

**Ustavni sud Bosne i Hercegovine
Sarajevo**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, te članova 35, 37, 54, 57, 58, 59. i 71. Poslovnika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, na sjednici održanoj 18. i 19. augusta 2000. godine, je donio

DJELIMIČNU ODLUKU

A) U pogledu Ustava Republike Srpske:

Ustavni sud proglašava sljedeće odredbe neustavnim:

- a) član 68. tačka 16. izmijenjen Amandmanom XXXII
- b) član 7. stav 1. c) član 28. stav 4.

Zahtjev podnosica se odbija u pogledu sljedećih odredbi:

- a) član 4. izmijenjen i dopunjen Amandmanom LVI tačka 2.
- b) član 80. stav 1. dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i član 106. stav 2. B) U pogledu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine:

Ustavni sud proglašava sljedeće dijelove odredbi neustavnim:

- a) član I.6.(1)

Zahtjev podnosioca se odbija u pogledu sljedećih odredbi:

- a) član III.1.a), izmijenjen i dopunjen Amandmanom VIII
- b) član IV.B.7.a) (I) do (III) i član IV.B.8.

Odredbe ili dijelovi odredbi Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine za koje je Ustavni sud ocijenio da su u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine prestaju važiti danom objavljivanja ove odluke u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”.

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

Obrazloženje

I Postupak pred Ustavnim sudom

1. Gospodin Alija Izetbegović, u to doba predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, je zahtjevom od 12. februara 1998. godine pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom radi ocjenjivanja saglasnosti Ustava Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustav RS) i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav Federacije) sa Ustavom Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH). Ovaj zahtjev je 30. marta 1998. godine dopunjen podneskom u kojem je podnosilac specificirao odredbe entitetskih ustava koje smatra neustavnim. Podnosilac je zahtijevao od Ustavnog suda da preispita sljedeće odredbe ustava entiteta:

A. U pogledu Ustava RS

1). Preambulu u dijelu u kojem navodi pravo srpskog naroda na samoopredjeljenje, poštovanje njihove borbe za slobodu i državnu samostalnost, te volju i odlučnost za povezivanjem njihove države sa drugim državama srpskog naroda;

- 2). Član 1. prema kojem je Republika Srpska država srpskog naroda i svih njenih građana;
- 3). Član 2. stav 2. koji se odnosi na tzv. granicu između Republike Srpske i Federacije;
- 4). Član 4. prema kojem Republika Srpska može da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama, kao i član 68. stav 1. tačka 16. prema kojoj Republika Srpska uređuje i osigurava saradnju sa srpskim narodom izvan Republike;
- 5). Član 6. stav 2. prema kojem građanin Republike Srpske ne može biti ekstradiran;
- 6). Član 7. u onom dijelu u kojem se odnosi na službenu upotrebu srpskog jezika i ćiriličnog pisma;
- 7). Član 28. stav 4. prema kojem država materijalno pomaže Pravoslavnu crkvu i saraduje sa njom u svim oblastima, a naročito na očuvanju, njegovanju i razvijanju kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti;
- 8). Član 44. stav 2. prema kojem strani državljani i lica bez državljanstva mogu dobiti azil u Republici Srpskoj;
- 9). Amandman LVII tačka 1. koji dopunjava poglavlje Ustava o ljudskim pravima i slobodama, i prema kojem se, u slučaju različitosti u odredbama o pravima i slobodama između Ustava RS i odgovarajućih odredbi Ustava BiH, primjenjuju one odredbe koje su za pojedinca povoljnije;
- 10). Član 58. stav 1, član 68. tačka 6. i odredbe članova 59. i 60. koji se odnose na različite oblike svojine, nosioce svojinskih prava i na pravni sistem koji uređuje korištenje svojine;
- 11). Član 80. izmijenjen Amandmanom XL tačka 1. koji propisuje da predsjednik Republike Srpske obavlja poslove iz oblasti odbrane, sigurnosti i odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, te član 106. stav 2. prema kojem predsjednik Republike Srpske postavlja, unapređuje i razrješava oficire vojske, sudije vojnih sudova i vojne tužioce;
- 12). Član 80. izmijenjen amandmanima XL i L tačka 2. prema kojem predsjednik Republike Srpske ima nadležnost da postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike Srpske u inozemstvu i da predlaže ambasadore i druge međunarodne predstavnike Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, kao i član 90. dopunjen amandmanima XLI i LXII, koji Vladi Republike Srpske dodjeljuje pravo da odlučuje o uspostavljanju predstavništava Republike Srpske u inozemstvu;
- 13). Član 98. prema kojem Republika Srpska ima Narodnu banku, kao i član 76. stav 2. izmijenjen Amandmanom XXXVIII tačka 1. stav 2. koji dodjeljuje Narodnoj banci nadležnost da predlaže zakone vezane za monetarnu politiku i
- 14). Član 138. izmijenjen amandmanima LI i LXV, koji ovlašćuje organe Republike Srpske da donose akte i poduzimaju mjere za zaštitu prava i interesa Republike Srpske protiv akata institucija Bosne i Hercegovine ili Federacije Bosne i Hercegovine.

B. U pogledu Ustava Federacije

- a) Član I.1.(1), utoliko što govori o Bošnjacima i Hrvatima kao konstitutivnim narodima;
- b) Član I.6.(1), utoliko što propisuje da su bosanski i hrvatski jezik službeni jezici u Federaciji;
- c) Član II.A.5.c) izmijenjen Amandmanom VII, u dijelu koji se odnosi na dvojno državljanstvo;
- d) Član III.1.a) utoliko što propisuje nadležnost Federacije da organizira i vodi odbranu Federacije i
- e) Član IV.B.7.a) i član IV.B.8, utoliko što se predsjedniku Federacije povjerava dužnost imenovanja šefova diplomatskih misija i oficira u armiji.

2. Zahtjev je dostavljen Narodnoj skupštini Republike Srpske i Parlamentu Federacije BiH. Narodna skupština Republike Srpske je 21. maja 1998. godine dostavila svoja gledišta na zahtjev u pismenom obliku, a Predstavnički dom Parlamenta Federacije je dostavio svoj odgovor 9. oktobra 1998. godine.

3. Prema odluci Ustavnog suda od 5. juna 1998. godine, u Sarajevu je 15. oktobra 1998. godine održana javna rasprava pred Ustavnim sudom, na kojoj su predstavnici i eksperti podnosioca zahtjeva i Predstavničkog doma Parlamenta Federacije iznijeli svoja gledišta na predmet. Javna rasprava je

nastavljena u Banjaluci 23. januara 1999. godine. Na javnoj raspravi, ispred podnosioca zahtjeva, prisustvovali su punomoćnik prof. dr. Kasim Trnka i ekspert Džemil Sabrihafizović, ispred Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH Enver Kreso i ekspert Sead Hodžić, ispred Doma naroda Parlamenta Federacije BiH Mato Zovko i ekspert Ivan Bender, ispred Narodne skupštine RS prof. dr. Radomir Lukić i ekspert prof. dr. Petar Kunić. Tom prilikom izneseni su argumenti predstavnika i eksperata podnosioca, Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije, kao i Narodne skupštine Republike Srpske.

4. Predmet je razmatran na sljedećim sjednicama Suda: 25. i 26. februara 1999. godine, 7. i 8. juna 1999. godine, 13. i 14. augusta 1999. godine, 24. i 25. septembra 1999. godine, te 5. i 6. novembra 1999. godine. Na sjednici Suda održanoj 3. i 4. decembra 1999. godine zaključeno je da se na narednoj sjednici, po osnovu pripremljenog Nacrta odluke, pristupi vijećanju i glasanju u ovom predmetu.

5. Na sjednici Ustavnog suda održanoj 28. do 30. januara 2000. godine Sud je jednoglasno odlučio i donio prvu Djelimičnu odluku u ovom predmetu ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 11/00, "Službene novine Federacije BiH", br. 15/00 i "Službeni glasnik RS", br. 12/00).

6. Na sjednici Ustavnog suda održanoj 18. i 19. februara 2000. godine Sud je donio drugu Djelimičnu odluku u ovom predmetu ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 17/00, "Službene novine Federacije BiH", br.26/00 i "Službeni glasnik RS", br. 31/00).

7. Prema odluci Ustavnog suda od 5. maja 2000. godine, u Sarajevu je 29. juna 2000. godine preotvorena javna rasprava o preostalom dijelu predmeta pred Ustavnim sudom, na kojoj su ispred podnosioca zahtjeva prisustvovali punomoćnik prof. dr. Kasim Trnka i ekspert Džemil Sabrihafizović, ispred Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH Enver Kreso i ekspert Sead Hodžić i ispred Narodne skupštine RS prof. dr. Radomir Lukić i ekspert prof. dr. Petar Kunić. Punomoćnik i ekspert Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, koji su prema Poslovniku Suda bili pozvani da učestvuju, nisu prisustvovali ovoj javnoj raspravi. Nakon javne rasprave, Sud je ponovo pristupio vijećanju i glasanju te je 30. juna i 1. jula 2000. godine donio treću Djelimičnu odluku u predmetu ("Službeni glasnik BiH" br. 23/00, "Službene novine Federacije BiH" 39/00 i "Službeni glasnik RS" br. 23/00)

8. Rasprava u ovom predmetu je nastavljena na sjednici Suda 18. i 19. augusta 2000. godine, na kojoj se vijećalo i glasalo o sljedećim preostalim odredbama:

A. U pogledu Ustava RS

a) Član 4. izmijenjenom i dopunjenom Amandmanom LVI tačka 2, koji predviđa da Republika Srpska može da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama, kao i član 68. koji, prema tački 16. izmijenjenoj i dopunjenoj Amandmanom XXXII, predviđa da Republika Srpska uređuje i osigurava saradnju sa srpskim narodom izvan Republike;

b) Član 7. u onom dijelu u kojem se odnosi na službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilicnog pisma;

c) Član 28. stav 4. prema kojem država materijalno pomaže Pravoslavnu crkvu i saraduje sa njom u svim oblastima, a naročito na čuvanju, njegovanju i razvijanju kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti;

d) Član 80. izmijenjen Amandmanom XL tačka 1. koji propisuje da predsjednik Republike Srpske obavlja poslove iz oblasti odbrane, sigurnosti i odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, te član 106. stav 2. prema kojem predsjednik Republike Srpske postavlja, unapređuje i razrješava oficire vojske, sudije vojnih sudova i vojne tužioce;

B. U pogledu Ustava Federacije

- a) Član I.6.(1), utoliko što propisuje da su bosanski i hrvatski jezik službeni jezici u Federaciji;
- b) Član III.1.a), izmijenjen i dopunjen Amandmanom VIII, utoliko što propisuje nadležnost Federacije da organizira i vodi odbranu Federacije;
- c) Član IV.B.7.a) (I) do (III) i član IV.B.8. Ustava Federacije, utoliko što se tiču civilne komande Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

II. Dopustivost zahtjeva

9. Ustavni sud je o dopustivosti cijelog zahtjeva već odlučio u svojoj Djelimičnoj odluci od 29. i 30. januara 2000. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 11/00, "Službene novine Federacije BiH", br. 15/00 i "Službeni glasnik RS", br. 12/00).

III. Suština zahtjeva

1. U pogledu Ustava Republike Srpske

- a) Osporene odredbe člana 4. izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom LVI tačka 2. i člana 68. tačka 16. izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom XXXII Ustava RS glase:

Član 4.

"Република може, сходно Уставу Босне и Херцеговине, да успоставља специјалне паралелне односе са Савезном Републиком Југославијом и њеним републикама чланицама."

što u prijevodu na bosanski glasi:

"Republika može, shodno Ustavu Bosne i Hercegovine, uspostavljati specijalne paralelne odnose sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama."

Član 68 tačka 16.

"Република уређује и обезбјеђује: (...)

