

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 7/05**, rješavajući zahtjev **Sulejmana Tihića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 60/05), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Tudor Pantiru, potpredsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Hatidža Hadžiosmanović, potpredsjednica

David Feldman, sudija

Valerija Galić, sutkinja

Jovo Rosić, sudija

Constance Grewe, sutkinja

na sjednici održanoj 2. decembra 2005. godine donio je

## **ODLUKU O MERITUMU**

Odbija se zahtjev **Sulejmana Tihića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine.**

Utvrđuje se da su Statut Grada Istočno Sarajevo („Službene novine Grada Istočno Sarajevo“ br. 10/00 i 1/02) i Statut Grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ broj 4/00) u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da je konstituiranje Skupštine Grada Istočno Sarajevo na osnovu sljedećih odluka: Odluka Skupštine Općine Sokolac o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo broj 01-111-48 od 15. aprila 2005. godine; Odluka Skupštine Općine Pale o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo broj 01-022/10 od 31. marta 2005. godine; Odluka Skupštine općine Lukavica o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo broj 01-013-600-08/05 od 5. aprila 2005. godine; Odluka Skupštine Općine Kasindo o izboru i imenovanju odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo broj 02-023-113/05 od 15. aprila 2005. godine; Odluke Skupštine Općine Trnovo o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo broj 01-33/05 od 28. aprila 2005. godine; Odluka Skupštine Općine Istočni Stari Grad o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo od 4. aprila 2005. godine, te konstituiranje Skupštine Grada Banja Luka, u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i «Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

---

# OBRAZLOŽENJE

## I. Uvod

1. Sulejman Tihić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 31. maja 2005. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Statuta Grada Istočno Sarajevo („Službene novine Grada Istočno Sarajevo“ br. 10/00 i 1/02) i Odluka o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo i to: Odluka Skupštine Općine Sokolac broj 01-111-48 od 15. aprila 2005. godine, Odluka Skupštine Općine Pale broj 01-022/10 od 31. marta 2005. godine, Odluka Skupštine Općine Lukavica broj 01-013-600-08/05 od 5. aprila 2005. godine, Odluka Skupštine Općine Kasindo broj 02-023-113/05 od 15. aprila 2005. godine [u zahtjevu je pogrešno naveden broj 02-083-113/05], Odluka Skupštine Općine Trnovo broj 01-33/05 od 28. aprila 2005. godine [u zahtjevu je pogrešno naveden broj 01-32/05], Odluka Skupštine Općine Istočni Stari Grad od 4. aprila 2005. godine, kao i Statuta Grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ broj 4/00) i konstituiranja Skupštine Grada Banja Luka na osnovu rezultata lokalnih izbora održanih 2004. godine u Bosni i Hercegovini.

## II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Skupštine Grada Istočno Sarajevo, Skupštine Grada Banja Luka, Skupštine Općine Sokolac, Skupštine Općine Pale, Skupštine Općine Lukavica, Skupštine Općine Kasindo, Skupštine Općine Trnovo i Skupštine Općine Istočni Stari Grad zatraženo je, 13. i 14. oktobra 2005. godine, da dostave odgovor na zahtjev.

3. Odgovor na zahtjev Skupština Grada Banja Luka dostavila je 27. oktobra 2005. godine, Grad Istočno Sarajevo 27. oktobra 2005. godine, a Skupština Općine Sokolac 31. oktobra 2005. godine.

4. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori na zahtjev su dostavljeni podnosiocu zahtjeva 7. novembra 2005. godine.

## III. Zahtjev

### a) Navodi iz zahtjeva u vezi sa Statutom Grada Istočno Sarajevo

5. Podnosilac zahtjeva je naveo da je odlukama o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo, skupštine općina Sokolac, Pale, Lukavica, Kasindo, Trnovo i Istočni Stari Grad izabran u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo 31 odbornik, čija je nacionalna struktura gotovo u cijelosti monoetnička, jer je 30 odbornika iz reda srpskog naroda, dok je samo jedan odbornik iz reda bošnjačkog naroda. Takav izbor odbornika je, kako se navodi u zahtjevu, omogućen Statutom Grada Istočno Sarajevo, koji niti jednom svojom odredbom ne osigurava minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, Bošnjaka, Srba, Hrvata i pripadnika Ostalih u Skupštini Grada Istočno Sarajevo. Podnosilac zahtjeva je naveo da se na takav način omogućava provođenje diskriminacije nad Bošnjacima i Hrvatima, kao konstitutivnim narodima Bosne i Hercegovine, kao i svim ostalim građanima Bosne i Hercegovine u organima Grada Istočno Sarajevo, jer izabrani sastav Skupštine Grada Istočno Sarajevo ni u kojem slučaju ne odgovara temeljnim principima o konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini.

