налазе и мишљења вјештака. У вези с тим је указао да мора да постоји пропорционалност између висине вриједности имовине чије се располагање ограничава и висине прибављене имовинске користи за коју се сумња да је проистекла из извршења кривичних дјела која се оптуженим, укључујући и апеланткињу, стављају на терет. На апеланткињу није стављен превелик терет јер је вриједност имовине која је под ограничењем мања од вриједности имовине за коју се сумња да је апеланткиња незаконито стекла извршењем кривичних дјела. Апеланткиња мјером осигурања имовине неће трпјети штету јер се ради о забрани отуђења или оптерећења, али је у могућности да ужива у посједу. Надаље, суд је истакао и да се не задире у саму имовину јер апеланткињи имовина није одузета. Дакле, ограничењем имовине је постигнута правична равнотежа између захтјева за заштиту апеланткињиних права и захтјева општег интереса заједнице. При томе, Кантонални суд је навео да је општи интерес одржавање јавног реда и спречавање организованог криминала уз поштовање начела да нико не може задржати имовинску корист прибављену кривичним дјелом.

9. У односу на рок трајања мјере осигурања до 2024. године, Кантонални суд је указао да се кривични поступак налази у фази након потврђивања оптужнице,

те заказивања рочишта ради изјашњења о кривици. Према оптужници, предстоји саслушање 163 свједока, 12 вјештака, а као доказ приложена је „огромна материјална документација“, због чега је мјера осигурања одређена на период од двије године.

10. Кантонални суд је навео да је апеланткиња поднеском од 29. маја 2022. године тражила да суд наложи брисање уписаних мјера осигурања које су, према претходном рјешењу, истекле 27. фебруара 2022. године. Указујући на садржај раније донијетих рјешења, Кантонални суд је навео да је период од четири године одређен по претходном рјешењу истекао, а да законодавац није предвидио да истеком рока мјере престају да важе. Понављајући опет оно што је већ речено у вези с обавезом да постоји судска одлука, суд је закључио да је неоснован апеланткињин захтјев да се донесе рјешење о укидању привремених мјера. Такође, Кантонални суд је образложио да је за једну непокретност такво рјешење о брисању већ донијето и мјере укинуте.

11. Врховни суд је Рјешењем број 09 0 К 026508 22 Кж 67 од 27. септембра 2022. године одбио апеланткињину жалбу. Одлучујући о жалбеним наводима, суд је истакао да је рјешење донијето на основу члана 17 став 3 Закона о одузимању имовине. Тај закон прописује да рјешење којим се одређују мјере осигурања мора садржавати и вријеме за колико се одређују. Након тога, у зависности од исхода кривичног поступка или посебног поступка за одузимање имовинске користи, суд доноси рјешење о продужавању или укидању привремених мјера. Претходним рјешењем мјере су продужене до 27. фебруара 2022. године, па како нису укинуте онда нема мјеста њиховом поновном одређивању.

12. Врховни суд је размотрио жалбени навод о погрешној примјени члана 20 став 1 Закона о одузимању имовине, односно да је привремена мјера одређена по рјешењу од 27. фебруара 2018. године морала бити укинута 20. фебруара 2020. године. Апеланткиња је тврдила да је суђење започело и да је подигнута оптужница, па не постоји опасност од наступања застаре која може наступити за 70 година. Врховни суд није прихватио те наводе, најприје указујући да одредба члана 20 није примјењива у конкретном предмету. Како је Врховни суд навео у рјешењу, члан 20 став 1 Закона о одузимању имовине односи се на ситуацију у којој је приједлог поднесен у случајевима када нису испуњени услови за вођење кривичног поступка – смрт осумњиченог или оптуженог, или због бјекства осумњиченог или оптуженог, а пријети опасност од наступања застаре кривичног гоњења. Врховни суд је истакао да апеланткиња није аргументовала да се ради о приједлогу из члана 17 став 1 Закона о одузимању имовине у вези са чланом 5. Осим тога, из оспореног рјешења не произлази да је донијето у посебном поступку, у смислу члана 5 Закона о одузимању имовине.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

13. Апеланткиња је указала на повреду права из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), члана 13 Европске конвенције и „члана 2 Протокола II уз Европску конвенцију“, као и члана 2 Протокола број 7 уз Европску конвенцију, коју је навела у допуни апелације. Апеланткиња указује да је претходним рјешењем које је донио Кантонални суд одређено да мјере осигурања могу трајати четири године, до 27. фебруара 2022. године. Међутим, како наводи, Кантонални суд након тог датума није донио никакву одлуку. Стога је апеланткиња поднијела захтјев да суд нареди Земљишнокњижној канцеларији брисање уписаних привремених мјера осигурања. Кантонални суд је седам мјесеци касније ретроактивно продужио трајање мјере за још двије године. Апеланткиња указује да суд неправилно тумачи одредбу члана 17 став 3 Закона о одузимању имовине. Апеланткиња сматра да је неправилно тумачење суда да протек рока на који је мјера осигурања одређена не значи аутоматски да се мјера сматра укинута. Такође, апеланткиња наводи да то не представља обавезу суда по закону, због чега сматра да се ради о „правном вакууму“, а њој се ограничава право на имовину, иако не постоји судска одлука. Одсуство судске одлуке, како апеланткиња наводи, нужно подразумијева и немогућност улагања правног лијека. Надаље, апеланткиња указује да још није избрисана мјера забране за непокретност у односу на коју је укинута рјешењем од 7. октобра 2019. године.

14. Апеланткиња је поднеском од 6. децембра 2022. године тражила доношење привремене мјере којом ће Уставни суд (1) наредити Кантоналном суду да наложи Земљишнокњижној канцеларији спровођење налога из рјешења Кантоналног суда, односно брисање мјере забране с означене непокретности и (2) да се наложи Кантоналном суду да будуће контроле продужене мјере забране врши благовремено, до доношења коначне одлуке Уставног суда о овој апелацији.

б) Одговори на апелацију

15. Врховни суд и Кантонални суд су дали готово исти одговор. Судови су се позвали на примјену члана 17 став 3 Закона о одузимању имовине на начин како су то урадили и у рјешењима. Апеланткиња је имала могућност изјављивања жалбе, о којој је одлучио Врховни суд. Кантонални суд је још навео да је рјешењем из 2019. године у односу на једну непокретност мјера осигурања укинута, а то рјешење је Кантонални суд доставио Земљишнокњижној канцеларији уз допис од 9. октобра 2019. године.

16. У одговору на апелацију Тужилаштво је навело да су судови дали ваљану аргументацију за своје одлуке. При томе је наглашено да је апеланткиња у бјекству шест година, да је Интерпол против ње издао црвену потјерницу, „те да суђење никада није почело управо јер се она крије и недоступна је“. Предложено је да се апелација одбије.

V. Релевантни прописи

17. **Закон о одузимању незаконито стечене имовине кривичним дјелом** („Службене новине Федерације БиХ“ број 71/14) у релевантном дијелу гласи:

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1. ст. (1) и (2)

(1) Овим законом уређују се: услови и поступак одузимања имовинске користи прибављене кривичним дјелом у Федерацији Босне и Херцеговине, управљање привремено и трајно одузетом имовином и оснивање надлежног органа за управљање одузетом имовином у Федерацији Босне и Херцеговине.

(2) У смислу одредбе из става 1. овог члана поступак се односи на:

- (а) поступак утврђивања имовинске користи прибављене кривичним дјелом;
- (б) поступак осигурања одузимања имовинске користи прибављене кривичним дјелом и
- (ц) поступак извршења одлука о одузимању имовинске користи прибављене кривичним дјелом.

Члан 2.

(1) Нико не може задржати имовинску корист прибављену кривичним дјелом.

(2) Сва имовина која је трајно одузета према одредбама овог закона постаје власништво Федерације Босне и Херцеговине.

(3) Приликом поступања према одредбама овог закона суд и други органи који примјењују овај закон су, током трајања цијелог поступка за одузимање имовинске користи прибављене кривичним дјелом, дужни водити рачуна о остварењу права лица оштећених кривичним дјелом, те се старати о заштити права трећих лица.

(4) Одредбе Закона о кривичном поступку Федерације БиХ („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10 и 8/13) (у даљем тексту: ЗКП ФБИХ) и Кривичног закона Федерације БиХ („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10 и 42/11) (у даљем тексту: КЗ ФБиХ), које се односе на поднесени имовинско-правни захтјев који искључује одузимање имовинске користи прибављене кривичним

дјелом се у потпуности примјењују током поступања надлежних институција према одредбама овог закона.

(5) Према овом закону поступа се на основу приједлога тужιοца.

(6) У случају да тужилац у поступку који се води по овом закону не поднесе приједлог за одузимање имовинске користи прибављене кривичним дјелом, суд ће по службеној дужности донијети одлуку о одузимању те користи.

III. ПОСТУПАК ЗА ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ

A. Покретање посебног поступка за одузимање имовинске користи

Члан 5. ст. (1) и (2)

(1) Посебни поступак за одузимање имовинске користи према одредбама овог закона води се када постоји основана сумња да је почињетом кривичног дјела прибављена имовинска корист, а нису испуњени услови за вођење кривичног поступка због:

- a) смрти осумњиченог или оптуженог или
- б) бјекства осумњиченог или оптуженог, а пријети опасност од наступања застареле кривичног гоњења.

(2) У случајевима из става 1. овог члана тужилац ће поднијети захтјев код надлежног суда за покретање посебног поступка за одузимање имовинске користи.

Д. Осигурање одузимања имовинске користи.

Члан 16.

(1) У поступку осигурања привременом мјером према овом закону претпоставља се постојање опасности да потраживања Федерације Босне и Херцеговине у погледу одузимања имовинске користи прибављене кривичним дјелом неће моћи бити остварена или да ће њихово остварење бити отежано ако привремена мјера не буде одређена.

(2) Осигурање из става 1. овог члана може се одредити и прије него што је осумњиченом, оптуженом или повезаном лицу омогућено да се изјасни о приједлогу тужιοца за одређивање мјера осигурања.

Члан 17.

(1) У циљу осигурања имовинске користи за коју се сумња да је прибављена кривичним дјелом, тужилац може у току или након окончања кривичног поступка, или када нису испуњени услови за вођење кривичног поступка због околности из члана 5. став 1. овог закона, предложити осигурање било којом привременом мјером којом се најефикасније може постићи сврха осигурања.

(2) Осигурање имовинске користи из става 1. овог члана може се одредити:

- а) забраном отуђења и оптерећењем некретнине или стварних права уписа-них на некретнини, уз забиљежбу забране у земљишним књигама, одузимањем некретнине и њеним повјеравањем на чување и управљање Агенцији;

[...]