16. сарадњу са српским народом изван Републике; (...)"

što u prijevodu na bosanski glasi:

"Republika uređuje i osigurava:(...)

16. saradnju sa srpskim narodom izvan Republike; (...)"

10. Podnosilac tvrdi da navedeni član 4. nije u skladu sa članom III/2.(a) Ustava BiH. Ova odredba određuje pravo entiteta da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine. Podnosilac tvrdi da time entiteti nisu ovlašteni da uspostavljaju takve odnose sa sastavnim dijelovima susjednih država. Nadalje, podnosilac tvrdi da član 68. tačka 16. ima diskriminatorски karakter, jer ta odredba dozvoljava saradnju samo sa srpskim, a ne i sa drugim narodima izvan Republike.

11. Na javnoj raspravi održanoj 15. oktobra 1998. godine, predstavnik podnosioca je dopunio ovaj argument tvrdnjom da Ustav BiH dozvoljava specijalne paralelne odnose sa svim susjednim državama, dok Ustav RS – suprotno tom pravilu – ograničava takve odnose na Saveznu Republiku Jugoslaviju (u daljnjem tekstu: SRJ). Nadalje, predstavnik podnosioca je tvrdio da spomenuta odredba Ustava RS narušava teritorijalni integritet BiH budući da ne uključuje odgovarajuća ustavna ograničenja člana III/2.(a) Ustava BiH. Čak i ako bi se na navedenu odredbu Ustava RS gledalo kao na puko deklaratorno ponavljanje teksta Ustava BiH, njegovo nepotpuno citiranje bi promijenilo pravno značenje teksta, te bi stoga bilo u suprotnosti sa Ustavom BiH.

12. Što se tiče saradnje sa srpskim narodom izvan Republike, predstavnik podnosioca je dalje istakao da pripadnici drugih naroda osim srpskog naroda Republike Srpske mogu sarađivati samo

sa srpskim narodom, ali ne i sa ostalima. Osim toga, prema navodima predstavnika podnosioca, član III/2. (a) Ustava BiH dodjeljuje pravo na uspostavljanje specijalnih paralelnih odnosa sa susjednim državama, ali tu nema prava entiteta da uspostavljaju takve odnose sa narodima.

13. Narodna skupština RS osporava u svom pismenom odgovoru nesaglasnost sa Ustavom BiH, tvrdeći da član 4. Ustava RS navođenjem SRJ naprosto specificira pravo iz Ustava BiH da slobodno bira s kojom od susjednih država RS može uspostaviti specijalne paralelne odnose. Nadalje tvrdi da izraz "susjedne države" ne isključuje mogućnost uspostavljanja specijalnih paralelnih odnosa sa sastavnim jedinicama ukoliko ustavi susjednih država predviđaju takvu mogućnost. U stvari, ovo ovisi o njihovoj ustavnoj strukturi. Konačno, Narodna skupština tvrdi da odredbe o saradnji sa srpskim narodom izvan Republike nemaju nikakav diskriminatorni karakter, niti dovode u pitanje teritorijalni integritet BiH. Osporene odredbe su stoga, prema mišljenju Narodne skupštine RS, u saglasnosti sa članom III/2.(a) Ustava BiH jer ova odredba ne zabranjuje kulturnu, umjetničku i naučnu saradnju sa svojim narodom gdje god on živio.

14. Na javnoj raspravi održanoj 23. januara 1999. godine, predstavnik Narodne skupštine RS je ponovo iznio tvrdnju da je pravo na uspostavljanje specijalnih paralelnih odnosa pravo, a ne obaveza, tako da su donosioci Ustava RS odlučili da uspostave takve odnose samo sa SRJ. Nadalje, diskriminacije nema jer saradnja drugih pored pripadnika srpskog naroda sa njihovim sunarodnjacima nije zabranjena.

Ustavnisudjeocijenio:

15. Član III/2.(a) Ustava BiH zaista dodjeljuje pravo entitetima da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa državama susjednim Bosni i Hercegovini kao što je SRJ. Ustavni problem koji se postavlja stoga nije ta specifikacija spram SRJ, već da li takva formulacija odredbe isključuje specijalne paralelne odnose sa drugim susjednim državama. Međutim, kako se vidi iz teksta člana 4. da RS "može, shodno Ustavu Bosne i Hercegovine, da uspostavlja specijalne paralelne odnose...", Ustav RS niti uspostavlja takve odnose sa SRJ ili sa njenim republikama članicama *ex constitutione*, niti eksplicitno isključuje mogućnost uspostavljanja specijalnih paralelnih odnosa sa drugim susjednim državama. Što se tiče sastavnih jedinica susjednih država, uspostavljanje specijalnih paralelnih odnosa sa tim jedinicama stoga ovisi o njihovom postojanju u susjednim državama i o pravima koja su im dodijeljena prema ustavima tih država, budući da Ustav BiH, uz ustavno ograničenje u pogledu suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, ne zabranjuje takvu mogućnost. Što se tiče ovog ograničenja, istina je da tekst člana 4. ne spominje eksplicitno suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Ali u ovom ustavnom ograničenju se mora uočiti općenitije pozivanje na Ustav BiH tako da se Ustav RS povinuje tim ograničenjima iz Ustava BiH.

16. Stoga, pridržavajući se utemeljenog principa tumačenja da sve pravne odredbe treba tumačiti u saglasnosti sa Ustavom dok je to god moguće, Ustavni sud zaključuje da se član 4. može tumačiti na način saglasan sa članom III/2.(a) Ustava BiH kao i sa principom nediskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH. Prema tome, član 4. Ustava RS ne krši Ustav BiH.

17. U pogledu saradnje sa srpskim narodom izvan Republike iz člana 68. tačka 16. Ustava RS, Ustavni sud naglašava upadljivu razliku u tekstu ove odredbe. Za razliku od člana 4, formulacija prve alineje člana 68. stvara ustavnu obavezu za vlasti RS, kao što se može vidjeti iz izraza "uređuje i obezbjeđuje". Iako se i ova odredba opet može tumačiti na način saglasan sa Ustavom BiH tako da ne isključuje saradnju, u prvom redu pripadnika drugih naroda, sa njihovim sunarodnjacima izvan Republike, niti da im nameće obavezu da saraduju sa srpskim narodom van Republike, mora se iz ustavne obaveze zaključiti da bi ta pravila trebala imati efekt stvaranja konkretne preferencije za

srpsko stanovništvo Republike Srpske. Namjera stvaranja takve preferencije se također može zaključiti iz argumenta predstavnika Narodne skupštine RS da su “većina građana Republike Srpske Srbi”, tako da su donosioci Ustava RS odlučili o stvaranju ovog pravila za tu “vrlo praktičnu stvar”. Međutim, suprotno razumijevanju jedne od strana, ne samo isključenje, već i preferencija predstavlja diskriminaciju što se može vidjeti iz definicije člana 1. stav 1. Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, koja se, prema Aneksu I Ustava BiH, direktno primjenjuje. Stav 4. Pomenutog člana dozvoljava preferencije “samo s ciljem osiguranja adekvatnog unapređenja određene rasne ili etničke grupe ili pojedinaca kojima je takva zaštita neophodna radi osiguranja jednakog uživanja ili vršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda za te grupe ili pojedince”. Adekvatno unapređenje srpskog naroda u RS međutim, na osnovu njihovog faktičkog većinskog položaja, zasigurno nije “neophodno” da bi im se osigurao jednak tretman.

18. Stoga slijedi da tačka 16. člana 68. Ustava RS, stvarajući preferenciju koja ne može biti legitimizirana prema članu 1. stav 4. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, krši obaveze ustanovljene članom 2. stav 1. tačka (c) Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije koja glasi: “Svaka država potpisnica će poduzeti efikasne mjere za kontrolu vladinih, nacionalnih i lokalnih politika, i izmijeniti, ukinuti ili poništiti svaki zakon ili propis koji ima efekt stvaranja ili održavanja rasne diskriminacije gdje god postojala.” Ista obaveza slijedi iz člana I stav 3. podstav (a) i člana II stav 1. Aneksa VII, a u vezi sa članom II stav 5. i članom III stav 2. podstav (c) Ustava BiH.

19. Prema tome, tačka 16. člana 68. Ustava RS je neustavna.

b) Osporena odredba člana 7. Ustava RS glasi:

“У Републици је у службеној употреби језик ијекавског и екавског изговора и ћирилично писмо, а латинично писмо на начин одређен законом.”

što u prijevodu na bosanski glasi:

“U Republici je u službenoj upotrebi srpski jezik ijekavskog i ekavskog izgovora i ćirilično pismo, a latinično pismo na način određen zakonom.”

20. Podnosilac smatra da je ova odredba u suprotnosti sa članovima I/2, II/1, II/3.(h) i II/4. Ustava BiH. On tvrdi da osporena odredba predstavlja diskriminaciju na etničkoj osnovi, pogotovo imajući u vidu multietnički sastav stanovništva koje je prije rata živjelo na teritoriji današnje Republike Srpske i pravo na povratak njihovim domovima prema članu II/3. i 5. Ustava BiH kao i Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma. Naglašava se da povratnici moraju biti tretirani kao jednaki građani.

21. Predstavници podnosioca su istakli na javnoj raspravi pred Sudom da osporena odredba stvara specijalno pravo samo za Srbe nasuprot neophodnosti osiguranja pune jednakosti jezika i pisama konstitutivnih naroda. Sve ispod ovog standarda bi predstavljalo iskriminaciju jer je ovo jedan od preduvjeta za njihovu političku, pravnu i kulturnu jednakost. Nadalje, pojedinci moraju imati ista prava kao i grupe kojima pripadaju, tj. pravo da službeno komuniciraju na svom jeziku. Također je naglašeno da bi ograničenja za korištenje bosanskog i hrvatskog jezika, koja slijede iz osporene odredbe, kršila druga prava i slobode pojedinaca koja su zajamčene članom II/3. Ustava BiH, kao što su sloboda izražavanja i pravo na obrazovanje. Osim toga, ističe se da ova restrikcija predstavlja jedan od glavnih razloga zašto se protjerane osobe nisu vratile u svoje predratne domove u Republici Srpskoj.

22. Narodna skupština RS je u svom pismenom odgovoru istakla prigovor da član 7. ne krši

odredbe Ustava BiH kao što je to navedeno u zahtjevu. Osporena odredba u stavu 1. propisuje službenu upotrebu srpskog jezika u oba oblika i ćirilicnog pisma sa ovlaštenjem za zakonsko regulisanje upotrebe latiničnog pisma, dok se stav 2. odnosi na službenu upotrebu jezika drugih jezičnih grupa u područjima gdje one žive. Ustav RS se stoga ne miješa u privatno korištenje jezika i pisama, koje se štaviše eksplicitno jamči članom 34. Ustava RS.

23. Na javnoj raspravi održanoj 23. januara 1999. godine, predstavnik Narodne skupštine RS je istakao distinkciju koja se mora povući između službene i privatne upotrebe jezika i pisama, pri čemu je ova druga zajamčena kao osnovno pravo članom 34. Ustava RS. Dalje se pozivao na slučaj Quebeca kao primjer gdje je službena upotreba engleskog u potpunosti zabranjena i na rješenje Međunarodnog suda pravde da nema kršenja prava na korištenje svog jezika ako se barem u privatnim školama dozvoli upotreba manjinskih jezika. Nijedna od ovih mogućnosti se ne isključuje u Republici Srpskoj.

24. Ekspert Doma naroda Parlamenta Federacije je na javnoj raspravi postavio problem da li entiteti imaju nadležnost da propisuju službenu upotrebu jezika, te je po tom pitanju potvrdno odgovorio jer entiteti imaju ovlasti da propisuju sva pitanja koje nisu izričito dodijeljena institucijama BiH.