6. Npropisivanjem, odnosno neosiguravanjem minimalne zastupljenosti konstitutivnim narodima u organima Grada Istočno Sarajevo, navedeno je u zahtjevu, omogućava se jednom narodu (srpskom) provođenje diskriminacije nad pripadnicima druga dva naroda (bošnjačkog i hrvatskog) u Skupštini Grada Istočno Sarajevo, kao i drugim organima tog grada.

7. Podnosilac je, također, naveo da ukoliko Statut Grada Istočno Sarajevo dozvoljava takav izbor u čijem ukupnom broju (31) će 30 odbornika biti iz reda srpskog naroda, to znači da su druga dva konstitutivna naroda, kao i pripadnici Ostalih, onemogućeni da učestvuju u vlasti na nivou tog grada, te da im je onemogućen pristup, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama na ovom nivou. Isto tako, navedeno je u zahtjevu, na taj način ne samo da se uvodi diskriminacija u organe Grada Istočno Sarajevo, nego se ona „ovjekovječuje“, jer nadležni organi ne čine ništa kako bi „izmijenili, poništili ili ukinuli takav propis koji ovjekovječuje diskriminaciju tamo gdje ona postoji“ čime je prekršen član 2. stav 1.c) i član 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

8. Podnosilac zahtjeva ja predložio da Ustavni sud utvrdi da Statut Grada Istočno Sarajevo nije u saglasnosti sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 2. stav 1.c) i članom 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Također je predloženo da Ustavni sud utvrdi da konstituiranje Skupštine Grada Istočno Sarajevo na osnovu odluka o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo i to: Odluke Skupštine Općine Sokolac broj 01-111-48 od 15. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Pale broj 01-022/10 od 31. marta 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Lukavica broj 01-013-600-08/05 od 5. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Kasindo broj 02-023-113/05 od 15. aprila 2005.

godine, Odluke Skupštine Općine Trnovo broj 01-33/05 od 28. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Istočni Stari Grad od 4. aprila 2005. godine, nije u saglasnosti sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 2. stav 1. tačka c) i članom 5. stav 1. tačka c). Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

**b) Navodi iz zahtjeva u vezi sa Statutom Grada Banja Luka**

9. Podnosilac zahtjeva je naveo da Statut Grada Banje Luke u svom članu 13. sadrži odredbu po kojoj se odbornici biraju na neposrednim izborima na području cijelog Grada, u skladu sa zakonom. Nepropisivanjem načina na koji bi se osigurala minimalna zastupljenost konstitutivnih naroda u Skupštini Grada Banja Luka, navedeno je u zahtjevu, stvoreni su uvjeti da se na lokalnim izborima održanim 2004. godine u Skupštinu Grada Banja Luka izabere 31 odbornik, od kojih je 30 srpske nacionalnosti. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, na taj su način prekršeni temeljni principi Odluke Ustavnog suda broj U 5/98 o konstitutivnosti naroda, jer se bez ikakvog razumnog i objektivnog opravdanja, pravnim nereguliranjem, omogućava jednom narodu da ostvari skoro apsolutno predstavljanje u organima vlasti Grada Banje Luke na štetu druga dva konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. U zahtjevu je navedeno da iz Odluke o konstitutivnosti naroda proizlazi „da ako je uspostavljen sistem vlasti koja rezervira sve javne položaje samo za pripadnike određenih etničkih grupa, pravo na učešće u izborima, na sudjelovanje u vlasti, kao i vođenju javnih poslova na bilo kojem nivou i pravo na jednak pristup javnim službama je ozbiljno prekršeno za sve one osobe ili građane koji ne pripadaju tim etničkim grupama, s obzirom da je njima a priori onemogućeno da se predstave kao kandidati za takve vladine ili javne položaje.“ Podnosilac zahtjeva smatra da se „pod rezerviranjem položaja za pripadnike samo jednog naroda svakako može podrazumijevati i neadekvatno pravno propisivanje, ili nepropisivanje mehanizama kojima bi se spriječila ovakva etnička dominacija u strukturama vlasti, pa makar to bili i organi koji se biraju na neposrednim tajnim izborima.“ Podnosilac zahtjeva se pozvao i na Odluku Ustavnog suda broj U 4/05 kojom je odlučeno o ustavnosti Statuta Grada Sarajeva i Odluku o izboru vijećnika u Gradsko vijeće Grada Sarajeva u dijelu u kojem je naglašena „obaveza političkih stranaka da na svim nivoima vlasti, za koje se predlažu njihovi kandidati, ispoštuju principe Odluke broj U 5/98 o konstitutivnosti naroda, koji su prvenstveno bazirani na popisu stanovništva iz 1991. godine“. S tim u vezi, podnosilac zahtjeva je naveo da je, s obzirom da je prema popisu stanovništva iz 1991. godine u Gradu Banja Luka živjelo 106.826 Srba (54,59%), 29.026 Hrvata (14,83%), 28.558 Bošnjaka (14,59%), 23.656 Jugoslavena (12,09%) i 7626 Ostalih (3,9%), očigledno da sastav Skupštine Grada Banje Luke ne osigurava zastupljenost konstitutivnih naroda i pripadnika Ostalih po popisu stanovništva iz 1991. godine. Takav sastav gradskog predstavničkog tijela je, kako je