(3) О приједлогу тужиоца за одређивање привремених мјера из става 1. овог члана рјешењем одлучује суд који би био надлежан за суђење у кривичном поступку за кривично дјело из којег је прибављена имовинска корист која је предмет осигурања. Ово рјешење мора садржавати и тачно вријеме на које је привремена мјера одређена, након чега суд у зависности од исхода кривичног поступка или посебног поступка за одузимање имовинске користи доноси рјешење о продужењу привремене мјере или рјешење о укидању привремене мјере.

(4) Рјешење којим се одређују мјере осигурања до подизања оптужнице доноси судија за претходни поступак, након подизања оптужнице до њеног потврђивања судија за претходно саслушање, а након потврђивања оптужнице, судија појединац или савјет кривичног одјељења суда у складу са ЗКП ФБиХ, најкасније у року од седам радних дана од дана подношења приједлога тужиоца из става 1. овог члана.

(5) Уколико се ради о приједлогу за осигурање одузимања имовинске користи који се подноси у оквиру посебног поступка из члана 5. овог закона, о њему одлучује суд који би био надлежан за суђење у кривичном поступку за кривично дјело из којег је прибављена имовинска корист.

(6) Против рјешења из става 3. овог члана може се изјавити жалба непосредно вишем суду у року од три дана од дана његовог достављања. Жалба не задржава извршење рјешења.

(7) Извршење рјешења из става 3. овог члана проводи суд, Агенција или други орган одређен Законом.

(8) Рјешење из става 3. овог члана доставља се суду, Агенцији или другом органу надлежном за његово извршење одмах, а најкасније првог наредног радног дана након дана доношења рјешења.

(9) Поступак извршења рјешења из става 3. овог члана сматра се хитним.

Члан 18. ст. (1) и (2)

(1) Ако је привремену мјеру потребно уписати у јавне књиге, јавне регистре или регистре, одлука суда садржаваће и налог за упис привремене мјере у јавне књиге, јавне регистре или регистре.

(2) Ако је привремену мјеру потребно брисати из јавних књига, јавних регистра или регистара, одлука суда садржаваће и налог за брисање привремене мјере у јавним књигама, јавним регистрима или регистрима.

Члан 20. ст. (1) и (3)

(1) Ако је приједлог из члана 17. става 1. овог закона поднесен у случајевима када нису испуњени услови за вођење кривичног поступка због околности из члана 5. став 1. овог закона, осигурање привременом мјером ће се укинути ако у року од двије године од дана када је та мјера одређена не буде одређена расправа за одлучивање о имовинско-правном захтјеву или поднесен захтјев из члана 5. става 2. овог закона.

(3) Ако је привремена мјера одређена на вријеме које је краће од рока из става 1. овог члана, предлагач осигурања може предложити да се трајање привремене мјере продужи..

VI. Допустивост и меритум

18. Уставни суд утврђује да апелација испуњава услове прописане чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, да је поднесена у року, да испуњава и остале разлоге допустивости из члана 18 став (3) Правила Уставног суда те да није очигледно (*prima facie*) неоснована у смислу одредбе члана 18 став (4) Правила Уставног суда.

19. Апеланткиња побија наведена рјешења тврдећи да су тим рјешењима повријеђена њена права из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1, те члана 13 Европске конвенције у вези с правом на имовину и члана 2 Протокола број 7 уз Европску конвенцију. У складу с праксом Европског суда, Уставни суд је већ заузео став да се забрана располагања имовином за потребе кривичног поступка обично односи на надзор над употребом власништва, што спада у обим другог става члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (види Европски суд, пресуда *Raimondo против Италије*, пресуда од 22. фебруара 1994. године, представка број 12954/87 и *Џинић против Хрватске*, пресуда од 17. маја 2016. године, представка број 38359/13 с даљњим референцама), па ће у односу на то право испитати апеланткињине наводе.

20. У конкретном случају, Уставни суд запажа да апеланткињи није одузета имовина, већ јој је забрањено да је прода или оптерети, дакле ограничено јој је располагање имовином. Стога, Уставни суд мора утврдити да ли је мјера била законита и „у складу с општим интересом“, те да ли постоји разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити.

Да ли је мијешање било предвиђено законом?

21. Апеланткиња је проблематизовала законитост донијете мјере осигурања. Уставни суд констатује да је рјешење о продужењу привремене мјере осигурања донијето на основу члана 17 став 3 у вези са ставом 2 тачка а) Закона о одузимању имовину. Закон о одузимању имовине предвиђа могућност одређивања привремених мјера осигурања на непокретној имовини забраном њеног отуђења или оптерећења ради осигурања могућег извршења одлуке о одузимању имовинске користи остварене кривичним дјелом, односно осигурања потраживања. Кантонални суд је, као први „тумач закона“, указао да рјешење мора садржавати тачно вријеме на које је привремена мјера одређена. Након тога, суд по службеној дужности доноси рјешење о продужењу привремене мјере или рјешење о укидању привремене мјере, што зависи од околности конкретног случаја и резултата кривичног поступка. Недоношење судске одлуке, након што је истекао рок на који је мјера осигурања одређена, не значи по аутоматизму њено брисање или престанак правног дејства. Наиме, члан 18 став 2 Закона о одузимању имовине експлицитно прописује да је за брисање мјере осигурања потребна одлука суда. Надаље, Кантонални суд је јасно навео и да мјера осигурања истеком времена на који је одређена није престала, па је није требало одредити већ продужити. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да је у том предмету привремена мјера осигурања законита.

Да ли је мијешање било у општем/јавном интересу?

22. Имајући у виду праксу Европског суда, Уставни суд закључује да је примјена привремених мјера у оквиру судског поступка, које су усмјерене на осигуравање могућег одузимања имовинске користи, у „општем интересу“ заједнице (види Европски суд, *East West Alliance Limited против Украјине*, пресуда од 23. јануара 2014. године, представка број 19336/04). О томе се изјаснио и Кантонални суд указујући да се ради о одржавању јавног реда и спречавању организованог криминала уз поштовање начела да нико не може задржати имовинску корист прибављену извршењем кривичног дјела. Уставни суд стога закључује да је мијешање у апеланткињину имовину „у јавном/општем интересу“, како то тражи члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Пропорционалност мијешања

23. Уставни суд подсјећа да чак и ако је до мијешања дошло у складу с условима предвиђеним законом и у јавном интересу, мора постојати и разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити било којим мјерама које држава примјењује, укључујући и мјере предвиђене да контролишу употребу имовине појединца. Тај је захтјев изражен појмом „правичне равнотеже“, која мора бити успостављена између захтјева општег интереса заједнице и захтјева заштите основних права појединца.

24. С обзиром на слободну процјену државе која је допуштена на основу става 2 члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, постоји ризик наметања прекомјерног терета лицу којем се одређују мјере забране располагања имовином. Стога се сваком лицу морају пружити одређене процесне гаранције како би се осигурало функционисање система, али и осигурало да утицај на власничка права појединца није ни произвољан нити непредвидив. Надаље, свако ограничење располагања имовином може имати за посљедицу настанак штете, али стварно претрпљена штета не би смјела бити већа од оне која је нужна, ако се жели постићи да мијешање буде у складу с правом на имовину (види Европски суд, *Borzhonov против Русије*, пресуда од 22. јануара 2009. године, представка број 18274/04, тач. 60–61 и *op. cit. Цинић*). Имајући то у виду, Уставни суд запажа да је оспореним рјешењима апеланткињи забрањено да прода или отуђи непокретности, али не и да ужива у посједу тих непокретности и осталим правима која се црпе из посједа. На основу налаза и мишљења вјештака суд је утврдио да је прибављена имовинска корист, за коју постоји основана сумња да је проистекла из извршења кривичног дјела, већа од вриједности апеланткињине имовине којом јој је привремено онемогућено располагање.

25. Уставни суд, такође, запажа да су судови утврдили, а и да је то наведено у одговору Тужилаштва, да је апеланткиња у бјекству већ шест година, да је против ње Интерпол издао црвену потјерницу, као и да суђење никада није ни почело управо због тога што је недоступна и крије се. Уставни суд указује да се апеланткиња у односу на те наводе није изјаснила, нити их је оспорила, односно да није ни покушала објаснити због чега не приступа на суђење и на тај начин омогући вођење поступка, што би евентуално скратило и вријеме трајања привремених мјера осигурања. Осим тога, апеланткиња не указује, нити је понудила било какве доказе да од саме мјере осигурања трпи било какву штету. Стога, Уставни суд сматра да је неупитна потреба државе да оспореним мјерама „контролише“ апеланткињину имовину, нарочито у ситуацији када је поступак још у почетној фази, односно када је оптужница потврђена, а очигледно предстоји сложен доказни поступак, а апеланткиња је у бјекству. На основу наведеног, Уставни суд сматра да је редовни суд правилно утврдио да на апеланткињу није стављен претјеран терет, а образложење које је о томе дато Уставни суд сматра сасвим јасним и оправданим. Стога, Уставни суд сматра да је мијешање у апеланткињину имовину било пропорционално.

26. На основу свега наведеног, Уставни суд закључује да није прекршено апеланткињино право из члана II(3к), односно члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

27. У односу на апеланткињин навод да у земљишним књигама још егзистира привремена мјера у односу на непокретност за коју је мјера укинута рјешењем од

7. октобра 2019. године, Уставни суд примјећује да оспореним рјешењима није обухваћена та непокретност. Стога, за евентуално неспровођење тог рјешења не може бити одговоран Кантонални суд, нити се то питање може преиспитати у оквиру апелације против оспорених одлука у конкретном случају.

VII. Закључак

28. Уставни суд закључује да није прекршено апеланткињино право из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију када је дошло до мијешања у њену имовину, које је законито и има легитиман циљ и када постоји правична равнотежа између циља којем се тежи и апеланткињиног права на имовину.

29. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

30. С обзиром на наведену одлуку, Уставни суд сматра да није потребно посебно одлучивати о привременој мјери.

31. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број АП-3228/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Апелација Кенана Чустовића, којег заступа Нина Кисић, адвокат из Сараева, поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 039477 22 Кж 8 од 14. јула 2022. године и Рјешења Кантоналног суда у Сарајеву број 09 0 К 039477 22 Кв 8 од 6. јула 2022. године

Одлука од 23. марта 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **АП-3228/22**, рјешавајући апелацију **Кенана Чустовића**, на основу члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 72 ст. (4) и (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 23. марта 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Усваја се апелација Кенана Чустовића.

Утврђује се повреда права на личну слободу и безбједност из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 став 4 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода због тога што Кенану Чустовићу у предмету број 09 0 К 039477, приликом доношења одлука о контроли оправданости притвора, након потврђивања оптужнице, није омогућено да у „разумним интервалима“ буде лично саслушан пред вијећем Кантоналног суда које одлучује о његовом притвору.