Ustavnisudjeocijenio:

25. U pogledu osnovne distinkcije između službene upotrebe srpskog jezika i prava na upotrebu svog jezika, tj. "u privatnim poslovima", Sud mora razjasniti doseg značenja koje se može dati izrazu "službena upotreba" u članu 7. Ustava RS.

26. Prema tome, potrebno je uzeti u obzir "Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma" ("Službeni glasnik RS", broj 15/96). Odredbe ovog zakona određuju sve oblasti u kojima se srpski jezik i ćirilicno pismo moraju koristiti, tj. kao nastavni jezik i u udžbenicima u cjelokupnom školskom sistemu, u štampi i u elektronskim medijima, u svim javnim institucijama za njihovu internu i vanjsku komunikaciju. Nadalje, nazivi firmi i svi komercijalni natpisi kao i znakovi na cestama i topografske oznake moraju biti napisane ćirilicnim pismom. Jedini izuzeci koji se mogu naći su ustanovljeni za korištenje latiničnog pisma. Tako, prema članu 3, ovo pismo se mora koristiti u drugom, trećem i četvrtom razredu osnovne škole jedan dan sedmično, i, prema članu 5. stav 3, vjerske zajednice i nacionalno-kulturna društva drugih naroda i nacionalnih manjina u Republici Srpskoj mogu koristiti oba oblika srpskog jezika, tj. ekavski i ijekavski oblik, te oba pisma. Štaviše, Ustavni sud Republike Srpske je sve odredbe ovog zakona koje su propisivale korištenje samo ekavskog oblika proglasio neustavnim ("Službeni glasnik RS", broj 7/98).

27. Kao što se može vidjeti iz ovog zakona, značenju izraza "službena upotreba" je dakle dat vrlo širok obim primjene, ne samo u odnosu na vlasti nego i u oblasti medija i ekonomije. Čak i ako se te jezičke odredbe ne poštuju strogo u Republici Srpskoj, iz takve nelegalne prakse se ne može zaključiti da te odredbe nisu na snazi ili da ih se ne mora poštovati.

28. Što se tiče zakonskog dozvoljavanja službene upotrebe drugih jezika iz drugog stava člana 7. Ustava RS, jedino zakoni o osnovnoj i srednjoj školi ("Službeni glasnik RS", broj 4/93), nasuprot Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama (vidi gore), propisuje da se u razredima sa više od dvadeset odnosno trideset učenika čiji maternji jezik nije srpski, njihov jezik mora podučavati, dok je u školama u kojima svi učenici pripadaju drugoj etničkoj grupi, njihov jezik čak nastavni jezik. Predavanje srpskog jezika je obavezno u oba slučaja.

29. Međutim, te zakonske specifikacije o učenju drugih jezika osim srpskog kao takve nisu od interesa za tumačenje osporenih ustavnih odredbi, već njihova teritorijalna restrikcija na područja nastanjena drugim jezičkim grupama. Član II/5. Ustava BiH “u skladu sa Aneksom VII Općeg okvirnog sporazuma” – prema eksplicitnom tekstu te ustavne odredbe – postavlja ustavnu obavezu za osiguranje prava svih izbjeglica i raseljenih lica na slobodan povratak njihovim domovima kao i prava na povrat imovine koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. godine. Stoga je neophodno uzeti u obzir situaciju iz 1991. godine, kao što je to Ustavni sud već učinio u svojoj trećoj Djelimičnoj odluci u ovom predmetu ("Službeni glasnik BiH", br. 23/00) u stavovima 85. do 87. Kao što se može vidjeti činjenica koje je Sud utvrdio, teritorija na kojoj je kasnije ustanovljena Republika Srpska je zaista predstavljala područje sa tzv. “mješovitim stanovništvom”, kao što je to bio slučaj i svuda na teritoriji bivše Republike Bosne i Hercegovine. Stoga, zbog ove činjenice o teritorijalno integriranoj strukturi stanovništva, teritorijalno odvojena “područja gdje žive druge jezičke grupe”, koja su čest slučaj u zapadnoj Evropi, nisu postojala, niti je ovo “zbog neprijateljstava od 1991.” slučaj sada. Jezičke odredbe zakonâ o osnovnoj i srednjoj školi su daljnji dokaz u ovom pogledu, s obzirom da su važeće na cijeloj teritoriji RS i nisu teritorijalno ograničene.

30. *In conclusio*, Sud konstatuje da značenje termina “službena upotreba” srpskog jezika i ćirilicnog pisma seže mnogo dalje od relacija u pogledu organa vlasti i zalazi u sferu medija i ekonomije, na koje se u demokratskim društvima obično gleda kao na “privatne poslove”. Nadalje, “područja gdje žive druge jezičke grupe”, u formulaciji stava 2. člana 7, ne postoje. Takva područja se mogu stvoriti samo kroz teritorijalnu segregaciju u procesu povratka izbjeglica i raseljenih lica, tako da je ova odredba inherentno diskriminatornog karaktera.

31. Međutim član II/3.(m) Ustava BiH jamči pravo na slobodu kretanja i prebivališta što je u direktnoj vezi sa konkretnim pravom svih izbjeglica i raseljenih lica na povratak njihovim domovima. Na ova prava se ne može gledati samo u negativnom smislu, kao na zaštitu od nametanja javnih organa vlasti, već sadrže također i pozitivnu obavezu zaštite tih prava i sloboda. Ovo se može vidjeti već iz teksta člana I/4. Ustava BiH koji kaže da, između ostalog, “...entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, roba, usluga i kapitala po cijeloj Bosni i Hercegovini”. Štaviše, član II/1. Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma, na koji se poziva član II/5. Ustava BiH, eksplicitno navodi da strane, pa i Republika Srpska, moraju da “stvore na svojim teritorijama političke, ekonomske i društvene uvjete koji pridonose dobrovoljnom povratku i harmoničnoj reintegraciji izbjeglica i raseljenih lica, bez preferiranja bilo koje posebne grupe”. Stoga, u konačnoj analizi, na pojedinačna prava treba gledati kao na efektivna prava koja treba sprovoditi u stvarnoj praksi na nediskriminatorni način.

32. Široki obim značenja “službene upotrebe” srpskog jezika i ćirilicnog pisma, i teritorijalna restrikcija službene upotrebe drugih jezika u članu 7. Ustava RS, međutim, idu mnogo dalje od *per se* legitimnog cilja regulisanja korištenja jezika utoliko što te odredbe imaju efekt sprječavanja uživanja u pravima iz člana II/3.(m) i 5. Ustava BiH. Štaviše, one su također i u suprotnosti sa članom I/4. Ustava BiH. Ustavni sud stoga proglašava član 7. stav 1. Ustava RS neustavnim.

33. Prema tome nije potrebno da Ustavni sud razmatra tvrdnju podnosioca da Ustav BiH zahtijeva punu jednakost jezika i pisama konstitutivnih naroda ili da ulazi u navedeno kršenje slobode izražavanja i prava na obrazovanje. Ista je situacija i u pogledu primjera kvibeškog zakona o jeziku koji dozvoljava jedino korištenje francuskog i na kojeg se pozivao predstavnik Narodne skupštine RS da podrži tvrdnju da član 7. Ustava RS ne krši Ustav BiH, posebno pojedinačna prava koje ovaj jamči. Suprotno zaključcima predstavnika u postupku, Vrhovni sud Kanade je proglasio odredbe Kvibeške povelje francuskog jezika neustavnim zbog kršenja Kanadske povelje o pravima (vidi Državni tužilac Quebeca protiv Udruženja odbora protestantskih škola Quebeca 1984. godine, i Quebec protiv Forda

1988. godine).

34. Propisivanje jezika od entiteta je jedan legitiman cilj *per se*, ali bi mogao povrijediti prava pojedinaca i gore citirane pozitivne obaveze koje služe kao institucionalni garant “pluralističkog društva” i “tržišne ekonomije” prema Preambuli Ustava BiH. Zbog jasne i prisutne opasnosti koje propisi bez ograničenja o službenim jezicima kroz entitete stvaraju u pogledu ovih osnovnih normativnih principa i institucionalnih garanta Ustava BiH, postoji implicitna ali neophodna odgovornost države BiH da osigura minimum standarda za upotrebu jezika kroz okvirno zakonodavstvo. Pri tome zakonodavstvo BiH mora uzeti u obzir efektivnu mogućnost jednakog korištenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama BiH, već također i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu. Najviši standardi članova 8. do 13. Evropske povelje za regionalne jezike i jezike manjina bi trebali služiti kao smjernica za spomenuta tri jezika, tako da osnivanje privatnih škola, koje je spominjao predstavnik Narodne skupštine RS, ne bi bilo dovoljno za zadovoljavanje ovih standarda. Niži standardi, spomenuti u Evropskoj povelji, bi mogli – uzimajući u obzir odgovarajuće uvjete – biti dovoljni samo za ostale jezike.

c) Osporena odredba člana 28. stav 4. Ustava RS glasi:

“Држава материјално помаже православну цркву, сарађује са њом у свим областима, а нарочито на очувању, његовању и развијању традиционалних и других вриједности.”

što u prijevodu na bosanski glasi:

“Država materijalno potaže pravoslavnu crkvu, sarađuje s njom u svim oblastima, a naročito na čuvanju, njegovanju i razvijanju kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti.”

35. Podnosilac u svom zahtjevu tvrdi da navedena odredba predstavlja očiglednu diskriminaciju na vjerskim osnovama i da, stoga, krši članove I/2, II/1, II/3.(g) i član II/4. Ustava BiH kao i međunarodne konvencije i instrumente za zaštitu ljudskih prava koje predstavljaju sastavni dio Ustava BiH.

36. Na javnoj raspravi održanoj oktobra 1998. godine, predstavnik podnosioca je ponovio tvrdnje iz zahtjeva utoliko što osporena odredba stavlja Pravoslavnu crkvu u privilegovan položaj tako da su time diskriminirane ostale vjere i vjerske zajednice. Osporena odredba tako ne krši samo odredbu o nediskriminaciji člana II/4. Ustava BiH, već također i slobodu vjeroispovijesti drugih vjerskih grupa prema članu II/3.(g). To da ova tvrdnja nije hipotetička može se vidjeti iz neprekidnog diskriminatornog ponašanja vlasti Republike Srpske sprječavanjem rekonstrukcije džamija koje su bile uništene u toku rata. On dalje tvrdi da je ovo ponašanje bilo i jedan od razloga koji sprječavaju povratak izbjeglica i raseljenih lica.

37. U svom pismenom odgovoru, Narodna skupština RS se protivi tvrdnji da odredba stava 4. člana 28. krši pravo na vjeroispovijest ili da diskriminira na vjerskim osnovama ako se ta odredba čita u vezi sa stavovima 1. i 2. istog člana, jer ove odredbe jamče slobodu vjeroispovijesti i jednakost vjerskih zajednica. Nadalje, tvrdi da je stav 4. samo deklarativnog karaktera i sličan članu 3. grčkog Ustava ili članu 16. stav 3. španskog Ustava. U bilo kojem slučaju, ove odredbe ne predstavljaju diskriminaciju niti krše slobodu vjere uvodeći tzv. državnu vjeru.

Ustavnisudjeocijenio:

38. Sve tvrdnje podnosioca postavljaju dva pitanja ustavne prirode. Prvo, da li postoji diskriminacija drugih crkvi i vjeroispovijesti, i drugo, da li postoji kršenje slobode vjeroispovijesti u vezi sa diskriminacijom na etničkim osnovama.