navedeno u zahtjevu, suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine i Odluci o konstitutivnosti naroda, i tako krši odredbe međunarodnih dokumenata kojima se zabranjuje svaki vid diskriminacije zasnovan na etničkom ili nacionalnom porijeklu, a za koju ne postoji objektivno i razumno opravdanje.

10. Podnosilac zahtjeva je naveo da sve ovo nije u saglasnosti sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 2. stav 1.c) i članom 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

### **b) Odgovor na zahtjev**

#### **Odgovor Grada Istočno Sarajevo**

11. Grad Istočno Sarajevo je naveo da se pred Ustavnim sudom kao jedinstveni učesnici pojavljuju Grad Istočno Sarajevo sa općinama Sokolac, Pale, Lukavica, Kasindo, Trnovo i Istočni Stari Grad. U odgovoru je navedeno da se ne osporava nadležnost Ustavnog suda za postupanje niti ovlaštenje predlagača za pokretanje postupka, ali da se zahtjev osporava iz razloga koji su dalje navedeni u odgovoru. Navedeno je da članovi I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, koji predviđaju opće principe vladavine prava i demokratije, nisu osporenim Statutom i odlukama skupština općina ničim dovedeni u pitanje, niti na bilo koji način prekršeni. Navedeno je da podnosilac zahtjeva osporava odluke skupština općina koje čine Grad Istočno Sarajevo, kojim su delegirani odbornici u Skupštinu Grada, iako se te odluke ne baziraju na odredbama osporenog Statuta, nego na odredbama Izbornog zakona Republike Srpske i statuta tih općina.

12. Dalje je navedeno da je potpuno pogrešan pristup predlagača u poređenju Grada Sarajevo i Grada Istočno Sarajevo jer je Grad Sarajevo konstituiran prvenstveno kao politički organizam, u čijoj je suštini (a i normativno) ravnopravna nacionalna (pa i anacionalna) predstavljenost, što je Statutom tog Grada bilo i definirano, ali samo za neke narode, dok je jedan bio isključen, te je sasvim normalno bilo da Ustavni sud poništi odredbu Statuta, koja je eksplicitno potvrđivala nacionalnu neravnopravnost. U odgovoru je, dalje, navedeno da Grad Istočno Sarajevo nije tako uređen, jer se radi prvenstveno o zajednici općina baziranoj na ekonomskom principu, što je precizno uređeno članom 1. osporenog statuta. Tom tijelu, kako se navodi u odgovoru, zajednici općina nazvanom Grad, općine su prenijele dio svojih nadležnosti (član 10. st. 1. al. 2, 3, 5, 6. i 7, a u vezi sa članom 11. osporenog statuta), a ta su pitanja dodatno regulirana statutima općina, Izbornim zakonom RS-a, Zakonom o Gradu Istočno Sarajevo, Izbornim zakonom BiH, Zakonom o upravi i lokalnoj samoupravi RS-a, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji RS-a. S obzirom da je Izborna komisija verificirala izbor svih odbornika u općinama, kao i činjenicu da je potvrdila izbore

---

iz tih općina u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo, odnosno po službenoj dužnosti utvrdila da nije bilo kršenja zakona, niti općih principa Izbornog zakona BiH, Skupština Grada Istočno Sarajevo je konstituirana na osnovu Ustava, važećih zakona i drugih propisa.

13. Također je navedeno da podnosilac zahtjeva „veoma tendenciozno, neargumentirano pristupa nacionalnom prebrojavanju odbornika izabranih u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo“, a da ni on niti bilo ko drugi zna koji su od odbornika koje nacije jer to nije bio podatak koji bi bio verificiran ni prilikom kandidature bilo kojeg odbornika na općinskim izborima koje je provodila Izborna komisija BiH, a koji su bili osnova za daljnje posredno biranje u Skupštinu Grada.