На основу члана 62 став (7) Правила Уставног суда, налаже се предсједнику Кантоналног суда да, у складу с овом одлуком, одмах предузме одговарајуће мјере како би Кенану Чустовићу у предмету број 09 0 К 039477, уколико се Кенан Чустовић још увијек налази у притвору, било омогућено да лично буде саслушан пред вијећем Кантоналног суда које одлучује о његовом притвору, у складу са чланом II/3д) Устава Босне и Херцеговине и чланом 5 став 4 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

На основу члана 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, налаже се предсједнику Кантоналног суда у Сарајеву да најкасније у року од пет дана од пријема ове одлуке обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о предузетим мјерама с циљем извршења ове одлуке.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Кенан Чустовић (у даљњем тексту: апелант) из Сарајева, којег заступа Нина Кисић, адвокат из Сарајева, поднио је 16. августа 2022. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Рјешења Врховног суда Федерације БиХ (у даљњем тексту: Врховни суд) број 09 0 К 039477 22 Кж 8 од 14. јула 2022. године и Рјешења Кантоналног суда у Сарајеву (у даљњем тексту: Кантонални суд) број 09 0 К 039477 22 Кв 8 од 6. јула 2022. године. Апелација је регистрована под бројем АП-3228/22.

2. Апелант је, посредством истог пуномоћника, 26. септембра 2022. године поднио апелацију против Рјешења Врховног суда број 09 0 К 039477 22 Кж 9 од 14. септембра 2022. године и Рјешења Кантоналног суда број 09 0 К 039477 22 Кв 9 од 6. септембра 2022. године. Апелација је регистрована под бројем АП-3702/22.

II. Поступак пред Уставним судом

3. С обзиром на то да се апелације регистроване под бр. АП-3228/22 и АП-3702/22 односе на исти предмет и исто питање, Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, одлучио да води један поступак и донесе једну одлуку под бројем АП-3228/22.

4. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Врховног суда, Кантоналног суда и Кантоналног тужилаштва Кантона Сарајево (у даљњем тексту: Тужилаштво) затражено је 22. и 31. августа и 3. октобра 2022. године да доставе одговор на апелацију. Позвани су доставили одговоре на апелацију у периоду од 29. августа до 14. октобра 2022. године.

5. Уставни суд је 12. септембра и 26. октобра 2022. године прослиједио апеланту одговоре на апелацију ради изјашњења. Апелант је 19. септембра и 30. октобра 2022. године доставио изјашњење.

III. Чињенично стање

6. Чињенице предмета које произлазе из апелантових навода и докумената предочених Уставном суду, као и увида у систем за управљање предметима (CMS) могу да се сумирају на следећи начин.

Уводне напомене

7. Кантонални суд је 10. новембра 2021. године потврдио Оптужницу број Т 09 0 КТ 170588 21 против апеланта и оптужених Н. К., К. Ч. и Ф. В. (у даљем тексту: остали оптужени) због постојања основане сумње да су починили кривично дјело разбојништва из члана 289 став 2 у вези са ставом 1 и чл. 28 и 31 Кривичног закона Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: КЗФБиХ). Оптужница је садржавала и приједлог да се апеланту продужи притвор. Затим је тај суд, 12. новембра 2021. године, након одржаног рочишта на којем су се апелант, његов бранилац и тужилац изјаснили о приједлогу, донио Рјешење број 09 0 К 039477 22 Кв 4 од 12. новембра 2021. године. Тим рјешењем Кантонални суд је апеланту „продужио притвор за наредна два мјесеца“ из разлога прописаних чланом 146 став (1) тачка ц) (итерацијска опасност) Закона о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ЗКПФБиХ). Одређено је да се, према том рјешењу, притвор рачуна од 12. новембра 2021. године и може трајати до 12. јануара 2022. године или до друге одлуке суда. У рјешењу је одређено „да ће се контрола оправданости притвора вршити по истеку свака два мјесеца од дана доношења последњег рјешења о притвору“, као и да жалба против тог рјешења не задржава његово извршење.

АП-3228/22

8. Кантонални суд – вијеће састављено од троје судија, одлучујући у поступку редовне контроле оправданости апелантовог притвора, у складу са чланом 151 став (1) ЗКПФБиХ, на нејавној сједници је донио Рјешење број 09 0 К 039477 22 Кв 8 од 6. јула 2022. године (у даљем тексту: првостепено рјешење од 6. јула). Тим рјешењем Кантонални суд је апеланту продужио притвор за два мјесеца, који се рачуна од 6. јула 2022. године и може трајати до 6. септембра или до друге одлуке суда.

9. У образложењу рјешења Кантонални суд је подсетио да је последњим рјешењем тог суда од 10. маја 2022. године апеланту продужио притвор за два мјесеца. Притвор је према том рјешењу могао трајати до 10. јула 2022. године или до друге одлуке суда, а продужен је због постојања опасности да ће апелант и остали оптужени поновити кривично дјело.

10. Кантонални суд је образложио да је приликом поновне контроле оправданости апелантовог притвора оцијенио да су и даље испуњени општи и посебни услови

за продужење притвора апеланту. Наиме, како је образложено, потврђеном оптужницом апеланту и осталим оптуженима стављено је на терет да су 16. августа 2021. године, у вријеме и на начин детаљно описани у тачки 1 оптужнице, у дворишту цамије напали оштећеног Х. А. (у даљњем тексту: оштећени) док је спавао. Том приликом оптужени су од оштећеног тражили новац и задали му тешку тјелесну повреду опасну за живот, све с циљем прибављања противправне имовинске користи. Надаље, потврђеном оптужницом апеланту и осталим оптуженима стављено је на терет да су истог дана, након неколико сати, у другом дијелу града, на начин детаљно описан у тачки 2 оптужнице, пришли другом оштећеном М. К. (у даљњем тексту: други оштећени) и иницирали вербалну препирку, а затим га, уз употребу оруђа, напали и нанијели му тешке и лаке тјелесне повреде и одузели одређене ствари. Кантонални суд је указао да је с циљем контроле оправданости притвора и утврђивања да ли су се, развојем кривичног поступка, промијениле околности под којима је притвор претходно одређен и продужен извршио увид у доказе из списка предмета. Даље је навео да је главни претрес у предмету почео 21. децембра 2021. године. Затим је указао на доказе из истраге и доказе изведене у дотадашњем току главног претреса, из којих произлази основана сумња, како је то детаљно образложено на стр. 2–15 рјешења. Кантонални суд је посебно истакао да је доказе из оптужбе цијенио само у погледу утврђивања основане сумње, а не ради утврђивања доказаности чињеница у смислу утврђивања апелантове кривице, што ће бити предмет даљњег тока поступка.

11. У вези с питањем постојања посебног притворског разлога – итерацијске опасности, Кантонални суд је навео да је објективни услов за продужење притвора по том основу, који се огледа у запријећеној казни, неупитно испуњен. Наиме, апелант се основано сумњичи да је починио кривично дјело за које се може изрећи казна затвора у трајању од три године или тежа казна. Осим тога, Кантонални суд је навео да је већ утврђено да постоји основана сумња да је апелант, који је млађе животне доби (2002. годиште), у саизвршилаштву с осталим оптуженима предузео више радњи у кратком периоду и тиме угрозио највеће заштићене вриједности, живот и тијело, ради стицања противправне имовинске користи. Апелант је приликом извршења кривичних дјела која му се стављају на терет исказао дрскост, безобзирност и упорност. Кантонални суд је нагласио да су апелант и остали оптужени, на начин описан у оптужници, противправну радњу која им се ставља на терет извршили у вјерском објекту, који представља општеприхваћено мјесто уточишта и безбједности. Након тога, како је Кантонални суд образложио, апелант и саоптужени су наставили чињење противправних радњи јер су истог дана физички напали и другог оштећеног, којем су такође нанијели тешке тјелесне повреде. Све изнесено, како је навео Кантонални суд, посматрано у међусобној вези, представља нарочите околности које оправдавају бојазан да ће апелант, уколико се нађе на слободи, поновити кривично дјело.

12. Рјешењем Врховног суда број 09 0 К 039477 22 Кж 8 од 14. јула 2022. године (у даљњем тексту: другостепено рјешење од 14. јула) одбијена је као неоснована апелантова жалба изјављена против првостепеног рјешења од 6. јула 2022. године. Врховни суд је нагласио да из увода и образложења првостепеног рјешења јасно произлази да је Кантонални суд поступао по службеној дужности, у складу са чланом 151 став (1) ЗКПФБиХ, а не на тужиочев приједлог. Стога је, како је Врховни суд појаснио, Кантонални суд донио одлуку у нејавној сједници и није био обавезан да одржи рочиште, као што је то обавезан када се ради о притвору у истрази. Врховни суд је оцијенио да у конкретном случају није примјењив став из рјешења Општинског суда у Сарајеву на који се бранитељица у жалби позвала, јер побијаним рјешењем није одређен притвор, већ се ради о рјешењу које је донесено у поступку редовне контроле притвора, у смислу члана 151 став (1) ЗКПФБиХ. Врховни суд је истакао да ни ставови из других одлука, на које се бранитељица такође позвала у жалби, нису примјењиви на конкретни случај. Врховни суд је образложио и зашто су неосновани остали наводи из жалбе којим је оспоравана законитост првостепеног рјешења, апелантово право на ефикасан правни лијек и право на суђење у разумном року (стр. 2 и 3 образложења рјешења).

13. Врховни суд је посебно оцијенио да из образложења првостепеног рјешења слиједи да је првостепени суд правилно закључио да, поред објективног услова – постојања основане сумње, постоје и нарочите околности које оправдају страх да ће апелант поновити кривично дјело. Те околности и њихову оцјену је прихватио и Врховни суд. Осим тога, Врховни суд је истакао да ставови из одлука Уставног суда бр. [АП-3619/08](#) и [АП-4872/18](#) на које се апелант позвао нису доведени у везу с разлозима из образложења побијаног рјешења, због чега их тај суд није могао испитати.

АП-3702/22

14. Вршећи поновну контролу оправданости притвора, Кантонални суд – вијеће састављено од троје судија на нејавној сједници донио је Рјешење број 09 0 К 039477 22 Кв 9 од 6. септембра 2022. године којим је апеланту продужио притвор за још два мјесеца, који према том рјешењу може трајати до 6. новембра 2022. године или до друге одлуке суда.

15. Кантонални суд је истакао да је извршио увид у спис предмета те оцијенио да су и даље испуњени и општи и посебни услови за продужење притвора апеланту, због којих је притвор продужен посљедњим рјешењем. И у образложењу тог рјешења Кантонални суд је детаљно образложио постојање основане сумње као општег услова за притвор (стр. 3–16 наведеног рјешења). Затим је поновио разлоге за постојање итерацијске опасности, које је навео и у првостепеном рјешењу од 6. јула 2022. године (висина запријеђене казне и постојање нарочитих околности).

Кантонални суд је истакао да све околности конкретног предмета протеклом времена нису изгубиле на значају и да и даље упућују на закључак да је апеланту неопходно продужити притвор, без обзира на дужину трајања притвора.