39. U pogledu navedenog “privilegovanog položaja Pravoslavne crkve” s obzirom na ostale crkve i vjeroispovijesti, Ustavni sud ne može uvažiti zahtjev. Za razliku od člana 28. stav 2. Ustava RS, koji propisuje kolektivno pravo na jednakost vjerskih zajednica, nema sličnih odredbi sadržanih u Ustavu BiH niti u bilo kojem od međunarodnih instrumenata, uključujući i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Štaviše, i Evropska komisija za ljudska prava je smatrala da se čak ni sistem “državne crkve” sam po sebi ne može smatrati kršenjem člana 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima, pod uvjetom da sadrži konkretne garante za slobodu vjeroispovijesti pojedinaca (vidi Darby protiv Švedske, Izvještaj Evropske komisije za ljudska prava od 9. maja 1989. godine, serija A broj 187, stav 45.). Ni na nivou međunarodnog prava ni u Ustavu BiH se ne mogu naći eksplicitna pravila o razdvajanju crkve i države ili o jednakosti raznih vjeroispovijesti ili vjerskih zajednica. Niti je sam Ustav RS standard kontrole! Ustavni sud BiH ovdje uočava pažljivo domen nadležnosti Ustavnog suda Republike Srpske. Stoga je zahtjev podnosioca u ovom pogledu iz samog početka neosnovan.

40. Međutim, iz gore navedene sudske prakse slijedi da će Ustavni sud posvetiti posebnu pažnju pitanju da li postoje konkretni garanti za slobodu vjeroispovijesti pojedinaca, koja mora biti zajamčena prema članu 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava, u pogledu općih principa sadržanih u članu 9, je u slučaju Kokkinakis protiv Grčke (serija A, tom 260-A, 1993.) istakao da “sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti predstavlja jedan od temelja 'demokratskog društva' u okviru značenja Konvencije. Ona je, u svojoj vjerskoj dimenziji, jedan od najvitalnijih elemenata koji stvaraju identitet vjernika i njihovu koncepciju života, ali ona također predstavlja i veliku vrijednost za ateiste, agnostike, skeptike i one kojih se ta pitanja ne tiču. Pluralizam, nerazlučiv od demokratskog društva, za kojeg se dragocjeno borilo tokom vjekova, ovisi o njoj.” (stav 31.). Potpuno isti odnos tih osnovnih vrijednosti, kao institucionalnih pretpostavki demokracije, se također može vidjeti i u alineji 3. Preambule Ustava BiH.

41. Iako 'države' mogu imati “široku marginu razumijevanja” u svojim odnosima sa crkvama, što se može vidjeti u primjerima Velike Britanije i Grčke, sloboda vjeroispovijesti mora biti efektivno zajamčena. Na Ustavnom sudu je da odredi da li su pretpostavke ispoštovane. Ili kao što je to Evropski sud izrazio u jednom drugom kontekstu, “mora se ispuniti da uvjeti ne umanjuju prava u pitanju do te mjere da oslabe njihovu samu suštinu i da ih liše efektivnosti” (Mathieu-Mohin i Clairfayt protiv Belgije, 9/1985/95/143, stav 52.). Na kraju, odredbe stavova 1. i 2. člana 28. Ustava RS, na koje se pozivao predstavnik Narodne skupštine RS, su neophodan preduvjet, ali nisu dovoljne za zaključak da suština i efektivnost slobode vjeroispovijesti u RS ne mogu biti narušeni.

42. Prema tome, uz pozitivne obaveze koje propisuje Ustav BiH, kao što je već ranije istaknuto u vezi sa osporenim članom 7. Ustava RS, Evropski sud za ljudska prava je zaključio, u slučaju Kokkinakis (vidi gore), te Institut Otto-Preminger protiv Austrije (serija A, tom 295, 1994.), da sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti sadrži obavezu vlasti ne samo da se uzdrže od uskraćivanja ove slobode, već i da stvore sve neophodne uvjete za svakog pojedinca da bude u stanju da slobodno ispoljava svoju vjeroispovijest. U praksi ovo znači da se “vlastima ne dozvoljava da stvore javnu atmosferu koja sprječava ispoljavanje vjeroispovijesti” (Institut Otto- Preminger, stav 47.).

43. Međutim, već sam jezik člana 28. stav 4. stvara ozbiljne sumnje da li može biti takve “javne atmosfere” s obzirom da ova odredba uspostavlja specijalnu vezu između Republike Srpske i Pravoslavne crkve s ciljem zajedničkog djelovanja za “čuvanje, njegovanje i razvijanje kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti.” Ova odredba, stoga, nije samo pukog “deklarativnog” karaktera, već je njen jasno ustanovljen cilj ustavno zajamčen uticaj Pravoslavne crkve na “javnu atmosferu” u pogledu sistemâ vrijednosti i vjerovanja. To da li se ovo svodi na sprječavanje slobodnog ispoljavanja vjeroispovijesti u kombinaciji sa diskriminacijom na etničkoj ili vjerskoj

osnovi, se može vidjeti iz prakse.

44. U pogledu takve prakse, Sud je ustanovio sljedeće činjenično stanje: druge vjeroispovjesti i crkve pored Pravoslavne crkve, poput katoličke vjere ili islama, su oduvijek činili sastavni dio multireligijskog života u Bosni i Hercegovini u smislu pluralizma koji Evropska konvencija i Ustav BiH zahtijevaju kao neophodnu pretpostavku za demokratsko društvo, sve dok zbog neprijateljstava od 1992. godine većina džamija i drugih vjerskih objekata nisu bili uništeni.

45. U predmetu br. (B)842/00 o povredi imovinskih prava Katoličke crkve i povrede prava vjeroispovijesti katoličkih vjernika u Banjalučkoj biskupiji, adresiranom Miloradu Dodiku, premijeru Republike Srpske, Ombudsmen Bosne i Hercegovine je zaključila u svom specijalnom izvještaju da su organi Katoličke crkve, njeni vjerski službenici i sami katolički vjernici, spriječeni da se vrate u crkvene objekte koje trenutno koriste treća lica, usljed propusta nadležnih vlasti Republike Srpske da preduzmu efikasne i odgovarajuće mjere da bi im vratili tu imovinu u posjed. Ona, zbog toga, smatra da su oni spriječeni u vršenju svojih vjerskih obreda i slobodnom ispoljavanju svojih vjerskih uvjerenja, korištenjem postojećih kapaciteta u potpunosti, te da to predstavlja povredu člana 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

46. Nadalje, nijedna od džamija na cijeloj teritoriji RS, koje su bile uništene u toku rata, dosad nije obnovljena, na što se može gledati kao na dokaz za sistem kontinuirane diskriminacije, u prvom redu protiv Islamske zajednice, kao što je Dom za ljudska prava nedavno presudio u slučaju Islamska zajednica Bosne i Hercegovine protiv Republike Srpske (broj CH/96/29). Dom se uzdržao od razmatranja odredbe koja je u konkretnom slučaju osporena, ali je istakao ozbiljnu zabrinutost “da li privilegovan tretman koji je dat srpskoj Pravoslavnoj crkvi, sam po sebi, predstavlja diskriminacijski tretman prema institucijama ili pojedincima koji ne predstavljaju dio te crkve” i zaključio da “manje povoljni uvjeti koje Ustav tužene strane nameće članovima podnosioca prijave je još jedan element koji treba imati na umu pri razmatranju pitanja da li je postupanje prema njima u cjelini predstavljalo diskriminaciju” (stav 157). Nadalje, postoje brojni prijavljeni incidenti koji predstavljaju dokaz “javne atmosfere koja sprječava slobodno ispoljavanje vjere” u Republici Srpskoj, budući da je Dom za ljudska prava ustanovio, u spomenutom slučaju, da su muslimanski vjernici bili izloženi napadima i provokacijama prilikom javnih sahrana i tokom molitvi bez ikakve intervencije lokalne policije (stav 167.). Dom za ljudska prava je, stoga, zaključio da je ovaj stav vlasti sputavao – i nastavlja sputavati – lokalne muslimanske vjernike da uživaju u njihovom pravu na slobodu vjeroispovijesti iz razloga i u mjeri koji su “sveukupno uzevši, jasno diskriminatorski” (stav 173.). Međutim, kao što se može vidjeti iz zajedničkog saopštenja za štampu OHR-a, OSCE-a i UNMBiH-a od 5. maja 2000. godine, vlasti Republike Srpske su prekršile svoje obaveze iz Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma da sprovedu ovu odluku Doma za ljudska prava.

47. *In conclusio*, Ustavni sud zaključuje da vlasti Republike Srpske nisu ispunile svoju pozitivnu obavezu stvaranja svih potrebnih pretpostavki da svako lice bude u stanju da slobodno ispoljava svoju vjeroispovijest. Osporena odredba člana 28. stav 4, koja daje Pravoslavnoj crkvi važan uticaj na stvaranje sistemâ vrijednosti i vjerovanja, mora se gledati kao ustavna osnova koja dozvoljava vlastima da “stvaraju javnu atmosferu koja sprječava slobodno ispoljavanje vjeroispovijesti”.

48. Što se tiče materijalne pomoći Pravoslavnoj crkvi, ona je ovom ustavnom odredbom dobila privilegiju koja se ne može legitimizirati ustavnim terminima, te je stoga inherentno diskriminatorskog karaktera.

49. Član 28. stav 4. Ustava RS je, stoga, neustavan.

d) Osporene odredbe **člana 80. stav 1.** Ustava RS, dopunjenog Amandmanom XL tačka 1, i **člana**

106. stav 2. Ustava Republike Srpske, glase:

Član 80. stav 1. (relevantni dijelovi)

“Предсједник Републике: (...)

1) обавља, у складу са Уставом и законом, послове из области одбране, безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама.”

što u prijevodu na bosanski glasi:

“Предсједник Републике: (...)

1) обавља, у складу с Уставом и законом, послове из области одбране, сигурности и односа Републике с другим државима и међународним организацијама.”

Član 106. stav 2. Ustava RS

“Предсједник Републике поставља, унапређује и разрјешава официре војске Републике Српске у складу са законом, поставља и разрјешава предсједнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце.”

što u prijevodu na bosanski glasi:

“Предсједник Републике поставља, унапређује и разрјешава oficire vojske Републике Српске у складу са законом, поставља и разрјешава предсједнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце.”

50. Podnosilac zahtjeva tvrdi da ove odredbe krše član V/5.(a) Ustava Bosne i Hercegovine prema kojima svaki član Predsjedništva Bosne i Hercegovine ima civilnu komandu nad oružanim snagama. Predsjednik Republike Srpske, stoga, ne može vršiti nadležnosti vezane za odbranu u oblasti civilne komande nad oružanim snagama.

51. Na javnoj raspravi, održanoj 5. oktobra 1998. godine, ekspert podnosioca je dalje naglasio da očito slijedi iz člana V/5.(a), kao ustavni koncept, da sve oružane snage moraju djelovati u saglasnosti sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

52. Na javnoj raspravi, održanoj 29. i 30. juna 2000. godine, punomoćnik podnosioca zahtjeva je istakao da je očigledna nesaglasnost odredbi ustava entiteta sa odredbom člana V/5.(a) Ustava Bosne i Hercegovine u kojoj se govori da članovi Predsjedništva BiH vrše civilno zapovijedanje oružanim snagama. Nesumnjivo je da je u pojmu civilnog zapovijedanja sadržano, između ostalog, i pitanje imenovanja i razrješenja najviših oficira oružanih snaga.

53. Narodna skupština Republike Srpske, u svom pismenom odgovoru, osporava nesaglasnost osporenih odredbi sa članom V/5.(a) Ustava Bosne i Hercegovine na osnovu toga da civilna komanda i vrhovna komanda nisu identični pojmovi i stoji pri tome da su oružane snage instrumenti entiteta, tako da vrhovnu vojnu komandu moraju uistinu vršiti institucije entiteta, dok se aktivnosti koordinacije oružanih snaga u Bosni i Hercegovini trebaju vršiti kroz Stalni komitet za vojna pitanja. Iz istog razloga, Narodna skupština, također, osporava navodnu nesaglasnost člana 106. stav 2. Ustava Republike Srpske.