14. U odgovoru je, također, navedeno da u zahtjevu postoje kontradiktornosti jer se prvo navodi da Bošnjacima i Hrvatima nije omogućen izbor u Skupštinu Grada, a zatim se tvrdi da po brojanju podnosilaca ima izabran samo jedan Bošnjak. Također je navedeno u odgovoru da se „u obrazloženju zahtjeva prepisuje obrazloženje Ustavnog suda u predmetu broj U 4/05, koje se odnosi na nacionalnu zastupljenost pojedinih naroda u Gradu Sarajevo po popisu iz 1991. godine. Pri tome se namjerno zaboravlja da su to podaci koji se odnose na Grad Sarajevo u tadašnjim granicama sa tadašnjih 10 općina, a čijim se pravnim sljedbenikom pokušava predstaviti sadašnji Grad Sarajevo (FBiH), i čija odredba statuta je poništena tom odlukom suda. Za današnje područje Grada Istočno Sarajevo ne postoje relevantni pokazatelji nacionalne strukture stanovništva ni tada (1991. godine), a ni sada, pošto su to uglavnom samo ruralni dijelovi nekadašnjih općina koje su činile tadašnji Grad Sarajevo, i upravo je to bila osnova za povezivanje ovih općina u kakvu-takvu zajednicu, prvenstveno funkcionalniju sa ekonomskog stanovišta. Pri tome ne treba zaboraviti da su upravo podnosilac zahtjeva lično, politička stranka kojoj je on na čelu i njegova politička opcija najžešći protivnici popisa stanovništva, upravo da bi se i na ovakav način moglo politički djelovati. Sve ovo ukazuje da ovdje nije u pitanju ustavno-pravna pozicija građana, odnosno pripadnika konstitutivnih naroda sa aspekta ravnopravnosti i nediskriminacije nego samo politička pozicija podnosioca zahtjeva.“

15. Na kraju je navedeno da „Grad Istočno Sarajevo, onako kako je on zakonom i statutom definiran i kako faktički djeluje, nije mjesto pogodno za ostvarivanje bilo kakve nacionalne ravnopravnosti, pa s tim konsekvntno ni neravnopravnosti. Mnogo prije bi to bile općine, međutim, za općine u cijeloj BiH se ne traži to što predlagač traži za grad Istočno Sarajevo. Nadležnosti Grada su derivativne, proizlaze iz nadležnosti općina koje ga čine, pa općine na grad ne mogu prenijeti više prava, a ni Grad ih imati nego što to općine imaju. Ovdje se misli na prava za koja predlagač smatra da su ugrožena.“

16. Predloženo je da se zahtjev odbije jer ne postoji povreda Ustava Bosne i Hercegovine.

#### **Odgovor Skupštine Grada Banja Luka**

17. Skupština Grada Banja Luka je navela da procenat zastupljenosti konstitutivnih naroda nije materija koja se regulira statutom nego je određena Ustavom i zakonom. Način izbora odbornika propisan je Izbornim zakonom Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 34/02) i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04 i 20/04). Dalje je navedeno da je na lokalnim izborima 2004. godine učestvovalo 30 ovjerenih političkih partija i četiri nezavisna kandidata sa listama koje je ovjerala Izborna komisija BiH u skladu sa članom 12. tačka 5\* Izbornog zakona BiH i na izbornim listama bili su zastupljeni kandidati sva tri konstitutivna naroda, znači predstavnici srpskog, bošnjačkog i hrvatskog naroda. U skladu sa članom 2.9 tačka 10. Izbornog zakona BiH, Izborna komisija Bosne i Hercegovine je potvrdila, ovjerala i objavila rezultate izbora, te izdala uvjerenja licima koja su dobila mandat za Skupštinu Grada Banja Luka. Također je navedeno da je prema članu 2.9 Izbornog zakona BiH Izborna komisija nezavisan organ koji koordinira, nadgleda i regulira zakonitost rada svih izbornih komisija i biračkih odbora u skladu sa izbornim zakonom.

18. U odgovoru je dalje navedeno da su građani na neposrednim tajnim izborima izabrali iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda kandidate koji su se nalazili na listi stranke SNSD Milorad Dodik i to: 1 Bošnjak, 2 Hrvata i 2 kandidata ostalih naroda. Dakle, kako je zaključeno, netačna je tvrdnja podnosioca zahtjeva da je trideset odbornika u Skupštini Grada Banje Luke iz reda srpskog naroda.

19. Navedeno je, također, da se podnosilac zahtjeva pozvao na popis stanovništva iz 1991. godine, ali da je očigledno da se struktura stanovništva po nacionalnoj pripadnosti izmijenila, što upravo ukazuje na nužnost provođenja popisa stanovništva jer nije moguće utvrditi broj građana po nacionalnoj strukturi.