16. Рјешењем број 09 0 К 039477 22 Кж 9 од 14. септембра 2022. године Врховни суд је одбио апелантову жалбу изјављену против наведеног првостепеног рјешења. У образложењу Врховни суд је оцијенио да је првостепени суд правилно одлучио када је, на основу члана 151 став (1) ЗКПФБиХ, апеланту продужио притвор. Врховни суд је детаљно образложио и зашто су неосновани наводи из жалбе којим је оспоравана законитост првостепеног рјешења, те је поновио разлоге које је навео и у другостепеном рјешењу од 14. јула 2022. године.

17. Уставни суд констатује да из увида у систем за управљање предметима (CMS) произлази да је, након подношења апелација, Кантонални суд – ванрасправно вијеће, вршећи контролу оправданости апелантовог притвора, на нејавној сједници донио Рјешење број 09 0 К 039477 22 Кв 10 од 4. новембра 2022. године, којим је апеланту продужио притвор за још два мјесеца. Притвор према наведеном рјешењу може трајати до 4. јануара 2023. године или до друге одлуке суда.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

18. Апелант указује на повреду права на слободу и безбједност личности из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). У вези с тим, истиче да му је Кантонални суд на нејавној сједници „продужио или контролисао“ трајање притвора у фази поступка након потврђивања оптужнице, без могућности апеланта или његове одбране да се изјасне на даљње трајање притвора. Апелант сматра да у конкретном случају „сама процедура суштински није јасна – да ли се ради о продужењу или о оправданости даљњег трајања притвора“. Апелант истиче и да Кантонални суд није, након потврђивања оптужнице, донио рјешење којим би се одредио притвор у трајању од једне године, једне године и шест мјесеци или двије године, да би се такав притвор евентуално контролисао „по службеној дужности“. Такође, апелант истиче да је редовни суд на основу „паушалних и арбитражних разлога“ закључио да постоје разлози за притвор који се односе на опасност од понављања кривичног дјела. Осим тога, апелант сматра да му је „у вези с контролом трајања притвора“ ускраћено и право на правни лијек.

19. У апелацији регистрованој под бројем АП-3702/22 апелант је такође указао на повреду права из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције. Апелант је, при томе, поновио све наводе из претходне апелације.

Међутим, додатно је навео да је Врховни суд у поступку доношења рјешења од 14. септембра 2022. године донио рјешење идентично оном које је донио 14. јула 2022. године, дакле „од ријечи до ријечи“, мада се аргументација апелантове жалбе значајно разликовала. Због тога, апелант сматра да Врховни суд није „стварно разматрао његове жалбене наводе, што се посебно односи на ненавођење праксе Уставног суда на коју је указивано у жалби“. Апелант се позвао и на више одлука Уставног суда, међу којима је и [АП-1323/22](#) од 7. септембра 2022. године (доступна на www.ustavnisud.ba).

б) Одговори на апелацију

20. Врховни суд је одговорио да су апелантови наводи, у суштини, исти као и наводи његових жалби изјављених против првостепених рјешења од 6. јула и 6. септембра 2022. године, на које је тај суд детаљно одговорио у оспореним рјешењима.

21. Кантонални суд је и у одговорима на апелације поновио садржај првостепених рјешења, те истакао да су наводи апелација неосновани.

22. Тужилаштво је одговорило да ЗКПФБиХ не предвиђа одржавање посебног рочишта поводом контроле оправданости примјене мјере притвора након подизања оптужнице.

23. Апелант је у изјашњењу на одговоре истакао да нити један одговор „није указао на неоснованост поднесених апелација“.

V. Релевантни прописи

24. **Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине** („Службене новине ФБиХ“ бр. 36/03, 37/03 – исправка, 21/04 – исправка, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 и 75/17) у релевантном дијелу гласи:

Члан 289. ст. (1) и (2)

Разбојништво

(1) Ко употребом силе против неке особе или пријетњом да ће директно напасти на њен живот или орган одузме туђу покретнину с циљем да њеним присвајањем прибави себи или другом противправну имовинску корист или да је противправно присвоји, казниће се казном затвора од једне до десет година.

(2) Ако је кривичним дјелом из става 1. овог члана неко лице с предумишљајем тешко физички повријеђена, или је то кривично дјело почињено у саставу групе људи, или ако је употријебљено оружје или опасно оруђе, починилац ће се казнити казном затвора најмање пет година.

25. **Закон о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 35/03, 37/03 – исправка, 56/03 – исправка, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 и 74/20)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

*Члан 25. став (6)
Састав суда*

(6) У вијећу састављеном од тројице судија, суд одлучује о жалбама против рјешења када је то одређено овим законом и доноси друге одлуке ван главног претреса.

Одјељак 6. Притвор

*Члан 145. став (5)
Опште одредбе*

(5) У току цијелог поступка притвор ће се укинути чим престану разлози на основу којих је одређен, а притвореник ће се одмах пустити на слободу. На приједлог оптуженог или браниоца за укидање притвора који је заснован на новим чињеницама суд ће одржати рочиште односно, сједницу вијећа о коме ће обавијестити странке и браниоца. Недолазак странака и браниоца који су уредно обавијештени не спрјечава одржавање рочишта, односно сједнице вијећа. Против рјешења о одбијању приједлога за укидање притвора жалба није дозвољена.

*Члан 146. став (1) тачка ц)
Разлози за притвор*

(1) Ако постоји основана сумња да је одређено лице починило кривично дјело, притвор му се може одредити:

ц) ако нарочите околности оправдавају страх да ће поновити кривично дјело или да ће довршити покушано кривично дјело или да ће починити кривично дјело којим пријети, а за та кривична дјела може се изрећи казна затвора од најмање од три године или тежа казна,

*Члан 151.
Притвор послје потврђивања оптужнице*

(1) Притвор се може одредити, продужити или укинути и послје потврђивања оптужнице. Контрола оправданости притвора се врши по истеку свака два мјесеца од дана доношења посљедњег рјешења о притвору. Жалба против овог рјешења не задржава његово извршење.

(2) Након потврђивања оптужнице и прије изрицања првостепене пресуде, притвор може трајати најдуже:

- а) једну годину у случају кривичног дјела за које је прописана казна затвора до пет година;
- б) једну годину и шест мјесеци у случају кривичног дјела за које је прописана казна затвора до десет година;
- ц) двије године у случају кривичног дјела за које је прописана казна затвора преко десет година, али не и казна дуготрајног затвора;
- д) три године у случају кривичног дјела за које је прописана казна дуготрајног затвора.

(3) Ако за вријеме из става 2. овог члана не буде изречена првостепена пресуда, притвор ће се укинути и оптужени пустити на слободу.

VI. Допустивост и меритум

26. Уставни суд утврђује да апелација испуњава услове прописане чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, да је поднесена у року, да испуњава и остале услове допустивости из члана 18 став (3) Правила Уставног суда те да није очигледно (*prima facie*) неоснована у смислу одредбе члана 18 став (4) Правила Уставног суда.

27. Апелант сматра да му је оспореним одлукама прекршено право из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције.

28. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

- д) *Право на личну слободу и безбједност.*

29. Члан 5 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Свако има право на слободу и безбједност личности. Нико не може бити лишен слободе осим у сљедећим случајевима и у складу са поступком прописаним законом:

- ц) *у случају законитог хапшења или притварања лица у сврху његовог довођења пред надлежну закониту власт због разумне сумње да је починило кривично дјело, или када се то разумно сматра потребним како би се спријечило почињење кривичног дјела или бјекство након почињења кривичног дјела;*

3. Свако ко је ухапшен или притворен у складу с одредбама из става 1 тачка ц) овог члана изводи се без одлагања пред судију или друго службено лице овлашћено законом да врши судску власт, те има право да му се суди у разумном року или да буде пуштен на слободу до суђења. Пуштање на слободу може бити условљено јемствима да ће се лице појавити на суђењу.

4. Свако ко је лишен слободе хапшењем или притварањем има право да покрене поступак у коме ће суд брзо одлучити о законитости његовог притварања и наложити пуштање на слободу ако је притварање било незаконито.

30. Уставни суд подсјећа на то да право на слободу и безбједност из члана 5 Европске конвенције гарантује да нико не смије бити произвољно лишен слободе. Произвољност при лишавању појединца слободе оцјењује се како у односу на поштовање процедуралних захтјева према домаћем закону тако и у односу на стандарде Европске конвенције с којом домаћи закон мора бити усклађен. Према пракси Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд), да би притвор био компатибилан са чланом 5 став 1 Европске конвенције, мора испуњавати три услова. Прво, мора бити заснован на „основаној сумњи“ да је одређено лице починило кривично дјело, што претпоставља постојање чињеница или информација које би објективног посматрача увјериле да је то лице могло починити кривично дјело. Друго, сврха притвора мора бити да се одређено лице доведе пред „надлежну закониту власт“, што треба размотрити независно од тога да ли је та сврха постигнута. Треће, притвор према тачки (ц) мора, као и свако лишење слободе према члану 5 став 1 Европске конвенције, бити „законито“ и „у складу с поступком прописаним законом“ (види Европски суд, *Merabishvili против Грузије* [ВВ], пресуда од 28. новембра 2017. године, представка број 72508/13, тач. 181–186 с даљњим референцама).

31. Будући да апелант оспорава процедуру доношења оспорених рјешења, Уставни суд подсјећа да је чланом 151 став (1) ЗКПФБиХ прописана могућност продужења притвора након потврђивања оптужнице. Наведеним одредбама је прописано да се контрола оправданости притвора врши по истеку свака два мјесеца од дана доношења посљедњег рјешења о притвору. Уставни суд сматра да за поштовање апелантовог права из члана 5 Европске конвенције није битно да ли се ради о „продужењу притвора“ или о „оправданости даљњег трајања притвора“. На наведену терминолошку разлику се опширно указује у апелацији, из чега се онда извлаче закључци о неправилној примјени правних одредби ЗКПФБиХ. Међутим, за поштовање апелантових права је битно да ли је одлука о притвору донијета у складу са стандардима и правима из члана 5 Европске конвенције.

32. Апелант сматра да му је прекршено право из члана 5 Европске конвенције јер у поступку контроле притвора, након потврђивања оптужнице, „није изведен пред судију“, тј. зато што је одлука донесена на нејавној сједници. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Кантонални суд, у вијећу састављеном од троје судија (напомена: не ради се о вијећу које одлучује о апелантовој кривичној одговорности), 12. новембра 2021. године одржао јавну расправу када је први пут одлучивао о продужењу притвора након потврђивања оптужнице. На расправи су се тужилац, апелант и његов бранилац изјаснили о приједлогу Тужилаштва из оптужнице да се

апеланту продужи притвор. Након изјашњења странака, Кантонални суд је донио рјешење од 12. новембра 2021. године којим је апеланту продужио притвор (види тачку 7 ове одлуке).