54. Na javnoj raspravi predstavnik Narodne skupštine Republike Srpske je, dalje, naglasio da, prema članu III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost za uređivanje vojnih pitanja nije pod nadležnostima institucija Bosne i Hercegovine. Entiteti su, stoga, ovlašteni da uređuju pitanja odbrane. Nadalje, Ustav Bosne i Hercegovine ne definiše pojam “civilne komande” tako da je čitav termin “besmislen”. Prema tome, vrhovna komanda u vrijeme rata i mira bi bila nešto drugo, niti u nadležnosti Stalnog komiteta za vojna pitanja niti u nadležnosti bilo koje druge institucije BiH, tako da entiteti mogu vršiti zakonodavne nadležnosti u ovom domenu. Konačno, prema njegovom mišljenju, nije potrebno naglašavati velike razlike u organizaciji odbrane i oružanih snaga u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine budući da su ove “prirodne”, i entiteti bi tako vršili svoje

pravo na “samoorganizovanje”.

Ustavnisudjeocijenio:

55. Status oružanih snaga u Bosni i Hercegovini je specifičan. Bosna i Hercegovina nema jedinstvenih oružanih snaga na njenom nivou. Ustavom Bosne i Hercegovine nije predviđeno da postoje oružane snage Bosne i Hercegovine kao jedinstvena organizaciona struktura BiH, tj. nije predviđeno da je formiranje, organizacija, niti pak komandovanje, jedinstvenim oružanim snagama nadležnost Bosne i Hercegovine.

56. Prema Ustavu, u Bosni i Hercegovini postoje oružane snage entiteta te je, u skladu sa navedenim, njihov položaj i nadležnost nužno posmatrati u svjetlu odredbi člana III/1, V/3. i 5. Ustava BiH. Naime, u članu V/5. Ustava BiH govori se o oružanim snagama entiteta, kao o oružanim snagama u BiH, a ne kao o oružanim snagama Bosne i Hercegovine. To su dva potpuno različita pojma. Iz člana V/5. Ustava BiH, koji glasi: “a) Svaki član Predsjedništva će, po službenoj dužnosti, vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga. Nijedan entitet neće prijetiti silom niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta ne smiju ući niti boraviti na teritoriji drugog entiteta bez saglasnosti njegove vlade i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će funkcionisati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.”, jasno se može vidjeti priroda tih oružanih snaga i njihova eventualna upotreba, te i priroda samog komandovanja u konkretnom slučaju. Dakle, sve oružane snage u BiH obavezne su djelovati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, što nužno podrazumijeva njihovu funkciju u tom smislu, ali i izvjesnu koordinaciju među njima, nužnu za ostvarivanje te funkcije. Međutim, u ovom slučaju je najvažnije pravilno tumačiti odredbu člana III/1. Ustava BiH, gdje se među nadležnostima BiH nigdje ne pominju zajedničke oružane snage. Pored toga, u članu V/3. Ustava BiH, koji propisuje nadležnosti Predsjedništva BiH i način donošenja odluka u njemu, nigdje se ne pominje nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u BiH. Stoga se odredbe člana V/5. Ustava BiH, koje govore o Stalnom komitetu (takav naziv nosi ovo poglavlje Ustava BiH koje se inače nalazi u dijelu Ustava koji se odnosi na Predsjedništvo BiH), koji nije institucija BiH, već jedno tijelo koordinacionog karaktera, moraju sistematski tumačiti, tj. dovesti u vezu sa odredbama člana III/1. i člana V/3. To praktično znači da se mora ustanoviti kako oružane snage u Bosni i Hercegovini mogu ispuniti svoju funkciju iz člana V/5.(a) – funkcionisati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH – iako nisu organizovane na jedinstven način na nivou BiH.

57. Ustav BiH jasno kaže da u BiH postoje oružane snage entiteta. Ustav također propisuje da one ne mogu preći na teritoriju drugog entiteta bez saglasnosti vlade tog entiteta i odluke Predsjedništva BiH. Ustavima entiteta regulisan je status i nadležnost oružanih snaga, kao i komandovanje njima. Međutim, postavlja se pitanje kakva je nadležnost članova Predsjedništva BiH predviđena članom V/5.(a) koji glasi – svaki član Predsjedništva će, po funkciji, imati civilnu komandu nad oružanim snagama. U tumačenju ovog člana mora se zaključiti sljedeće:

Prvo, ovaj član ne propisuje nad kojim oružanim snagama, niti pak decidno određuje značenje pojma civilna komanda.

Drugo, iako je Predsjedništvo BiH kolegijalni organ (institucija), ovdje se govori o nadležnosti svakog od članova Predsjedništva pojedinačno.

Treće, u istom članu se propisuje da oružane snage jednog entiteta neće preći na teritoriju drugog entiteta bez pristanka vlade tog entiteta i, u ovom slučaju je drugačije rješenje, Predsjedništva BiH. Postavlja se pitanje: zašto je ovo nadležnost Predsjedništva za razliku od prethodne odredbe prema kojoj član Predsjedništva ima civilnu komandu nad oružanim snagama u BiH.

Za pravilno tumačenje ovog člana, tj. statusa oružanih snaga u Bosni i Hercegovini i komande nad

njima, treba razdvojiti funkciju (upotrebu) oružanih snaga u entitetima i eventualno na nivou BiH, saglasno članu V/5.(a), kada bi koordinacija, tj. nadležnosti članova Predsjedništva iz člana V/5.(a) došle do izražaja. Naime, ukoliko bi se radilo o zajedničkim aktivnostima oružanih snaga u Bosni i Hercegovini, došla bi u obzir civilna komanda članova Predsjedništva, ali ne i Predsjedništva kao kolegijalnog tijela (zbornog organa). Upravo stoga, postavlja se pitanje zašto je u Ustavu Bosne i Hercegovine predviđena civilna komanda svakog člana Predsjedništva, a ne Predsjedništva kao institucije i šta ona znači i nad kojim oružanim snagama se vrši. Ukoliko je potrebno zajednički upotrijebiti oružane snage u BiH, recimo zbog opasnosti spolja, određena koordinacija u komandovanju njima je nužna i to bi praktično značilo donošenje odluke o načinu upotrebe oružanih snaga u BiH. Ako tu komandu imaju samo članovi Predsjedništva, logično je da odluku o upotrebi oružanih snaga entiteta donosi član Predsjedništva iz tog entiteta, svakako uz saglasnost entitetskih vlasti, odnosno u dogovoru s njima, što je suština ove odredbe.

Međutim, u ovom slučaju odlučujuće je to da se ove odredbe ne nalaze u odredbama o nadležnosti Predsjedništva BiH već u odredbama o Stalnom komitetu, član V/5.(a), što nameće zaključak da bi do ovakve komande došlo samo u slučaju iz tog člana – ugrožavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH kao i u slučaju kompetencije Stalnog komiteta – koordinacija, čemu u prilog ide i činjenica da su članovi Predsjedništva i članovi Stalnog komiteta. Ona se na nivou BiH može obezbjeđiti jedino na ovaj način s obzirom da BiH nema jedinstvene oružane snage te u tom smislu ne može ni postojati jedinstvena komanda Predsjedništva BiH kao kolegijalnog organa (institucije). Ovo upravo govori o karakteru oružanih snaga BiH. Upravo zbog ovoga u BiH ne postoji civilna komanda Predsjedništva BiH, već civilna komanda članova Predsjedništva nad oružanim snagama entiteta iz kojih su izabrani, ali samo u slučaju iz člana V/5.(a) Ustava BiH. To, međutim, ne znači da oružane snage nisu i dalje oružane snage entiteta i da se vrhovna komanda nad njima ne obezbjeđuje u entitetima, saglasno njihovim ustavima.

58. Stoga, Ustavni sud zaključuje da osporene odredbe člana 80, stav 1. Ustava Republike Srpske, dopunjene Amandmanom XL tač. 1. i člana 106. stav 2. Ustava Republike Srpske nisu u suprotnosti sa Ustavom BiH.

2. U pogledu Ustava Federacije

a) Osporena odredba člana I.6.(1) Ustava Federacije glasi:

“(1) Službeni jezici Federacije su bosanski jezik i hrvatski jezik. Službeno pismo je latinica.”

59. Podnosilac smatra da osporene odredbe krše posljednju alineju Preambule Ustava BiH koja označava Bošnjake, Hrvate i Srbe kao konstitutivne narode, i odredbu o nediskriminaciji člana II/4. Ustava BiH. Osporena odredba, prema njemu, sprječava uživanje u ustavnim pravima svih prognanih lica da se vrate svojim domovima i ponovno uspostavljanje nacionalne strukture stanovništva koja je bila uništena ratom i etničkim čišćenjem.

60. Na javnoj raspravi predstavnik podnosioca je, dalje, istakao da jednakost tri naroda podrazumijeva punu jednakost njihovih jezika i da svi argumenti izloženi protiv srpskog jezika kao službenog jezika RS također stoje i u slučaju Federacije BiH.

61. Predstavnik Doma naroda Parlamenta Federacije je, na javnoj raspravi, porekao neustavnost osporene odredbe. On je istakao nadležnost Federacije da propisuje sva pitanja koja ne spadaju pod nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, kao što su jezici. Nadalje, propisivanje službenog jezika nije istovremeno i diskriminacija, jer Ustav Federacije jamči osnovna prava i slobode tako da se pravo na korištenje svog jezika može naći u članu II.2.(d) ovog Ustava. On, dalje, sumnja u namjeru ustavotvoraca za uvođenje jednake upotrebe jezika tri konstitutivna naroda kada su upotrijebili ovaj termin, i ističe da je tekst Ustava Federacije usvojen i objavljen u Službenim novinama na hrvatskom

i bošnjačkom jeziku. Međutim, u međuvremenu je objavljen novi “službeni tekst” u kojem se dva službena jezika nazivaju hrvatski i bosanski.

Prema njegovom mišljenju, korištenje termina bosanski treba biti shvaćeno kao pokušaj diskriminacije čak i među dva službena jezika na nivou Federacije, tako da treba sumnjati u dobru volju za uvođenje još i trećeg jezika u Ustav.

Ustavnisudjeocijenio:

62. Kako je Ustavni sud već prije konstatovao (vidi stav 33.), nije potrebno razmatrati tvrdnju podnosioca da Ustav BiH pretpostavlja punu jednakost jezika i pisama konstitutivnih naroda zbog ovog statusa. Nadalje, Ustavni sud je već istakao da član II/3.(m) u vezi sa stavom 5. pomenute odredbe Ustava BiH sadrži također i pozitivnu obavezu zaštite tih prava i sloboda. Iako je propisivanje jezika od entiteta *per se* legitiman cilj, ali bi mogao povrijediti pojedinačna prava i gore citirane pozitivne obaveze, Ustavni sud je zaključio da je država BiH nadležna da osigura minimum standarda za korištenje jezika kroz okvirne zakone. Kriterij za ove standarde – razrađen u stavu 34. gore – mora ovdje služiti kao standard za kontrolu osporenih odredbi Ustava Federacije.

63. Pri odlučivanju o ustavnosti osporene odredbe, Sud mora uzeti u obzir kontekst odredbe i tumačiti stav 1. u sistematskoj vezi sa stavovima 2. i 3.

Drugi i treći stav člana I.6 Ustava Federacije glase:

“(2) Ostali se jezici mogu koristiti kao sredstva komunikacije i nastave.

(3) Dodatni jezici mogu se odrediti kao službeni većinom glasova svakog doma Parlamenta Federacije, uključujući većinu glasova bošnjačkih delegata i većinu glasova hrvatskih delegata u Domu naroda.”

Stav 2. očito pokazuje da se ostali jezici mogu koristiti kao sredstvo komunikacije, privatno i javno, i kao nastavni jezik na svim nivoima sistema javnog obrazovanja uključujući i univerzitete. Ova odredba osigurava ustavom zajamčeno pojedinačno pravo za koje nije potrebna daljnja zakonska specifikacija za primjenu.