20. Na kraju je navedeno da su u organima Grada Banja Luka zastupljena sva tri konstitutivna naroda i to: zamjenik gradonačelnika – Bošnjak, zamjenik predsjednika Skupštine Grada – Hrvat. Predsjednik Skupštine Grada Banja Luka i gradonačelnik izabrani su iz reda srpskog naroda i time nije povrijeđen član 3. Zakona o lokalnoj samoupravi s obzirom da srpski narod ima, u skladu sa članom 3. stav 4. Zakona o lokalnoj samoupravi, natpolovičnu većinu prema posljednjem popisu uz 1991. godine.

#### **Odgovor Skupštine Općine Sokolac**



21. Skupština općine Sokolac je navela da je Odluka o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo donesena nakon drugog kruga izbora, a u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH, a prema Uputstvu Izborne komisije BiH broj 06-50-6208/04. Dalje je navedeno da je Izborna komisija, nakon dostavljanja dokumentacije o provedenom drugom krugu izbora Skupštine općine Sokolac, uputila obavijest broj 01-07-1417/05 od 20. maja 2005. godine kojom konstatira da su izbori provedeni u skladu sa Izbornim zakonom BiH, te obavještenje pod istim brojem od 25. maja 2005. godine kojom je verificirala mandate odbornicima u Skupštinu Grada.

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

22. **Ustav Bosne i Hercegovine**

*«Preambula*

*[...]Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s Ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.*

*Član I/2.*

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

*Član II/4.*

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

23. **Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine – Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.**

*„Aneks I tačka 6.*

*Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)“.*

24. **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**

*„Član 2. stav 1. tačka c)*

1. *Države članice osuđuju rasnu diskriminaciju i obavezuju se da svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode provode politiku koja teži da ukine svaki oblik rasne diskriminacije i da potpomažu razumijevanje između svih rasa, i u tu svrhu:*

*c) Svaka država članica treba da poduzme efikasne mjere radi ponovnog razmatranja nacionalne i lokalne vladine politike i izmjene, ukidanja ili poništavanja svakog zakona i svakog propisa koji ima svrhu da uvede rasnu diskriminaciju ili da je ovjekovječi tamo gdje ona postoji.*

*Član 5. stav 1. tačka c)*

*1. Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2. ove konvencije, države članice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava:*

*c) politička prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature – prema sistemu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama“.*

25. **Statut Grada Istočno Sarajevo** („Službene novine Grada Istočno Sarajevo“ broj 10/00 i 1/02)

*„Član 16*

*Odbornici se biraju u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika i odbornika, kao i odlukom Skupštine, odnosno na delegatskom principu do prvih općih izbora.*

*Izbornu jedinicu za izbor odbornika u Skupštini čini područje Grada.*

26. **Statut Grada Banja Luka** („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ broj 4/00)

*„Član 13.*

*Odbornici se biraju na neposrednim tajnim izborima na području cijelog grada, u skladu sa zakonom.“*

## **V. Dopustivost**

27. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, u relevantnom dijelu glasi:

*«Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:*

- *Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.*

*Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta»*

28. Ustavni sud je u svojoj praksi već elaborirao pitanje svoje nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, u sličnoj situaciji kada je predmet ocjene bio Statut Grada Sarajeva i zaključio da je “kao institucija koja podržava Ustav Bosne i Hercegovine, nadležan da ispituje ustavnost svih akata, bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine. U skladu sa argumentacijom o ljudskim pravima, Ustavni sud je mišljenja da, kad god je to moguće, mora interpretirati svoju jurisdikciju tako da dozvoli najširu mogućnost otklanjanja posljedica kršenja tih prava. U konkretnom slučaju, zahtjev za ocjenu ustavnosti se upravo odnosi na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava i tiče se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, kao što je princip konstitutivnosti naroda i pravo na zabranu diskriminacije“ (vidi odluku Ustavnog suda, broj *U 4/05* od 22. aprila 2005. godine, st. 14 do 17).

29. Rukovodeći se principima iz navedene odluke, Ustavni sud se i u konkretnom slučaju smatra nadležnim za ocjenu ustavnosti. I ovdje se radi o zahtjevu za ocjenu ustavnosti koji se odnosi na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava, odnosno zaštite ljudskih prava i ostvarenje principa konstitutivnosti i prava na zabranu diskriminacije.

30. Dalje, Ustavni sud je utvrdio da je podnosilac zahtjeva član Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Zahtjev za ocjenu ustavnosti se odnosi na odlučivanje jesu li odredbe osporenih akata u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Konačno, zahtjev sadrži potrebne činjenice i navode na kojima se zasniva.

31. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

## VI. Meritum

32. Podnosilac zahtjeva osporava Statut Grada Istočno Sarajevo i Statut Grada Banja Luka, ustavnost odluka skupština općina: Sokolac, Pale, Lukavica, Kasindo, Trnovo i Istočni Stari Grad, o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo, kao i konstituiranje Skupštine Grada Banja Luka, navodeći da oni nisu u saglasnosti sa članom I/2. i članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 2. stav 1.c) i članom 5. stav 1. tačka c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Podnosilac zahtjeva, prvenstveno, smatra da osporeni statuti nijednom odredbom ne osiguravaju zastupljenost konstitutivnih naroda i pripadnika Ostalih u organima Grada Istočno Sarajevo i Grada Banja Luka.

33. Sljedeće odredbe osporenih statuta reguliraju pitanje izbora odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo i Skupštinu Grada Banja Luka.

34. Član 16. Statuta Grada Istočno Sarajevo glasi:

*„Odbornici se biraju u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika i odbornika, kao i odlukom Skupštine, odnosno na delegatskom principu do prvih općih izbora.*

*Izbornu jedinicu za izbor odbornika u Skupštini čini područje Grada.“*

Član 13. Statuta Grada Banja Luka glasi:

*„Odbornici se biraju na neposrednim tajnim izborima na području cijelog grada, u skladu sa zakonom.“*

35. Podnosilac zahtjeva smatra da je nepropisivanjem odredbi u osporenim statutima, kojim bi se osigurala minimalna zastupljenost konstitutivnih naroda u Skupštini Grada Banja Luka i Skupštini Grada Istočno Sarajevo, povrijeđen princip konstitutivnosti naroda. Podnosilac zahtjeva se s tim u vezi pozvao na Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 4/05 u kojoj je Ustavni sud odlučivao o usklađenosti Statuta Grada Sarajeva sa principom konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini.

36. U svojoj odluci broj U 4/05, na koju se poziva podnosilac zahtjeva, Ustavni sud je konstatirao da je narušen ustavni princip konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine u slučaju kada jednom konstitutivnom narodu nije bilo garantirano sudjelovanje u predstavničkom tijelu, koje je bilo garantirano za druga dva konstitutivna naroda (vidi Odluku Ustavnog suda broj U 4/05 od 22. aprila 2005. godine, objavljenu u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 32/05). Ustavni sud je utvrdio da je neustavna odredba Statuta Grada Sarajeva kojom je garantiran određeni procenat minimalne zastupljenosti bez obzira na izborne rezultate u

korist bošnjačkog i hrvatskog naroda i grupe Ostalih, dok iste garancije nisu postojale za srpski narod. Također, Ustavni sud je utvrdio i da osporena odredba Statuta Grada Sarajeva krši pravo Srba na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u odnosu na politička prava iz člana 5. stav 1. tačka c) Konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine.

37. Ustavni sud smatra da se ovdje ne radi o takvom slučaju. Naime, osporeni statuti ne sadrže niti jednu odredbu kojom se nekom od konstitutivnih naroda omogućava privilegiran status. Također, Ustavni sud uočava da ne postoji odredba u Ustavu Bosne i Hercegovine ili ustavima entiteta, koja nameće obavezu da u statutima gradova ili općina postoji odredba o minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda bez obzira na izborne rezultate. Takva odredba nije sadržana ni u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, koji sadrži isključivo odredbe kojima se predviđa zabrana diskriminacije. S obzirom na nepostojanje takve izričite odredbe, Ustavni sud smatra da bi bilo pogrešno da Ustavni sud zakonodavnim organima nameće obavezu donošenja novih statuta gradova i općina u kojima bi se ugradila odredba o minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda bez obzira na izborne rezultate.

38. Podnosilac zahtjeva je naveo da su posljedice ovakvog pravnog nereguliranja takve da je u Skupštinu Grada Banje Luke i Skupštinu Grada Istočno Sarajevo od 31 odbornika izabrano 30 odbornika srpske nacionalnosti.

39. Ustavni sud je u svojoj ranijoj praksi jasno ukazao da je „djelotvorno sudjelovanje konstitutivnih naroda u državnim organima“ element inherentan pojmu vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda (vidi *mutatis mutandis* Treću djelimičnu odluku Ustavnog suda broj *U 5/98 III* od 1. jula 2000. godine). Ustavni sud smatra da je evidentno da dosljedna primjena demokratskog principa glasanja jedan birač – jedan glas u postojećim političkim okolnostima u Bosni i Hercegovini nosi potencijalni rizik da u sredinama u kojima je jedan od konstitutivnih naroda većinski bude izabrana monoetnička vlast. Takav primjer je Skupština Grada Banja Luka u kojem je od 30 odbornika u Skupštini Grada Banja Luka samo jedan Bošnjak, dva Hrvata i dva kandidata iz reda ostalih naroda, kako je to navedeno u odgovoru na zahtjev Skupštine Grada Banja Luka. Isti slučaj je i sa Skupštinom Grada Istočno Sarajevo, iako se u odgovoru na zahtjev Skupštine Grada Istočno Sarajevo osporava takav način „prebrojavanja“ poslanika jer, kako je navedeno u odgovoru, „to nije bio podatak koji je bio verificiran prilikom kandidature za izbor“.