33. Надаље, након рјешења од 12. новембра 2021. године па до подношења апелације број АП-3702/22, апеланту је, у складу с одредбама члана 151 став (1) ЗКПФБиХ, притвор продужаван пет пута, свака два мјесеца, на нејавним сједницама вијећа, које не одлучује о кривичној одговорности, састављеног од троје судија. У тим приликама је провјеравано да ли су се промијениле околности које су постојале у вријеме доношења рјешења о притвору од 12. новембра 2021. године. Приликом контроле вијеће је вршило увид у спис предмета и анализирано релевантне доказе, који су постојали у вријеме доношења тог рјешења и који су у међувремену проведени на главној расправи. На основу тога, вијеће је, без саслушања странака, доносило одлуке о продужењу притвора. Те одлуке је поводом апелантових жалби испитивао и потврђивао Врховни суд. У вези с тим, Уставни суд истиче да је Европски суд развио значење појма „законито“ у аутономном смислу. Полазни основ је домаће право које поставља обавезу да лишење слободе буде у складу с домаћим законом, његовим материјалним и процесним правилима. Међутим, како је навео Европски суд, поштовање домаћег права није довољно. Захтјев у вези са законитошћу није испуњен пуким поштовањем релевантног домаћег законодавства јер оно мора бити у складу с Европском конвенцијом, укључујући и општа начела која су у њој изражена или се подразумевају (види Европски суд, *Л. М. против Словеније*, пресуда од 12. јуна 2014. године, представка број [32863/05](#), тач. 121 и 122). У случају лица чији притвор спада у домашај члана 5 став 1 тачка ц), потребно је саслушање (види Европски суд, *Оравец против Хрватске*, пресуда од 11. јула 2017. године, представка број [51249/11](#), тачка 66 с даљњим референцама). То значи да редовни суд приликом контроле продужења притвора након подизања оптужнице примјењује релевантне одредбе ЗКПФБиХ, али истовремено се те одредбе морају тумачити у смислу праксе и стандарда које је утврдио Европски суд.

34. Надаље, Уставни суд подсјећа на пресуду Европског суда (види Европски суд, *Стеван Петровић против Србије*, пресуда од 20. априла 2021. године, представке бр. 6097/16 и 28999/19, тач. 154 и 155 с даљњим референцама) у којој је Европски суд навео:

154. Прва основна гаранција која природно произлази из члана 5 став 4 Конвенције је право на дјелотворно саслушање пред судом при оцјени законитости притвора. С друге стране, ова одредба подједнако гарантује брзу одлуку власти о неопходности континуираног притвора. Узимајући у обзир ова два начела, Суд је закључио да члан 5 став 4 Конвенције не захтијева да се притворено лице саслуша сваки пут када поднесе жалбу на одлуку о продужењу притвора, већ да му треба

омогућити право да буде саслушан у разумним интервалима [...]. Дакле, Суд је већ прихватио да, у одређеним околностима, у случају када је дотично лице могло да буде саслушано пред судом који одлучује по његовом захтјеву за пуштање у првостепеном поступку, поштовање процесних захтјева својствених члану 5 став 4 не захтијева да се оно поново појави пред жалбеним судом [...]. Такође, када је притворено лице могло да се појави у првом степену пред судијом који је донио одлуку о његовом притвору, непојављивање у жалбеном поступку само по себи није представљало кршење члана 5 став 4 Конвенције. Ипак, могу постојати ситуације у којима ће суд који одлучује о жалби морати одржати рочиште уз лично појављивање притвореника; ово може зависити од природе питања о којима ће се одлучивати, важности одлуке за притвореника, да ли се притвореник лично појавио када је донесена оспорена одлука или је његово појављивање неопходно да би се обезбиједило поштовање права на контрадикторан поступак [...]

155. Враћајући се на конкретни случај, Суд примјећује да су надлежни судови, након рјешења истражног судије о одређивању притвора од 22. фебруара 2013. године, којом приликом је подносилац заиста и лично саслушан [...], продужавали притвор подносиоцу у петнаест наврата на период од тридесет дана, шездесет дана, два мјесеца, три мјесеца или до даљње одлуке суда. Сваки пут су та продужења потврђена у другом степену. Штавише, надлежни првостепени или другостепени судови нису саслушали подносиоца лично ни у једној од тих прилика [...]. Чак и прихватајући да је подносилац могао да затражи пуштање из притвора када је саслушан 5. марта 2013, 8. септембра 2014. и 25. априла 2016. године, како је тврдила Влада [...], произлази да је подносилац саслушан лично, у контексту у вези са притвором или потенцијално у контексту у вези са притвором, само у четири наврата током периода од око три године, колико је трајао његов притвор [...]. По мишљењу Суда, не може се сматрати да је ово у складу са захтјевом за „разумним интервалом“ на који се позива у својој судској пракси [...] и, штавише, никакви писани аргументи, као дио жалбених или других поступака, не могу отклонити овај недостатак.

35. Враћајући се на апелације које су предмет ове одлуке, Уставни суд констатује да је кривични поступак поводом којег се апелант налази у притвору у фази одржавања главног претреса, на којем апелант има могућност да пред вијећем које му суди активно износи одбрану од кривичне оптужбе. Међутим, судије које чине вијеће пред којим се одржава главни претрес и које мериторно одлучује о кривичној оптужби против апеланта нису судије вијећа које одлучује о продужењу притвора апеланту, у смислу члана 151 став (1) ЗКПФБиХ. Уставни суд сматра да је на тај начин у потпуности сачувана непристрасност судског вијећа пред којим се одржава главни претрес. Наиме, судије које чине вијеће које суди апеланту све до окончања поступка имају обавезу да оптужено лице/апеланта сматрају невиним за кривично дјело док се правоснажном пресудом суда не утврди његова кривица.

36. Уставни суд подсјећа да је апелант оптужен за кривично дјело разбојништва (члан 289 став 2 у вези са ставом 1) за које је КЗФБиХ прописао казну затвора у трајању од једне до десет година. Чланом 151 ЗКПФБиХ је прописано да у случају кривичног дјела за које је прописана казна затвора до десет година, након потврђивања оптужнице и прије изрицања првостепене пресуде, притвор може трајати најдуже једну годину и шест мјесеци. Дакле, апелант, након потврђивања оптужнице, теоретски може бити у притвору најдуже једну годину и шест мјесеци. Међутим, то, према мишљењу Уставног суда, ни у којем случају не значи да апелант мора бити у притвору у најдужем законом прописаном времену, јер то зависи од постојања разлога због којих је притвор одређен, што се контролише у редовним интервалима. Штавише, одредбама члана 145 став (5) ЗКПФБиХ је прописано да ће се притвор укинути чим престану разлози на основу којих је одређен.

37. Уставни суд понавља да је Кантонални суд 12. новембра 2021. године, прије доношења рјешења којим је апеланту продужио притвор, одржао јавну сједницу на којој је апелант са својим браниоцем био присутан. Том приликом апелант је саслушан пред судом, који је оцјењивао постојање услова за продужавање притвора који је апеланту одређен у току трајања истраге. Потом је Кантонални суд у ванрасправном вијећу, у складу с обавезом из члана 151 став 1 ЗКПФБиХ, након нејавне сједнице и на основу документације у спису, продужавао притвор у пет наврата на периоде од два мјесеца. По посљедњем оспореном рјешењу апелант је могао бити у притвору до 6. новембра 2022. године. Такође, Кантонални суд је и шести пут на нејавној сједници апеланту продужио притвор. Међутим, након 12. новембра 2021. године, Кантонални суд нити једном није саслушао апеланта на околности које се тичу продужења притвора, иако је шест пута одржао сједнице на којима је продужаван притвор. Дакле, између првог саслушања до подношења апелације прошло је више од годину дана, а у том времену апеланту није било омогућено да се изјасни о околностима у вези с продужењем притвора.

38. У вези с тим, Уставни суд указује да ЗКПФБиХ не садржи одредбе у којим би децидирано била прописана обавеза суда да приликом контроле оправданости трајања притвора одржава јавну сједницу на којој би оптужено лице имало могућност да се лично изјасни пред судом. Та обавеза је прописана чланом 145 став (5) ЗКПФБиХ само у случају да се појаве нове чињенице или када оптужено лице суду подноси приједлог за укидање притвора, у којем случају је суд обавезан одржати јавну сједницу. У вези с тим, Уставни суд указује да члан 5 Европске конвенције не искључује могућност да се системом аутоматског периодичног преиспитивања законитости лишења слободе може обезбиједити поштовање захтјева из члана 5 став 4 Европске конвенције, те да се у таквим околностима не мора одржавати јавна сједница у сваком случају када се продужава притвор. Одлука о томе да ли ће се одржати јавна сједница зависиће од околности у сваком конкретном предмету. Осим тога, када је установљено аутоматско преиспитивање,

одлуке о одржавању јавних сједница морају слиједити у „разумним интервалима“ (ор. *cit.* пресуда *Петровић против Србије*).

39. Надаље, Уставни суд наглашава да је чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине прописано да се права и слободе одређене у Европској конвенцији и њеним протоколима директно примјењују у Босни и Херцеговини, те да имају приоритет над сваким другим законом. На тај начин је утврђена уставна обавеза свих судова да у поступцима које воде и одлукама које доносе у оквиру своје надлежности примјењују стандарде људских права и основних слобода, на шта је додатно указано и чланом II/6 Устава Босне и Херцеговине. У својој досадашњој пракси Уставни суд је континуирано истицао да се на сваки конкретан случај требају директно примијенити одредбе Европске конвенције уколико домаћи закони не регулишу одређено питање у складу с Европском конвенцијом или га не регулишу довољно јасно (види Уставни суд, [АП-2044/20](#) од 5. октобра 2021. године, тачка 37 и даље).

40. У конкретном случају, иако се радило о тзв. аутоматском систему преиспитивања одлуке о законитости притвора, период дужи од годину дана у којем апелант није саслушан, према мишљењу Уставног суда, никако се не може сматрати „разумним интервалом“ у смислу релевантне праксе Европског суда. Једноставно речено, превелик значај има људска слобода, која је заштићена чланом 5 Европске конвенције, да би се могло толерисати да апелант не буде саслушан на околности продужења притвора у периоду дужем од годину дана. Управо због толиког значаја добра које се штити, суд је морао „видјети и чути апеланта“ у чешћим интервалима него што је то у конкретном случају, прије него што је шест пута продужио трајање притвора. Инсистирањем на томе да суд „види и чује апеланта“ избјегава се бирократизација одлучивања о продужењу трајања лишења слободе и омогућава се ономе ко је лишен слободе да се о томе изјасни. Будући да је апеланту наведено право ускраћено, Уставни суд закључује да је повријеђено апелантово право из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 став 4 Европске конвенције.