Stav 3. omogućava dodatne službene jezike, doduše samo uz saglasnost većine bošnjačkih ili većine hrvatskih izaslanika u Domu naroda Parlamenta Federacije. Na taj način prilično mala, etnički definisana manjina od oko 8% članova Parlamenta Federacije bi mogla efektivno staviti veto na svaki zakon koji bi uvodio npr. srpski jezik kao službeni jezik. Ovaj sistem veto blokade samo za bošnjačke i hrvatske izaslanike isključuje sve druge iz učešća u zakonodavnom procesu, iako bi moglo biti posebno u njihovom interesu da uvedu dodatni službeni jezik.

Isključivanjem svih drugih iz efektivnog učestvovanja u zakonodavnom procesu u ovom domenu – što je ustavna obaveza koja slijedi iz člana 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja se prema Aneksu I Ustava BiH direktno primjenjuje – bošnjačkim i hrvatskim delegatima je data privilegija koja se nikako ne može legitimizirati prema članu 1. stav 4. Konvencije o rasnoj diskriminaciji, koja se opet direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini na osnovu Aneksa I Ustava BiH. Štaviše, stav 3. člana I.6 ne daje zakonodavno ovlaštenje za službeno korištenje drugih pisama jer stav 1. određuje da je latinično pismo u službenoj upotrebi uz hrvatski i bosanski jezik, time čineći distinkciju između jezika i pisama.

64. Tumačeći tako stav 1. u vezi sa stavom 3. člana I.6. Ustava Federacije, stav 1. se mora uočiti kao ozbiljna prepreka za uživanje u pravima zajamčenim članom II/3.(m) i II/5. Ustava BiH, te stoga krši gore istaknute pozitivne obaveze i član II/4. ovog Ustava.

65. Stoga Ustavni sud proglašava član I.6 stav 1. Ustava Federacije neustavnim.

b) Osporena odredba **člana III.1(a)** Ustava Federacije, dopunjenog Amandmanom VIII, u dijelovima koji se odnose na ovlast civilne komande Predsjedništva BiH, glasi:

“U isključivoj su nadležnosti Federacije:

a) organiziranje i vođenje odbrane Federacije, zaštita njene teritorije, uključujući osnivanje zajedničkog zapovjedništva svih vojnih snaga u Federaciji, nadzor nad vojnom proizvodnjom, zaključivanje vojnih sporazuma u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, te saradnja sa Stalnim komitetom za vojna pitanja i sa Vijećem ministara u odbrani Bosne i Hercegovine. (...)”

66. Podnosilac zahtjeva smatra da ova odredba nije u saglasnosti sa članom V/5. Ustava BiH prema kojem svaki član Predsjedništva Bosne i Hercegovine ima civilnu komandu nad oružanim snagama.

67. Ekspert podnosioca je, na javnoj raspravi, dalje istakao da bi prenošenje nadležnosti u domenu civilne komande nad oružanim snagama od države Bosne i Hercegovine ka entitetima ugrozilo suverenitet i teritorijalni integritet BiH.

68. Ekspert Doma naroda Parlamenta Federacije BiH je, na javnoj raspravi, porekao neustavnost osporene odredbe. Budući da član V/5.(a) Ustava BiH propisuje civilnu komandu, hijerarhija vojne komande je ostavljena entitetima te se može propisivati njihovim ustavima i zakonima. Podnosilac, prema njemu, potpuno ignoriše nadležnost entiteta u ovom domenu i pokušava homogenizirati oružane snage. Zahtjev cilja ka cjelokupnoj reviziji vojne organizacije, raspuštanju postojećih vojnih formacija i svih zakonskih odredbi o hijerarhijskom uređenju vojnog segmenta. Ali organizacija oružanih snaga Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske je uređena njihovim ustavima i zakonima koji su bili poštovani kada je Daytonski sporazum bio izrađen. Bilo bi potpuno apsurdno misliti da bi Daytonski sporazum bio usvojen a da nije ispoštovana podjela ovlasti, pogotovo u pogledu vojnih pitanja.

Ustavnisudjeocijenio:

69. Na osnovu tumačenja člana V/5.(a) Ustava BiH prilikom odlučivanja o saglasnosti Ustava Republike Srpske sa njim, Ustavni sud i u ovom slučaju zaključuje da osporena odredba člana III.1.a) Ustava Federacije BiH nije u suprotnosti sa Ustavom BiH.

c) Pošto je Ustavni sud proglasio neke dijelove osporenih odredbi **člana IV.B.7.a) (I) do (III) i člana IV.B.8.** Ustava Federacije neustavnim, tako da su oni prestali da važe ("Službeni glasnik BiH", br. 11/00), osporene odredbe u relevantnim dijelovima glase:

Član IV.B.7 a) (relevantni dijelovi):

“a) Predsjednik Federacije nadležan je za:

(I) imenovanje Vlade, oficira u armiji, sudija federalnih sudova, u skladu sa članovima IV.B.5, IV.B.8. i IV.C.6;

(II) vršenje funkcije vrhovnog komandanta oružanih snaga Federacije;

(III) vođenje konsultacija u vezi sa imenovanjem ombudsmena i sudija u skladu sa članovima II.B.1.(2) i IV.C.6.b); (...)”

Član IV.B.8

“Predsjednik Federacije, u saglasnosti sa Potpredsjednikom Federacije, imenuje oficire u armiji. Imenovanje zahtijeva prihvaćanje većinom glasova svakog doma Parlamenta Federacije pod uvjetom da prihvaćanje imenovanja za članove zajedničke komande armije odobri Dom naroda većinom glasova delegata Bošnjaka i delegata Hrvata.”

70. Podnosilac zahtjeva tvrdi da nadležnost predsjednika Federacije da imenuje oficire u armiji nije u saglasnosti sa članom V/5. Ustava BiH koji civilnu komandu dodjeljuje članovima Predsjedništva BiH.

71. Predstavnicu podnosioca zahtjeva su na javnoj raspravi dalje istakli da izneseni argumenti u pogledu članova 80. i 106. Ustava RS (vidi gore, stav 50.) stoje također i u pogledu Ustava Federacije BiH.

72. Ekspert kojeg je opunomoćio Dom naroda Parlamenta Federacije BiH je, na javnoj raspravi, istakao da je podnosilac zahtjeva tumačio osporene odredbe i odgovarajuće odredbe Ustava BiH ne uzimajući u obzir njihov kontekst. On nije porekao nadležnosti prema Ustavu BiH u pogledu imenovanja već to da su isključive jer bi takva interpretacija ignorisala nadležnosti entiteta predviđene u Ustavu u ovom domenu.

Ustavnisudjeocijenio:

73. Sud je već odlučio o ustavnosti dijelova članova IV.B.7.(a) (I) do (III) i IV.B.8. Ustava Federacije koji se odnose na imenovanje “šefova diplomatskih misija” i zaključio da su ovi dijelovi navedenih odredbi neustavni (odluka Ustavnog suda BiH broj U 5/98 od 29. i 30. januara 2000. godine, “Sl. glasnik BiH”, broj 11/00, stavovi 63, 64, 65. i 66.).

74. Što se tiče preostalih dijelova navedenih odredbi koje se odnose na civilnu komandu Predsjedništva BiH i njihove saglasnosti sa Ustavom BiH, Ustavni sud slijedi već ranije rečeno u pogledu na Ustav RS elaboriranim obrazloženjem (vidi stavove 55 do 58).

75. Ustavni sud stoga proglašava osporene odredbe saglasnim sa Ustavom BiH. Ustavni sud je ovu odluku, u odnosu na član 4. izmijenjen i dopunjen Amandmanom LVI tačka 2. Ustava RS, donio jednoglasno. U pogledu člana 7. stav 1, člana 28. stav 4, člana 68. Tačka 16 izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom XXXII, člana 80. izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom XL tačka 1. i člana 106. tačka 2. Ustava RS, kao i člana I.6.(1), člana III.1.(a) izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom VIII, člana IV.B.7.(a) (I) do (III), i člana IV.B.8. Ustava Federacije BiH izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom III, Ustavni sud je odluku donio sa pet glasova *za* i četiri glasa *protiv*.

76. Odluke o objavljivanju u službenim glasilima Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, te o danu kojim neustavne odredbe prestaju da važe, su zasnovane na članovima 59. i 71. Poslovnika Ustavnog suda.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda prof. dr. Kasim Begić, sudije dr. Hans Danelius, prof. dr. Louis Favoreu, prof. dr. Joseph Marko, dr. Zvonko Miljko, Azra Omeragić, prof. dr. Vitomir Popović, prof. dr. Snežana Savić i Mirko Zovko.

Na osnovu člana 36. Poslovnika Ustavnog suda BiH, sudija dr. Hans Danelius je izdvojio svoje mišljenje u odnosu na obrazloženje Odluke, dok su sljedeće sudije izdvojile svoja mišljenja u odnosu na donesenu odluku: sudije prof. dr. Kasim Begić i prof. dr. Joseph Marko u odnosu na odredbe člana 80. stav 1. dopunjenog Amandmanom XL tačka 1. i člana 106. stav 2. Ustava RS, te člana III.1.(a) izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom VIII, člana IV.B.7.(a) (I) do (III) i člana IV.B.8. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te sudije prof. dr. Vitomir Popović i prof. dr. Snežana Savić u odnosu na odredbe člana 68. tačka 16. izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom XXXII, člana 7. stav 1. i člana 28. stav 4. Ustava Republike Srpske, te člana I.6.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Tekst izdvojenih mišljenja prilaže se ovoj djelimičnoj odluci kao aneks.

U 5/98 IV

19. august 2000. godine

Neum

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Prof. dr. Kasim Begić

Sudija izvjestilac
Prof. dr. Joseph Marko

USTAV REPUBLIKE SRPSKE

Član 68. tačka 16.

Tačka 16. član 68. Ustava RS prema kojoj "RS uređuje i osigurava saradnju sa srpskim narodom izvan Republike", stvara preferenciju koja ne može biti legitimizirana prema članu I stav 4. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, krši obaveze ustanovljene članom 2. stav 1. tačka (c) Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Ista obaveza slijedi i iz člana 1. stav 3. podstav (a) i člana II stav 1. Aneksa VII, a u vezi članom II stav 5. i članom III stav 2. podstav (c) Ustava BiH.

Član 7. stav 1.

Široki obim značenja "službene upotrebe" srpskog jezika i ćiriličnog pisma i teritorijalna restrikcija službene upotrebe drugih jezika u članu 7. Ustava RS, međutim, idu mnogo dalje od *per se* legitimnog cilja regulisanja korištenja jezika utoliko što te odredbe imaju efekt sprječavanja uživanja u pravima iz člana II/3.(m) i 5. Ustava BiH. One su također i u suprotnosti sa članom I/4 Ustava BiH.

Propisivanje jezika od strane entiteta je jedan legitiman cilj *per se*, ali bi mogao povrijediti prava pojedinaca i pozitivnih obaveza iz Ustava koje služe kao institucionalni garant "pluralističkog društva" i "tržišne ekonomije" prema Preambuli Ustava BiH. Zbog jasne prisutne opasnosti koje propisi bez ograničenja o službenim jezicima kroz entitete stvaraju u pogledu ovih osnovnih normativnih principa i institucionalnih garanata Ustava BiH, postoji implicitna ali neophodna odgovornost države BiH da osigura minimum standarda za upotrebu jezika kroz okvirno zakonodavstvo. Pri tome zakonodavstvo BiH mora uzeti u obzir efektivnu mogućnost jednakog korištenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika ne samo pred institucijama BiH već također i na nivou entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima kao i u javnom životu. Najviši standardi članova 8. do 13. Evropske povelje za regionalne jezike i jezike manjina bi trebali služiti kao smjernica za spomenuta tri jezika. Niži standardi navedeni u Evropskoj povelji bi mogli – uzimajući u obzir odgovarajuće uvjete – biti dovoljni samo za ostale jezike.