40. Međutim, isto tako Ustavni sud ovdje želi naglasiti već ranije izraženi stav da pitanje tumačenja pojma "efektivnog učestvovanja konstitutivnih naroda u državnoj vlasti" koji je već

spomenut u ovoj odluci, primjenjujući ga van ustavnih odredbi koje su prethodno citirane, treba primjenjivati funkcionalno i u skladu sa članom IX/3. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj "funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine". To znači, s jedne strane, da državna vlast treba biti, u principu, reprezentativan odraz napredne koegzistencije svih naroda u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, "efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti", ako se prevazilazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi ili nametati na štetu efektivnog funkcioniranja države i njenih organa. U tom smislu, Ustavni sud je obrazložio da "nijedna odredba Ustava ne omogućava zaključak da se ova specijalna prava za zastupanje i učestvovanje konstitutivnih naroda u institucijama BiH mogu primijeniti također i na druge institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj bi ova specijalna kolektivna prava mogla kršiti odredbe o nediskriminaciji [...] ona su legitimizirana samo njihovim ustavnim rangom i, stoga, moraju biti usko formulirana. Posebno, ne može se zaključiti da Ustav Bosne i Hercegovine predviđa opći institucionalni model koji se može prenijeti na nivo entiteta, ili da slične, etnički definirane institucionalne strukture na nivou entiteta, ne moraju zadovoljavati globalni obavezujući standard nediskriminacije Ustava Bosne i Hercegovine prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, ili ustavni princip jednakosti konstitutivnih naroda" (ibid., tačka 68). Prema tome, iz toga se izvodi pravilan zaključak da se samo na taj način može uspostaviti kompromisan odnos između pripadnosti jednom konstitutivnom narodu i građanskoj opciji (vidi odluku Ustavnog suda, broj *U 8/04* od 25. juna 2004. godine).

41. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da nepropisivanjem minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda bez obzira na izborne rezultate u osporenim statutima nije narušen princip konstitutivnosti, odnosno da su osporeni statuti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Dalje, Ustavni sud zaključuje da je konstituiranje Skupštine Grada Istočno Sarajevo na temelju odluka o izboru odbornika u Skupštinu Grada Istočno Sarajevo i to: Odluke Skupštine Općine Sokolac broj 01-111-48 od 15. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Pale broj 01-022/10 od 31. marta 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Lukavica broj 01-013-600-08/05 od 5. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Kasindo broj 02-023-113/05 od 15. aprila 2005. godine, Odluke Skupštine Općine Trnovo broj 01-33/05 od 28. aprila 2005. godine i Odluke Skupštine Općine Istočni Stari Grad od 4. aprila 2005. godine, te konstituiranje Skupštine Grada Banja Luka, u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

42. Ustavni sud će ispitati i navode podnosioca zahtjeva da se nepropisivanjem odredaba kojima se garantira minimalna zastupljenost konstitutivnih naroda u organima Grada Istočno

---

Sarajevo i Grada Banja Luka omogućava jednom narodu (srpskom) provođenje diskriminacije nad pripadnicima druga dva naroda (bošnjačkog i hrvatskog). Podnosilac zahtjeva smatra da su Bošnjaci i Hrvati diskriminirani u uživanju prava iz člana 2. stav 1. tačka c) i člana 5. stav 1. tačka c) Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.

43. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje princip nediskriminacije u odnosu na uživanje prava i sloboda predviđenih u ovom članu ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I na ovaj ustav.

44. Članom 2. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije propisana je pozitivna obaveza država da svim odgovarajućim sredstvima provode politiku koja teži ukidanju svakog oblika rasne diskriminacije, dok su se članom 5. stav 1. tačka c) države obavezale da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju naročito u pogledu uživanja politička prava koja, između ostalog, uključuju i pravo učestvovanja u vlasti kao i u upravljanju javnim poslovima na svim nivoima pod jednakim uvjetima.