41. С обзиром на утврђену повреду апелантовог права из наведених разлога, Уставни суд сматра да је излишно разматрати остале апелационе наводе који се односе на постојање основане сумње, као и посебне притворске разлоге, јер би њих, према мишљењу Уставног суда, било могуће испитати тек након што се отклони повреда на коју је указано у овој одлуци.

42. Коначно, Уставни суд подсјећа да је у својој досадашњој пракси усвојио став, с обзиром на темпорални карактер рјешења о одређивању, односно продуживању мјере притвора, да у ситуацији када утврди да је апелантово лишавање слободе по оспореној одлуци редовног суда резултирало повредом права на личну слободу и безбједност, те да је у тренутку доношења одлуке Уставног суда лишавање слободе по оспореним одлукама истекло, довољно да утврди повреду уставног права и

укаже на учињене пропусте у поступку продужења мјере притвора (види, између осталих, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број [АП-4531/15](#) од 8. децембра 2015. године, тач. 68 и 69, с референцама на релевантну праксу Уставног суда, доступна на www.ustavnisud.ba). Међутим, Уставни суд напомиње да је Кантонални суд обавезан да, уколико апелант буде у притвору у вријеме пријема ове одлуке, одмах предузме радње којима ће омогућити апеланту дјелотворно саслушање пред судом у вези с притвором, како би се поштовале апелантове гаранције на личну слободу и безбједност, како је наведено у овој одлуци.

VII. Закључак

43. Уставни суд закључује да су основани апелантови наводи о повреди права на личну слободу и безбједност из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 став 4 Европске конвенције јер апеланту у поступку контроле оправданости притвора, након потврђивања оптужнице, није омогућено да у „разумним интервалима“ буде лично саслушан пред вијећем Кантоналног суда које одлучује о његовом притвору. При томе није одлучујуће да ли је ЗКПФБиХ такво поступање стриктно прописивао, будући да према Уставу Босне и Херцеговине одредбе Европске конвенције имају приоритет над свим другим законима и морају се директно примјењивати.

44. На основу члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 72 ст. (4) и (5) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

45. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Предмет број АП-3852/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ из Сарајева поднесена против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године

Одлука од 30. новембра 2023. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **АП-3852/21**, рјешавајући апелацију коју је поднио **„Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ Сарајево**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 94/14 и 47/23), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Мирсад Теман, потпредсједник

Златко М. Кнежевић, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 30. новембра 2023. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одбија се као неоснована апелација коју је поднио „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ Сарајево против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта БиХ број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ (у даљњем тексту: апелант) из Сарајева поднио је 8. новембра 2021. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта БиХ (у даљњем тексту: Апелациони суд) број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године. Апелант оспорава и Пресуду Основног суда Брчко дистрикта БиХ (у даљњем тексту: Основни суд) број 96 0 П 120629 19 П од 15. априла 2021. године.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Основног суда, Апелационог суда и Сулејмана Јазвина (у даљем тексту: тужилац) затражено је 16. новембра 2022. године да доставе одговоре на апелацију.
3. Након што су Уставном суду достављени одговори, Уставни суд их је 15. јуна 2023. године доставио апеланту на евентуално изјашњење.
4. Апелант није доставио изјашњење на одговоре.

III. Чињенично стање

5. Чињенице предмета које произлазе из апелантових навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин.
6. Апелант је као давалац кредита с тужиоцем закључио уговор о дугорочном кредиту. Уговором је, између осталог, предвиђено да тужилац мора да плати накнаду за обраду кредита у износу од 537,00 КМ. Тужилац је платио накнаду прије исплате кредита. Након тога, тужилац је поднио тужбу којом је тражио да суд утврди да је ништава одредба члана 4 став 1 наведеног уговора о кредиту. Тужилац је тражио да суд обавезе апеланта да му на име стицања без основа, усљед неосноване наплате накнаде за обраду кредитног захтјева, врати износ од 537,00 КМ са законском затезном каматом.
7. Основни суд је Пресудом број 96 0 П 120629 19 П од 15. априла 2021. године, која је потврђена Пресудом Апелационог суда број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године, усвојио тужиочев тужбени захтјев и обавезао апеланта да тужиоцу врати потраживани новчани износ. Основни суд је истакао да је вјештак економске струке у налазу навео да није могуће утврдити из чега се састоји трошак обраде кредита с обзиром на то да га апелант не представља као стварни трошак који је настао у одређеном тренутку и за одређену радњу. Утврђено је да наплата накнаде за обраду кредита није оправдана јер су оперативни трошкови банке урачунати у номиналну каматну стопу и нити једна радња апелантових радника није урађена додатно мимо радног времена. Такође је утврђено да је висина накнаде директно повезана с процентом од висине одобреног кредита, а не са стварно обављеним пословима. Основни суд је истакао да апелант током поступка није пружио нити један доказ о томе шта чини трошкове обраде кредита и на основу чега се та накнада наплаћује. Наведено је да нити у једном документу који је апелант презентовао нема образложења које се то стварне услуге наплаћују по основу накнаде за обраду кредита. Суд је истакао да апелант није довео у питање ни закључак вјештака да из свега утврђеног јасно произлази да он спорну накнаду наплаћује двоструко, и то унутар номиналне каматне стопе и посебно,

у проценту из одобреног износа кредита. На основу наведеног, Основни суд је закључио да је таквим поступањем апелант ставио тужиоца у неравноправан положај у односу на њега и да је апелант, наплатом те накнаде на начин како је утврђено, поступио супротно одредбама чл. 12, 15, 25 став 1, 46, 103, 105, 210 став 2 и 214 у вези са чланом 1065 Закона о облигационим односима (у даљњем тексту: ЗОО). Наиме, како је образложено, тим одредбама је прописана обавезна примјена начела савјесности, поштења и једнаких давања приликом закључења облигационоправних односа.

8. Апелациони суд је у својој Пресуди број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године потврдио правни став Основног суда. Нарочито је истакао да је апелант, умањујући износ кредита за трошкове накнаде за обраду кредита, проузроковао неравнотежу у правима и обавезама уговорних страна на тужиочеву штету. Истакнуто је и да апелант, иако је од тужиоца наплатио ту накнаду, током поступка није доказао на шта се трошкови обраде кредитног захтјева односе. Апелациони суд је истакао да је апелант морао тужиоцу на јасан и транспарентан начин да објасни разлоге, начин и структуру обрачуна накнаде за обраду кредита, што није учинио.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

9. Апелант се позвао на кршење права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Наводи да су редовни судови при доношењу оспорених одлука произвољно примијенили релевантне прописе, и то Закон о банкама, Закон о заштити корисника финансијских услуга и Одлуку о јединственом начину обрачуна и исказивања ЕКС на кредите и депозите. Апелант истиче да тим прописима није забрањена наплата накнаде за обраду кредита. Наводи да редовни судови погрешно тумаче појмове каматних стопа и накнаде за обраду кредита јер то није исто. Апелант истиче да су редовни судови из Брчко дистрикта на такав начин поступили у потпуности супротно пракси која је заузета у предметима Врховног суда РС и Врховног суда ФБиХ. Апелант се, између осталих, позива на Пресуду Врховног суда ФБиХ број 58 0 П 101911 18 Рев од 17. септембра 2019. године и Пресуду Врховног суда РС број 80 0 Мал 111035 20 Спп од 1. јуна 2020. године. Наиме, апелант наводи да је у тим пресудама јасно афирмисан став да уговарање и плаћање накнаде за обраду кредита није забрањено нити једним прописом, те да околност да у самом уговору није наведено на шта се та накнада односи не може бити довољна за утврђење да је таква одредба уговора ништава.

б) Одговори на апелацију

10. Апелациони суд је навео да је у својој пресуди дао јасне разлоге за заузети правни став и да нема потребе да их понавља.

11. Основни суд је навео да није било кршења права на која се апелант позива јер је утврђено да спорне одредбе уговора не садрже јасно одређене и побројане трошкове обраде кредита за које је накнада наплаћена. Тај суд је навео да је таква пракса у потпуности усаглашена на подручју Брчко дистрикта и да одлука у конкретном предмету не одступа од те праксе.

12. Тужилац је навео да није било кршења апелантовог права јер је такав правни став дио праксе судова у Брчко дистрикту и истакнут је и у Пресуди Суда Европске уније број Ц-224/19 од 16. јула 2020. године.

V. Релевантни прописи

13. **Закон о облигационим односима** („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89)

За потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

УГОВОР О КРЕДИТУ

Појам

Члан 1065.

Уговором о кредиту банка се обавезује да кориснику кредита стави на располагање одређени износ новчаних средстава, на одређено или неодређено време, за неку намену или без утврђене намене, а корисник се обавезује да банци плаћа уговорену камату и добијени износ новца врати у време и на начин како је утврђено уговором.

14. У **Закону о заштити потрошача у БиХ** („Службени гласник БиХ“ бр. 25/06 и 88/15) релевантне одредбе гласе:

Члан 54. став (1) и став (2) тачка 2)

(1) Потрошач мора прије закључења уговора о кредиту бити упознат у писаној форми са свим уговорним одредбама.

(2) Информација из става (1) овог члана треба да садржава:

2) укупне трошкове кредита;

Члан 55.

(1) Укупни трошкови кредита су сви трошкови, укључујући камате и сва друга давања која је потрошач дужан да плати за одобрени кредит.

(2) Укупни трошкови кредита које сноси потрошач не укључују:

- а) трошкове које потрошач плаћа ако не испуњава уредно обавезе из уговора о кредиту;
- б) трошкове дознака и трошкове за вођење рачуна за плаћање отплате, камате и остале издатке у вези с уговореним кредитом;
- ц) трошкове осигурања отплате кредита чији износ може бити највише укупан износ кредита, укључујући камате и остале трошкове;
- д) трошкове чланарина у одређеним удружењима или групама који произлазе из посебних уговора, а утичу на услове потрошачког кредита;
- е) друге трошкове, као што су трошкови које потрошач треба да плати при куповини одређеног производа, а не сматрају се продајном цијеном производа.

VI. Допустивост и меритум

15. Уставни суд утврђује да апелација испуњава услове прописане чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине и чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, као и да је поднесена у року, да испуњава и остале услове допустивости из члана 18 став (3) Правила Уставног суда, те да није очигледно (*prima facie*) неоснована у смислу одредбе члана 18 став (4) Правила Уставног суда.

16. Апелант побија наведене одлуке тврдећи да су му тим одлукама прекршена права из члана II/3е) и к) Устава Босне и Херцеговине, члана 6 став 1 Европске конвенције и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Право на правично суђење

17. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

18. Члан 6 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом. [...]