Član 28. stav 4.

Odredba člana 28. stav 4. Ustava RS daje Pravoslavnoj crkvi važan uticaj na stvaranje sistema vrijednosti i vjerovanju, mora se gledati kao ustavna osnova koja dozvoljava vlastima da "stvaraju javnu atmosferu koja sprječava slobodno ispoljavanje vjeroispovjesti".

U pogledu materijalne pomoći Pravoslavnoj crkvi ona je ovom ustavnim odredbom dobila privilegiju koja se ne može legitimizirati ustavnim terminima te je stoga inherentno diskriminacijskog karaktera.

USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član I.6.(1)

Osporena odredba je ozbiljna prepreka za uživanje u pravima zajamčenim članom II/3. (n) i

II/5. Ustava BiH, te krši pozitivne obaveze iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Konvencije o rasnoj diskriminaciji, kao i član II/4. Ustava BiH, te je stoga Ustavni sud proglasio neustavnom ovu odredbu koja glasi: "Službeni jezici Federacije su bosanski jezik i hrvatski jezik. Službeno pismo je latinica. "

ANEKS

Pozitivno izdvojeno mišljenje sudije dr. Hansa Danelijusa Na četvrtu Djelimičnu odluku u predmetu broj U 5/98

Glasao sam uz većinu po svim pitanjima u ovoj odluci, ali moji razlozi za to se razlikuju u nekim pogledima u odnosu na obrazloženje odluke. Moja stajališta su sljedeća:

1. Specijalni paralelni odnosi (član 4. Ustava RS)

Član 4. Ustava RS predviđa da Republika Srpska može da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama. Ovaj član jasno ističe da se uspostavljanje takvih odnosa treba sprovesti "shodno Ustavu Bosne i Hercegovine". Odredba Ustava BiH, koja je od posebnog interesa u ovom pogledu, jeste član III/2.(a), koji predviđa da entiteti imaju pravo da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, i dodaje da takvi odnosi moraju biti "u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine".

Stoga proizilazi da član 4. Ustava RS ima direktno uporište u članu III/2.(a) Ustava BiH, koji dozvoljava entitetima da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa susjednim državama. Nadalje, ako bi se takvi odnosi uspostavili između Republike Srpske i Savezne Republike Jugoslavije ili njenih republika članica, Ustav RS izričito zahtijeva da se to učini shodno Ustavu BiH, što znači, posebno, da bi suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine bio poštovan. Prema tome, za član 4. Ustava RS se ne može smatrati da krši Ustav BiH.

2. Jezici i pisma (član 7. Ustava RS i član I.6.(1) Ustava Federacije), odnosi sa Pravoslavnom crkvom (član 28, stav 4. Ustava RS) i saradnja sa srpskim narodom izvan Republike Srpske (član 68, tačka 16. Ustava RS)

U svojoj trećoj Djelimičnoj odluci od 1. jula 2000. godine, Ustavni sud je zaključio da su član 1. Ustava RS, utoliko što Republiku Srpsku naziva državom srpskog naroda, i član 1. Ustava Federacije, utoliko što samo Bošnjake i Hrvate naziva konstitutivnim narodima u Federaciji, neustavni. U mom pozitivnom izdvojenom mišljenju u odnosu na tu odluku složio sam se sa zaključkom, jer sam u tim odredbama uočio diskriminatorni element koji nije kompatibilan sa principom nediskriminacije iz Ustava BiH. Prema mom mišljenju, ovi uvodni članovi ovih dvaju ustava se mogu tumačiti na način da Srbima u Republici Srpskoj odnosno Bošnjacima i Hrvatima u Federaciji daju privilegiran ustavni status, i da se osobe drugog etničkog porijekla kao građani entiteta ne nalaze u jednakoj poziciji. Također sam smatrao da, ukoliko se jednakost svih građana ne bi osigurala na nedvosmislen način, ustavi bi mogli da učine povratak izbjeglica i raseljenih lica svojim izvornim domovima neprimamljivim, što nije konzistentno sa važnim ciljem Ustava BiH, istaknutim posebno u članu II/5. Ustava.

Smatram da ove zamjerke, koje su formulisane u pogledu članova 1. ustava oba entiteta, stoje i u odnosu na neke druge odredbe ovih ustava, koje daju, ili za koje se razumno može tumačiti da daju, jednom odnosno dva naroda, zavisno od slučaja, privilegiran položaj u odnosu na druge grupe građana.

(a) Član 7. Ustava RS predviđa da su srpski jezik i ćirilčno pismo u službenoj upotrebi u Republici

Srpskoj, dok se latinično pismo koristi na način određen zakonom. U drugom stavu se dodaje da određena područja mogu imati specijalne propise o jezicima i pismima.

Za član 7. se mora smatrati da pruža srpskom stanovništvu specijalnu ustavnu zaštitu njihovog jezika i pisma. Zaštita pokriva čitavu teritoriju Republike Srpske i ne ovisi o strukturi stanovništva pojedinih zajednica ili područja. Iz razloga sličnih onim formulisanim u pogledu člana 1. Ustava RS, zaključujem da član 7. stavlja stanovnike Srbe Republike Srpske u privilegiran položaj, te stoga diskriminira ostale građane.

Isto rezonovanje vrijedi, *mutatis mutandis*, i za član I.6.(1) Ustava Federacije, koji predviđa da su službeni jezici u Federaciji bosanski i hrvatski jezik, i da je službeno pismo u Federaciji latinica. U članu I.6.(2) se dodaje da se drugi jezici mogu koristiti kao sredstva komunikacije i nastave, te u članu I.6.(3) da se dodatni jezici mogu odrediti kao službeni odlukom zakonodavstva Federacije.

Iz ovih odredbi slijedi da su bosanski i hrvatski jezik službeni jezici na cijeloj teritoriji Federacije, dok drugi jezici mogu dobiti takav status odlukom zakonodavstva. Ovo lahko može stvoriti utisak među građanima koji nisu ni Bošnjaci ni Hrvati da oni nisu prihvaćeni kao ravnopravni Bošnjacima i Hrvatima, što može da utiče na njihovu spremnost da prebivaju u svojim domovima na teritoriji Federacije ili da se u njih vrate. Dakle, u članu I.6. Ustava Federacije je također prisutan diskriminatorski element.

(b) Prema članu 28. stav 4. Ustava RS, država materijalno pomaže Pravoslavnu crkvu i saraduje sa njom u svim oblastima, a naročito na čuvanju, njegovanju i razvijanju kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti. Iako specijalne veze između države i crkve nisu nepoznate u drugim evropskim zemljama i ne moraju se nužno smatrati diskriminatorskim, takve veze postaju posebno osjetljive u multietničkom društvu gdje se crkvi jedne etničke grupe daje podrška države. Takva je situacija u Republici Srpskoj, gdje je Pravoslavna crkva uglavnom crkva srpskog stanovništva i gdje bi, stoga, ostali ustavnu obavezu podržavanja i saradnje sa tom crkvom mogli smatrati izrazom privilegiranog položaja Srba u Republici Srpskoj. Tu, dakle, postoji diskriminatorski aspekt člana 28. stav 4. Ustava RS, koji se ne može smatrati sasvim uklonjenim općom odredbom u drugom stavu istog člana, prema kojem su sve vjerske zajednice jednake pred zakonom i slobodne u vršenju vjerskih poslova i vjerskih obreda.

(c) Član 68. tačka 16 Ustava RS predviđa da Republika Srpska uređuje i osigurava saradnju sa srpskim narodom izvan Republike. Takva ustavna obaveza saradnje sa drugim Srbima pojačava utisak stvoren u drugim dijelovima Ustava RS da je Republika Srpska prvenstveno teritorija Srba i da njihovi interesi uživaju specijalnu zaštitu u Ustavu RS.

Iz ovih razmatranja slijedi da se za ustavne odredbe u pogledu a) jezika i pisama u oba entiteta, b) obaveze Republike Srpske da pomaže Pravoslavnu crkvu i da saraduje sa njom, i c) obaveze Republike Srpske da saraduje s Srbima izvan Republike Srpske, mora smatrati da daju privilegije nekim građanima na etničkoj osnovi i da stavljaju stanovnike ili bivše stanovnike, koji ne pripadaju privilegiranoj grupi odnosno grupama, u manje povlašten položaj. Takvi diskriminatorski elementi su posebno ozbiljni na teritorijama gdje je - kao što je to slučaj sa oba entiteta - veliki broj ljudi bio prisiljen da napusti svoje domove na etničkim osnovama, i gdje je diskriminacija na tim osnovama bila, i još uvijek jeste, česta pojava. Važan cilj Ustava BiH, odražen u članu II/5, je povratak izbjeglica i raseljenih lica njihovim domovima. Ostvarenje tog cilja bi moglo biti onemogućeno ili otežano ako bi oni koji razmišljaju o povratku osjećali da ni u Ustavu nisu tretirani kao jednaki dominirajućoj grupi, odnosno grupama.

Iz ovih razloga zaključujem da navedene odredbe entitetskih ustava krše Ustav BiH, budući da nisu saglasne sa zabranom diskriminacije istaknutom u članu II/4. Ustava BiH.

3. Oružane snage (član 80. stav 1, izmijenjen Amandmanom XL tačka 1, i član 106 stav 2.

Ustava RS, te član III.1.(a), izmijenjen Amandmanom VIII, član IV.B.7.(a) i član IV.B.8 Ustava Federacije)

Odredbe Ustava BiH, koje se tiču oružanih snaga, ne pružaju jasnu informaciju o tome kako se nadležnost vojnih pitanja treba podijeliti između države i entiteta. Međutim, moguće je zaključiti iz teksta člana V/5. Ustava BiH da svaki entitet ima svoje oružane snage, ali da entiteti nemaju isključivu i neograničenu ovlast nad tim snagama. Ograničenja ovlasti entiteta, koja slijede iz člana V/5., su dvojaka. Prvo, svaki član Predsjedništva ima ovlast civilne komande nad oružanim snagama. Drugo, predviđen je Stalni komitet za vojna pitanja čiji je zadatak koordiniranje aktivnosti oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Zajednička vrhovna organizacija za oružane snage u Bosni i Hercegovini je tako stvorena na državnom nivou, čiji je važan cilj da u kriznim trenucima osigura da se nijednom entitetu ne dozvoli da djeluje neovisno na način koji bi mogao predstavljati opasnost za drugi entitet ili za neku susjednu državu. Želja da se oružanim snagama entiteta onemoguću da djeluju jedna protiv drugih je također odražena i u daljnjim obavezama utemeljenim članom V/5, tj. da nijedan entitet neće prijetiti silom niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta ne smiju ući niti boraviti na teritoriji drugog entiteta bez saglasnosti njegove Vlade i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te da će sve oružane snage u Bosni i Hercegovini funkcionisati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

Pitanje koje se sada postavlja jeste da li su osporene odredbe članova 80. i 106. Ustava RS i članova III.1.(a), IV.B.7.(a) i IV.B.8. Ustava Federacije u saglasnosti sa članom V/5. Ustava BiH.

Što se tiče Ustava RS, član 80. stav 1. ovlašćuje Predsjednika Republike Srpske da obavlja poslove iz oblasti odbrane i sigurnosti. Tekst ne čini nikakve rezerve ili izuzetke za nadležnosti članova Predsjedništva i Stalnog komiteta za vojna pitanja prema Ustavu BiH. S druge strane, formulacija člana 80. je općenite prirode i ne isključuje da neke funkcije u vezi s odbranom i sigurnosti mogu biti izvan nadležnosti predsjednika Republike Srpske.