45. U svojoj odluci broj *U 4/05* Ustavni sud je utvrdio da su Srbi diskriminirani u odnosu na Bošnjake i Hrvate, jer je Statut Grada Sarajeva sadržao eksplicitnu odredbu kojom je samo Bošnjacima i Hrvatima i pripadnicima Ostalih garantiran minimalan broj mjesta u Gradskom vijeću Sarajeva bez obzira na izborne rezultate. Ustavni sud se tom prilikom pozvao na svoj stav iz Odluke broj *U 5/98* o konstitutivnosti naroda od 1. jula 2000. godine (*ibid.*, stav 115) koji glasi: „*Međutim, ako je uspostavljen sistem vlasti koji rezervira sve javne položaje samo za pripadnike određenih etničkih grupa, 'pravo na učešće u izborima, na sudjelovanje u vlasti kao i u vođenju javnih poslova na bilo kojem nivou i pravo na jednak pristup javnim službama' je ozbiljno prekršeno za sve one osobe ili građane koji ne pripadaju tim etničkim grupama, s obzirom da je njima a priori onemogućeno da se predstavljaju kao kandidati za takve vladine ili javne položaje*“.

46. U slučaju konkretnog zahtjeva, Ustavni sud je utvrdio da osporeni statuti ne sadrže odredbe kojima se garantira minimalna zastupljenost konstitutivnim narodima i pripadnicima Ostalih u skupštinama grada bez obzira na izborne rezultate. Dakle, nijednom od konstitutivnih naroda osporenim statutima nije dat privilegirani položaj, odnosno osporeni statuti kao takvi ne predstavljaju „*sistem koji rezervira sve javne položaje samo za pripadnike određenih grupa*“. Podnosilac zahtjeva diskriminaciju vidi u činjenici da je, kako je naveo, od 31 odbornika u Skupštini Grada Istočno Sarajevo i Skupštini Grada Banja Luka na izborima 2004. godine izabrano 30 odbornika iz reda srpskog naroda, te da su zbog toga druga dva konstitutivna naroda onemogućena da učestvuju u vlasti u tim gradovima.

47. Ustavni sud smatra da, nepropisivanjem odredaba o garantiranoj minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, Bošnjaci i Hrvati nisu diskriminirani u uživanju svojih političkih prava, s obzirom da im osporenim statutima nije onemogućena jednakost u uživanju političkih prava iz člana 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Naime, Bošnjaci i Hrvati, kao i Srbi, pod jednakim uvjetima imaju pravo glasa i kandidature, te pravo učešća na izborima, od čijeg ishoda kasnije zavisi učestvovanje u vlasti. Nepropisivanje odredaba o garantiranoj minimalnoj zastupljenosti može potencijalno dovesti do toga da bilo koji od konstitutivnih naroda budu u apsolutnoj većini na gradskom nivou vlasti, ali to bi uvijek zavisilo od ishoda izbornih rezultata. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da nepropisivanjem garantirane minimalne zastupljenosti, bez obzira na izborne rezultate u Statutu Grada Istočno Sarajevo i Statutu Grada Banja Luka, Srbi nisu dovedeni u privilegiran položaj u odnosu na Bošnjake i Hrvate, s obzirom da takav privilegiran položaj nije u osporenim statutima dat nijednom od konstitutivnih naroda.

48. Ustavni sud zaključuje da nepropisivanjem odredaba kojima se garantira minimalna zastupljenost konstitutivnim narodima nije došlo do diskriminacije Bošnjaka i Hrvata u uživanju njihovih prava iz člana 2. stav 1.c) i člana 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

### **VIII. Zaključak**

49. Ustavni sud smatra da, nepropisivanjem odredaba o garantiranoj minimalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, Bošnjaci i Hrvati nisu diskriminirani u uživanju svojih političkih prava, s obzirom da im osporenim statutima nije onemogućena jednakost u uživanju političkih prava iz člana 5. stav 1.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Naime, Bošnjaci i Hrvati, kao i Srbi, pod jednakim uvjetima imaju pravo glasa i kandidature, te pravo učešća na izborima, od čijeg ishoda kasnije zavisi učestvovanje u vlasti. Nepropisivanje odredaba o garantiranoj minimalnoj zastupljenosti može potencijalno dovesti do toga da bilo koji od konstitutivnih naroda bude u apsolutnoj većini na gradskom nivou vlasti, ali to bi uvijek zavisilo od ishoda izbornih rezultata. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da nepropisivanjem garantirane minimalne zastupljenosti bez obzira na izborne rezultate u Statutu Grada Istočno Sarajevo i Statutu Grada Banja Luka, Srbi nisu dovedeni u privilegiran položaj u odnosu na Bošnjake i Hrvate, s obzirom da takav privilegiran položaj nije u osporenim statutima dat nijednom od konstitutivnih naroda.



50. Na osnovu člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

51. Prema članu VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Mato Tadić