19. У односу на наводе о произвољној примјени права, Уставни суд подсјећа да је, према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд), првенствено на домаћим органима, нарочито судовима, да рјешавају проблеме тумачења домаћих закона. Европски суд истиче да не треба поступати као суд „четврте инстанце“ те да стога неће, према члану 6 став 1 Европске конвенције (којем кореспондира члан III/3е) Устава Босне и Херцеговине), доводити у питање оцјену домаћих судова, осим ако се њихова утврђења могу сматрати произвољним или „очигледно неразумним“ (види Европски суд, *Аићерић против Босне и Херцеговине*, одлука од 17. децембра 2019. године, представка број 52871/13, тачка 23 с даљњим референцама). Такву праксу досљедно слиједи и Уставни суд у односу на одлуке редовних судова (види, између осталих, Одлуку о допустивости и меритуму број *АП-4033/20* од 22. јуна 2022. године, тач. 42–45 с даљњим референцама, објављену на www.ustavnisud.ba).

20. У вези с наводима да су редовни судови произвољно примијенили право, Уставни суд указује да су ти судови у образложењима оспорених одлука дали детаљне, јасне и релевантне разлоге како о чињеничним тако и о правним утврђењима, због чега се не може закључити да су таква утврђења произвољна или „очигледно неразумна“. Нарочито, Уставни суд указује да су редовни судови закључили да је апелант одредио накнаду за обраду кредита у износу од 537,00 КМ, колико износи одређени проценат од укупног износа кредита. Међутим, редовни судови су утврдили да апелант није на транспарентан начин образложио шта све спада у те трошкове, нити је било чиме довео у питање закључак вјештака финансијске струке да те трошкове наплаћује двоструко, и то унутар номиналне каматне стопе и посебно као накнаду (види тач. 7 и 8 ове одлуке), чиме је, супротно одредбама ЗОО-а, довео тужиоца у неравноправан положај. Уставни суд сматра да, сходно законским одредбама на које су се редовни судови позвали, не произлази да су ти судови произвољно примијенили право када су усвојили тужиочев тужбени захтјев и обавезали апеланта да му врати наплаћену накнаду.

21. Надаље, апелант наводи да му је право на правично суђење прекршено и због тога што у вези с наплатом ове накнаде пракса судова у Брчко дистрикту није усклађена с праксом судова у Федерацији БиХ и РС, дакле пракса је супротна. У вези с тим, Уставни суд указује да је у својој пракси у више предмета већ рјешавао чињенично и правно питање наплате трошкова обраде кредита. Тако је нпр. у предмету број *АП-1338/20* (види Одлуку Уставног суда број *АП-1338/20* од 20. октобра 2021. године, доступна на www.ustavnisud.ba) у којем је била оспорена пресуда Врховног суда Федерације БиХ, Уставни суд одбацио као очигледно (*prima facie*) неосновану апелацију у дијелу који се односи на наплату накнаде

трошкова кредита. Међутим, у том предмету редовни судови су утврдили да су такви трошкови у уговору писмено прецизирани, па се апелант (тузилац у том предмету) не може накнадно позивати на евентуални несразмјер трошкова и заиста обављених радњи. Тачније, у том предмету, за разлику од конкретног, вјештак финансијске струке је утврдио да банка није апеланту испоставила рачун за наплату накнаде за обраду кредита, али да је из кредитне документације видљиво на које се радње та накнада односила (ангажовање ресурса банке за комплетирање документације, процјена ризика и улагања, сачињавање уговора). Како у конкретном случају вјештак није могао да утврди на шта су се односили трошкови обраде кредита, то се став Уставног суда из Одлуке број АП-1338/20 у вези с тим питањем не може примијенити на конкретан случај.

22. Такође, апелант се позива и на Пресуду Врховног суда број 58 0 П 101911 18 Рев од 17. септембра 2019. године. Та пресуда је била оспорена апелацијом број АП-4232/19 коју је Уставни суд одбацио као недопуштену јер ју је поднијело неовлашћено лице (види Уставни суд, Одлука о допустивости број [АП-4232/19](#) од 26. марта 2020. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Иако није испитивао меритум тог предмета, Уставни суд запажа да је у тој пресуди Врховни суд заиста истакао да чињеница да нису таксативно наведени трошкови за које се плаћа накнада обраде кредита не значи да је његова наплата незаконита. Међутим, у том предмету је, за разлику од конкретног предмета, утврђено да су трошкови у потпуности одредиви те да тужилац није тражио утврђивање ништавости одредбе уговора као што је то тражио у конкретног предмета. Због тога се у ова два предмета не ради о истовјетној чињеничној и правној ситуацији те је позивање на ту пресуду у смислу различитости праксе неосновано.

23. Уставни суд, такође, указује на Пресуду Суда Европске уније (Европског суда правде) бр. Ц-259/19 и Ц-224/19 од 16. јула 2020. године, параграф 79 и тачка 4 закључка (спојени предмети, доступна на <https://curia.europa.eu>). Из наведене пресуде јасно произлази да је тај суд заузео став да се трошкови обраде кредита сматрају законито наплаћеним само уколико финансијска институција докаже да накнада одговара стварно пруженим услугама и трошковима који су код одобравања кредита настали „а у супротном се може створити знатна неравнотежа у правима између уговорених страна што је у супротности са захтјевом добре вјере“. У конкретног случају, међутим, оспореним одлукама је утврђено да апелант није доказао да наплаћени трошкови обраде кредита одговарају стварно пруженим услугама и трошковима који су настали, о чему су судови дали јасна и релевантна образложења (види тачку 20 ове одлуке).

24. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да у конкретног случају нема кршења апелантовог права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције.

Право на имовину

25. У односу на право на имовину, Уставни суд запажа да апелант тврдње о кршењу тог права, у суштини, заснива на истим наводима које је истакао у вези с правом на правично суђење, које је Уставни елаборирао у претходним тачкама ове одлуке и закључио да су неосновани. Осим тога, Уставни суд сматра да у конкретном случају нема ништа из чега би се могло закључити да је апелантово право на имовину дошло у питање на начин који би водио потреби да Уставни суд то право посебно испита према стандардима из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, нити су у апелацији пружени докази из којих би се могло закључити супротно. С обзиром на то, Уставни суд сматра да су наводи о кршењу права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, такође, неосновани.

VII. Закључак

26. Уставни суд закључује да нема кршења права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције када нема ништа што би указивало да су редовни судови произвољно примијенили право када су утврдили да тужиоцу припада право на поврат новчаног износа наплаћеног на име обраде кредита те када апелант није тужиоцу јасно презентовао на шта се ти трошкови односе.

27. Нема кршења права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију када није очигледно да је то апелантово право дошло у питање на начин који би водио потреби да Уставни суд то право посебно испита према стандардима из члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, нити су у апелацији пружени докази из којих би могло да се закључи супротно.

28. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

29. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

РЕГИСТРИ ОДЛУКА

Регистар одлука по надлежности

1. Члан VI(3а) Устава Босне и Херцеговине

1.1. Предмет број У-16/20

РЈЕШЕЊЕ О НЕИЗВРШЕЊУ од 19. јануара 2023. године

Рјешење о неизвршењу Одлуке број У-16/20 којом је Комисији за концесије Босне и Херцеговине наложено да у својству Заједничке комисије за концесије, у смислу члана 4 став 3 и члана 6 став 2 Закона о концесијама Босне и Херцеговине, најкасније у року од три мјесеца од дана достављања одлуке ријешити спорна питања између Босне и Херцеговине и Републике Српске која су настала у вези с додјелом концесија и актима који су наведени у одлуци

страна 11

1.2. Предмет број У-19/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 14 Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16)

страна 17

1.3. Предмет број У-23/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности релевантног дијела члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04)

страна 37

1.4. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страна 51

1.5. Предмет број У-29/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 63/20), члана 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и

члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20)

страница 127

1.6. Предмет број У-15/20

ОДЛУКА О ОБУСТАВИ ПОСТУПКА од 23. марта 2023. године

Захтјев Борјане Кришто, у вријеме подношења захтјева предједавајуће Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 9 став (1), члана 10 став (4) и члана 11 став (1) тачка б) Закона о Суду Босне и Херцеговине

страница 149

1.7. Предмет број У-2/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Закона о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13)

страница 153

1.8. Предмет број У-3/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23)

страница 177

2. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине

2.1. Предмет број У-33/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Бихаћу (судија Влатка Иваниш) за оцјену уставности Пресуде Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-20/22 од 27. јуна 2022. године

страница 247

2.2. Предмет број У-25/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страница 253

2.3. Предмет број У-22/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на

нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 265

2.4. Предмет број У-32/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 23. марта 2023. године

Захтјев Основног суда у Бањалуци (судија Игор Марић) за оцјену уставности члана 10 став 1 тачка б) Закона о судским таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 и 67/20) са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

страна 277

2.5. Предмет број У-34/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла Дрпљанин) за оцјену уставности Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“ број 20/10) са чланом III/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

страна 283

2.6. Предмет број У-26/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрић) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 299

2.7. Предмет број У-2/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену уставности чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22)

страна 321

2.8. Предмет број У-13/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) с одредбама члана III/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана III/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола

број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

страна 343

2.9. Предмет број У-12/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године
Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 365

3. Члан VI/36) Устава Босне и Херцеговине

3.1. Предмет број АП-2264/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. и 20. јануара 2023. године
Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

страна 389

3.2. Предмет број АП-4204/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године
Апелација „Енергоинвеста ТПО“ д.д. Јајце, који заступа Дениса Гачанин, адвокат из Сарајева, поднесена против Закључка Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 19. октобра 2022. године

страна 411

3.3. Предмет број АП-4558/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године
Апелација Лејле Фазлагвић-Пашић, коју заступа Сенад Билић, адвокат из Сарајева, поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 026508 22 Кж 67 од 27. септембра 2022. године

страна 423

3.4. Предмет број АП-3228/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године
Апелација Кенана Чустовића, којег заступа Нина Кисић, адвокат из Сарајева, поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 039477 22 Кж 8 од 14. јула 2022. године и Рјешења Кантоналног суда у Сарајеву број 09 0 К 039477 22 Кв 8 од 6. јула 2022. године

страна 437

3.5. Предмет број АП-3852/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 30. новембра 2023. године

Апелација „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ из Сарајева поднесена против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године

страна 455

Регистар одлука по критеријумима допуствости

1. Члан 18 став (3) тачка х) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине

АПЕЛАЦИЈА ЈЕ *RATIONE MATERIAE* ИНКОПАТИБИЛНА СА УСТАВОМ

1.1. Предмет број АП-2264/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. и 20. јануара 2023. године

Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

страна 389

2. Члан 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине

УСТАВНИ СУД НИЈЕ НАДЛЕЖАН ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

2.1. Предмет број У-33/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Бихаћу (судија Влатка Иваниш) за оцјену уставности Пресуде Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-20/22 од 27. јуна 2022. године

страна 247

2.2. Предмет број У-12/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 365

3. Члан 19 став (1) тачка ф) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЈЕВА ЈЕ ПРОПУСТИО ДА У ОСТАВЉЕНОМ РОКУ ДОПУНИ/ПРЕЦИЗИРА ЗАХТЈЕВ

3.1. Предмет број У-32/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 23. марта 2023. године

Захтјев Основног суда у Бањалуци (судија Игор Марић) за оцјену уставности члана 10 став 1 тачка б) Закона о судским таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 73/08, 49/09, 67/13, 63/14, 66/18 и 67/20) са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

страна 277

4. Члан 19 став (1) тачка г) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине
ОСПОРЕНИ ОПШТИ АКТ НИЈЕ НА СНАЗИ

4.1. Предмет број У-26/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрић) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 299

Регистар одлука по каталогу права

1. Члан II/3а) Устава Босне и Херцеговине

Члан 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода
ПРАВО НА ЖИВОТ

1.1. Предмет број АП-2264/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. и 20. јануара 2023. године

Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

страна 389

2. Члан II/3б) Устава Босне и Херцеговине

Члан 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода
ЗАБРАНА МУЧЕЊА

2.1. Предмет број АП-2264/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. и 20. јануара 2023. године

Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

страна 389

3. Члан II/3д) Устава Босне и Херцеговине

Члан 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода
ПРАВО НА ЛИЧНУ СЛОБОДУ И БЕЗБЈЕДНОСТ

3.1. Предмет број АП-3228/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Апелација Кенана Чустовића, којег заступа Нина Кисић, адвокат из Сарајева, поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 039477 22 Кж 8 од 14. јула 2022. године и Рјешења Кантоналног суда у Сарајеву број 09 0 К 039477 22 Кв 8 од 6. јула 2022. године

страна 437

4. Члан II/3е) Устава Босне и Херцеговине

Члан 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода
ПРАВО НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ

4.1. Предмет број У-34/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (судија Шејла

Дрпљанин) за оцјену уставности Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“ број 20/10) са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

страница 283

4.2. Предмет број У-13/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

страница 343

4.3. Предмет број АП-3852/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 30. новембра 2023. године

Апелација „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ из Сарајева поднесена против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године

страница 455

5. Члан II/3к) Устава Босне и Херцеговине

Члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода

ЗАШТИТА ИМОВИНЕ

5.1. Предмет број У-2/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену уставности чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22)

страница 321

5.2. Предмет број У-13/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

страница 343

5.3. Предмет број АП-4204/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Апелација „Енергоинвеста ТПО“ д.д. Јајце, који заступа Дениса Гачанин, адвокат из Сарајева, поднесена против Закључка Општинског суда у Јајцу број 128 0 Ип 009830 13 Ип од 19. октобра 2022. године

страна 411

5.4. Предмет број АП-4558/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Апелација Лејле Фазлагих-Пашић, коју заступа Сенад Билић, адвокат из Сарајева, поднесена против Рјешења Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 09 0 К 026508 22 Кж 67 од 27. септембра 2022. године

страна 423

5.5. Предмет број АП-3852/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 30. новембра 2023. године

Апелација „Raiffeisen Bank“ д.д. БиХ из Сарајева поднесена против Пресуде Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине број 96 0 П 120629 21 Гж од 15. септембра 2021. године

страна 455

6. Члан II/4 Устава Босне и Херцеговине

**Члан 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода
ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ**

6.1. Предмет број У-25/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 253

6.2. Предмет број У-22/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 265

6.3. Предмет број У-29/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 21 Закона о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању

(„Службени гласник Републике Српске“ број 63/20), члана 140 Закона о основном васпитању и образовању („Службени гласник Републике Српске“ број 81/22) и члана 17 Закона о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник Републике Српске“ број 92/20)

страница 127

6.4. Предмет број У-26/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрића) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страница 299

6.5. Предмет број У-2/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену уставности чл. 29 и 30 Закона о Пореској управи Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 29/11 – одлука УС, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15 и 44/22)

страница 321

6.6. Предмет број У-13/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Кантоналног суда у Тузли (судија Предраг Крсмановић) за оцјену компатибилности члана 46 став 5 Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21 и 19/22) с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

страница 343

6.7. Предмет број У-12/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страница 365

7. Члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода
ПРАВО НА СЛОБОДНЕ ИЗБОРЕ

7.1. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године
Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страна 51

8. Члан 1 Протокола број 6 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода
УКИДАЊЕ СМРТНЕ КАЗНЕ

8.1. Предмет број АП-2264/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. и 20. јануара 2023. године

Апелација Patrasa Moina, држављанина Пакистана, којег заступају Амила Мимица Куносић и Свен Селесковић, адвокати запослени у адвокатском друштву „Kunosić&Co d.o.o. – Kunosić&Co Ltd“ Тузла, поднесена против пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 042239 22 Увп од 10. маја 2022. године и С1 3 У 042239 22 У од 1. априла 2022. године, као и против Рјешења Министарства безбједности, Сектор за азил, број УП-1-07/1-41-1-391-12/20 од 3. фебруара 2022. године

страна 389

9. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода
ОПШТА ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

9.1. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године
Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страна 51

9.2. Предмет број У-25/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 253

9.3. Предмет број У-22/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 265

9.4. Предмет број У-26/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрић) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 299

9.5. Предмет број У-12/23

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мелиса Бандић) за оцјену уставности члана 20 Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 45/10, 111/12, 20/17, 22/19 и 94/20) и Уредбе о накнадама које немају карактер плате („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 63/10, 22/11, 66/11, 51/12 и 99/22) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 365

Регистар одлука по осталим члановима Устава Босне и Херцеговине

1. Члан I/2 Устава Босне и Херцеговине

1.1. Предмет број У-23/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности релевантног дијела члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04)

страна 37

1.2. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године Захтјев Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева предједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страна 51

1.3. Предмет број У-3/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23)

страна 177

1.4. Предмет број У-25/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Едина Кршлак) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страна 253

1.5. Предмет број У-22/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судија Драгица Милетић) за оцјену уставности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 90/05, 32/07, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 и 77/20) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страница 265

1.6. Предмет број У-26/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 13. јула 2023. године

Захтјев Основног суда у Сребреници (судија Самир Фехрић) за оцјену уставности члана 6 Закона о платама и накнадама судија и тужилаца Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

страница 299

2. Члан I/76) Устава Босне и Херцеговине

2.1. Предмет број У-19/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 14 Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16)

страница 17

3. Члан II/2 Устава Босне и Херцеговине

3.1. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године
Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страница 51

4. Члан II/5 Устава Босне и Херцеговине

4.1. Предмет број У-19/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности члана 14 Закона о држављанству Босне и Херцеговине – службени пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 22/16)

страна 17

5. Члан III/1 Устава Босне и Херцеговине

5.1. Предмет број У-23/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 19. јануара 2023. године

Захтјев Дениса Звиздића, у вријеме подношења захтјева другог замјеника предједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, за оцјену уставности релевантног дијела члана 5 став 1 тачка а) Закона о застави Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 19/01 и 23/04)

страна 37

6. Члан III/2б) Устава Босне и Херцеговине

6.1. Предмет број У-3/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1) тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1) тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1) тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23)

страна 177

7. Члан III/3б) Устава Босне и Херцеговине

7.1. Предмет број У-27/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 23. марта 2023. године

Захтјев Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 79/22 и 80/22) СХI, СХII, СХХ, СХХI, СХХVIII и чл. од 1 до 5 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине које је наметнуо високи представник за Босну и Херцеговину одлукама бр. 06/22 и 07/22 од 2. октобра 2022. године Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену усаглашености с Уставом Босне и Херцеговине амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине од СХ до СХХХ и Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине

страна 51

7.2. Предмет број У-2/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева члана Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Закона о техничким прописима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 98/13)

страна 153

7.3. Предмет број У-3/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 28. септембра 2023. године

Захтјев седам делегата Вијећа народа Републике Српске за оцјену уставности члана 7, члана 8, члана 9 став (3), члана 19, члана 22, члана 30 став (1 тач. 6), 7), 8), 9), 10), 13) и 14), члана 33 став (1 тач. 5), 6), 7) и 8) и став (2), члана 37, члана 48 став (1 тачка 3) и став (2) истог члана, те члана 50 Закона о обезбјеђењу квалитета у високом образовању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/20 и 16/23)

страна 177

**АЗБУЧНИ ИНДЕКС КЉУЧНИХ
ПОЈМОВА**

| | | | |
|--|-----|---|-----|
| А | | Ј | |
| Азил | | Јавни интерес | |
| АП-2264/22 | 389 | АП-4204/22 | 411 |
| Б | | К | |
| Брзина преиспитивања законитости лишења слободе | | Кредит, трошкови обраде | |
| АП-3228/22 | 437 | АП-3852/21 | 455 |
| В | | Кривични поступак | |
| Високи представник | | АП-4558/22 | 423 |
| У-27/22 | 51 | АП-3228/22 | 437 |
| Г | | Квалитет закона | |
| Грађански поступак | | У-27/22 | 51 |
| АП-3852/21 | 455 | У-2/23 | 321 |
| Д | | Л | |
| Дискриминација | | Легитимно очекивање | |
| У-27/22 | 51 | У-27/22 | 51 |
| У-29/22 | 127 | У-13/23 | 343 |
| У-25/22 | 253 | М | |
| У-22/22 | 265 | Међународни пакт о грађанским и политичким правима | |
| У-26/22 | 299 | У-27/22 | 51 |
| У-13/23 | 343 | У-25/22 | 253 |
| У-12/23 | 365 | У-22/22 | 265 |
| Држављанство | | У-26/22 | 299 |
| У-19/22 | 17 | У-12/23 | 365 |
| З | | Мијешање у имовину | |
| Застава | | У-13/23 | 343 |
| У-23/22 | 37 | Мјера обезбјеђења | |
| И | | АП-4558/22 | 423 |
| Имовина, контрола коришћења | | Н | |
| АП-4558/22 | 423 | Надлежност суда | |
| Избори | | У-34/22 | 283 |
| У-27/22 | 51 | Непристрасан суд | |
| Изборни закон | | У-34/22 | 283 |
| У-27/22 | 51 | О | |
| Извршење | | Образложена пресуда | |
| АП-4204/22 | 411 | АП-3852/21 | 455 |
| Извршни поступак | | Образовање | |
| АП-4204/22 | 411 | У-3/21 | 177 |

П

Пензија

У-13/23 343

Порез

У-2/23 321

Примјена права и утврђивање чињеница (произвољност)

АП-3852/21 455

Принцип одговорности ентитета

У-2/21 153

Принцип поштовања одлука институција Босне и Херцеговине

У-2/21 153

Притвор

АП-3228/22 437

Процедуралне гаранције преиспитивања законитости лишења слободе

АП-3228/22 437

Пропорционалност

У-2/23 321

У-13/23 343

АП-4204/22 411

АП-4558/22 423

Р

Радни однос, права

У-25/22 253

У-22/22 265

У-26/22 299

У-12/23 365

С

Страни држављанин

АП-2264/22 389

У

Устав ентитета

У-27/22 51