Član 106. stav 2. Ustava Republike Srpske predviđa da predsjednik Republike Srpske imenuje, unapređuje i razrješava oficire vojske Republike Srpske i da ima slične funkcije u pogledu sudija vojnih sudova i vojnih tužilaca. Ako bi se ova nadležnost smatrala općenitom i bez izuzetaka, ona ne bi bila konzistentna sa Ustavom BiH, budući da postoje situacije u kojima su članovi Predsjedništva BiH, vršeći svoju dužnost civilne komande, ovlašteni da donose odluke u vezi sa personalnim pitanjima oružanih snaga entiteta. Međutim, iako formulacija člana 106. ne sadrži eksplicitnu rezervu ili izuzetak da bi podržala prerogative članova Predsjedništva BiH i Stalnog komiteta za vojna pitanja iz Ustava BiH, ovaj član se može tumačiti tako da propisuje samo one nadležnosti koje pripadaju institucionalnoj strukturi Republike Srpske i koje se ne bave situacijama u kojima odluke donose institucije BiH.

Slijedi da se za dvije odredbe članova 80. i 106. Ustava RS može smatrati da ne krše Ustav BiH. Međutim, one su u saglasnosti sa Ustavom BiH jedino ako se ovlast civilne komande članova Predsjedništva BiH i koordinirajuća funkcija Stalnog komiteta za vojna pitanja, predviđena članom V/5. Ustava BiH, podržavaju i poštuju. Stoga smatram da članovi 80. i 106. Ustava RS ne krše Ustav BiH, pod pretpostavkom da se ova dva člana tumače tako da se ni na koji način ne miješaju u prerogative članova Predsjedništva i Stalnog komiteta za vojna pitanja, i da dodjeljuju ovlasti i nadležnosti samo u onoj mjeri u kojoj se u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine vojna pitanja mogu rješavati na entitetskom nivou.

Što se tiče Ustava Federacije, član III.1.(a) se bavi nadležnošću Federacije u pitanjima odbrane. Taj član ne sadrži konkretno pozivanje na Ustav BiH, i činjenica da prema tekstu tog člana Federacija ima «isključivu nadležnost» za organizaciju i vođenje odbrane Federacije bi mogla da izazove sumnje u pogledu saglasnosti ovog člana sa članom V/5. Ustava BiH. Međutim, član III.1. (a) se mora sagledati u svojoj cjelini, a u jednom drugom dijelu teksta se navode vojna pitanja koja se obavljaju na nivou države. U stvari, član navodi zaključivanje vojnih sporazuma “sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine”

i čini Federaciju odgovornom za “saradnju sa Stalnim komitetom za vojna pitanja i s Vijećem ministara u odbrani Bosne i Hercegovine”. Smatram da je to pozivanje dovoljno da pokaže da se može smatrati da je vrhovna komanda zajedničkih institucija po pitanjima odbrane prema Ustavu BiH priznata također i u Ustavu Federacije.

Što se tiče nadležnosti predsjednika Federacije za imenovanje oficira oružanih snaga i ostalog vojnog osoblja prema članovima IV.B.7.(a) i IV.B.8. Ustava Federacije, istina je da se tekst ovih odredbi ne poziva na nadležnost članova Predsjedništva BiH u donošenju odluka pri vršenju njihove ovlasti civilne komande po pitanjima dužnosnika oružanih snaga. Međutim, na isti način kao i u pogledu odgovarajuće odredbe Ustava RS, smatram da je moguće da se ova odredba Ustava Federacije tumači tako da propisuje nadležnost samo na entitetskom nivou, i da je po tom osnovu u saglasnosti sa Ustavom BiH.

U članu IV.B.7.(a) Ustava Federacije se nalazi također i odredba prema kojoj je predsjednik Federacije vrhovni zapovjednik vojske Federacije. Za ovu odredbu se ne može smatrati da je u suprotnosti sa Ustavom BiH, pod pretpostavkom da je ovlast civilne komande članova Predsjedništva BiH nad oružanim snagama Federacije poštovana.

Kao zaključak, smatram da se odredbe dva entitetska ustava o vojnim pitanjima mogu tumačiti tako da se odnose samo na unutrašnju situaciju u okviru entiteta, u kojem slučaju se ove odredbe ne dotiču nadležnosti članova Predsjedništva BiH i Stalnog komiteta za vojna pitanja. Zasnivajući se na takvom tumačenju, smatram da navedene odredbe nisu neustavne. Međutim, važno je da se ovakvo tumačenje dva entitetska ustava prihvati i da se prerogativi institucija BiH prema članu V/5. Ustava BiH u potpunosti priznaju i poštuju.

Sudija
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Dr. Hans Danelius

ANEKS

Izdvojeno mišljenje prof. dr. Kasima Begića na četvrtu Djelimičnu odluku u predmetu broj U 5/98

u odnosu na član 80. stav 1. Ustava Republike Srpske, dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i članom 106. stav 2. Ustava Republike Srpske, i član III.1.(a) Ustava Federacije BiH, dopunjen Amandmanom VIII

U odnosu na većinsko odlučjenje Suda o ovim osporenim odredbama smatram ne samo da postoji više argumenata da se one proglase neustavnim, nego i da ovo odlučjenje nije pratilo doktrinu Suda ustanovljenu u prve tri djelimične odluke u predmetu 5/98.

1. Prema članu V/5 Ustava BiH nesporne su tri činjenice: a) svaki član Predsjedništva ima ovlasti civilne komande nad oružanim snagama, b) postoje entitetske oružane snage, c) oružane snage djeluju sukladno suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine. Ocjenu usklađenosti odgovarajućih odredbi entitetskih ustava sa Ustavom BiH treba razmatrati upravo sa stanovišta da li one uključuju jasno integriranu hijerarhiju komande sa civilnom komandom članova Predsjedništva BiH na vrhu, i da li ove odredbe osiguravaju funkcioniranje oružanih snaga u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

2. Slijedeći član V/5 Ustava Bosne i Hercegovine sasvim je jasno da entiteti imaju ovlasti da održavaju oružane snage, ali isto tako u ovoj odredbi su definirane i granice njihovog održavanja,

uključujući i činjenicu da su generalno dometi tzv. samoorganiziranja entiteta utvrđeni Ustavom BiH (treća Djelimična odluka 5/98, Službeni glasnik BiH, 23/00). To znači da se u ovom domenu radi o zajedničkoj nadležnosti BiH i entiteta, i stoga je u funkciji operacionalizacije ovih ustavnih odredbi neophodno da Parlamentarna skupština, polazeći od supremacije Ustava BiH u odnosu na akt ili odluku bilo kojeg organa, normira u okviru zakonodavstva dosege ovlasti entiteta u održavanju oružanih snaga naspram civilne komande, uključujući specificiranje ovlasti koje ona sadrži na tragu principa demokratske države, te podrazumijevajući, pored ostalog, i da oružane snage djeluju pod civilnom vlasti. U ovom kontekstu, sasvim je irelevantno pozivanje u većinskom odlučanju na članu III/1, u smislu nepominjanja u ovoj odredbi zajedničke oružane snage, naspram ostalih ustavnih odredbi i ustavnih principa. Isto tako, nema osnova u ovom odlučanju da se reduciranje civilne komande, i uopće aktiviranje članova Predsjedništva i Stalnog komiteta, svodi na “koordinaciju” i u slučaju “ugrožavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH”.

3. Pojmovno, civilna komanda obuhvata nekoliko aspekata komande, počev od pitanja kada i kako se koriste oružane snage, preko ovlasti nadziranja organizacije oružanih snaga i imenovanja oficira, pa do osiguranja hijerarijske integrirane komande. Stoga, ovlasti civilne komande u funkciji zajedničke komande (i zajedničke odbrambene politike i doktrine) nisu u nesaglasnosti sa postojanjem entitetskih oružanih snaga i sa stanovitim ovlastima, u naznačenim okvirima, entiteta u ovom domenu. Na ovom slijedu je moguće da civilna komanda odgovori svom dvostrukom zadatku, odnosno da bude izraz principa demokratske države, i da bude u funkciji očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. U ovom kontekstu treba pomenuti da nijedan entitetski ustav ne koristi izraz “civilna komanda”, bilo u okviru izvornog teksta bilo po osnovu pozivanja na Ustav BiH.

4. Argumentaciju u prilog neustavnosti pomenutih odredbi entitetskih ustava pruža i historijsko tumačenje. Naime, ni u osporenim odredbama Ustava Republike Srpske niti u ostalim odredbama, uopće se ne pominje Ustav BiH u ovom domenu, niti civilna komanda članova Predsjedništva BiH niti Stalni komitet. Iz ove činjenice slijedi nedvojben zaključak da osporene odredbe datiraju iz vremena kada je ovaj entitet bio projektiran kao država u punom kapacitetu, i da je zapravo sa stanovišta ovog ustava u domenu oružanih snaga irelevantna činjenica da je u međuvremenu usvojen Ustav BiH.

Doduše, Ustav Federacije BiH u Amandmanu VIII akceptira Ustav BiH i saradnju sa Stalnim komitetom i Vijećem ministara u ovom domenu, ali treba primijetiti da ova odredba počinje riječima da je: “U isključivoj nadležnosti Federacije...”, što je neposredno u koliziji sa stavom Suda u trećoj Djelimičnoj odluci u predmetu 5/98, da nema zakonodavne ovlasti koja nije predviđena Ustavom BiH, kao i da se dosezi zajedničkog angažmana entitetskih i državnih struktura svode na “saradnju”.

Sarajevo, 20. decembra 2000. godine

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
prof. dr. Kasim Begić

ANEKS

Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr. Josepha Marka na Djelimičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98 od 18 i 19. augusta 2000. godine

u pogledu člana 80. stav 1 dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i člana 106. stav 2. Ustava RS kao i člana III.1.a) izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom VIII, člana IV.B.7.a) (I) do (III) i

člana IV.B.8 Ustava FBiH

Nažalost, ja ne mogu da slijedim mišljenje većine sudija, jer za mene niti je civilna komanda nad oružanim snagama članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine prema članu V/5.(a). Ustava BiH odgovarajuće protumačena, niti je moguće tumačiti te odredbe entitetskih ustava u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Istina je da ove odredbe Ustava BiH ne sadrže nikakvu pravnu definiciju pojma civilne komande i, što je prilično čudno, utoliko što je predviđeno da će svaki član Predsjedništva vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga, te nesigurnosti i nekonzekventnosti se ne mogu riješiti pozivanjem na neku spekulativnu "prirodu" tih oružanih snaga ili da li je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine kolektivni organ ili ne. Ne smije se zaboraviti da se u zahtjevu postavlja pitanje da li je nadležnost entiteta ili predsjednika entiteta, u pogledu odbrane i postavljanja vojnog osoblja, u skladu sa civilnom komandom Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Dakle, problem koji se prema zahtjevu postavlja nije pitanje civilne komande nad oružanim snagama kao takvo, nego pitanje "*civilne*" komande.

Prema tome, ne priroda oružanih snaga, već tehnika pravne kontrole, zahtijeva materijalnu interpretaciju osobine "*civilne*" komande. Zbog toga je potrebno uspostaviti jedan čvrsti ustavni princip, koji se temelji na tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, tako da se za ustavni koncept civilne komande uspostavi valjan pravni osnov.

Dakle, iz principa demokratske države slijedi, kao što je utvrđeno članom I/2. Ustava BiH, da sve oružane snage moraju da djeluju pod civilnom vlasti, tj. pod njihovim upravljanjem i političkom kontrolom. Ovaj osnovni princip je, dalje, određen kroz član V/5. Ustava BiH utoliko što je takva civilna komanda nad svim oružanim snagama u Bosni i Hercegovini, tj. komanda nad oružanim snagama Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, povjerena svakom članu Predsjedništva. Nadalje, Stalni komitet za vojna pitanja, kojeg su izabrali članovi Predsjedništva, mora koordinirati aktivnosti tih oružanih snaga. Stoga je jasno iz ovih odredbi Ustava, u pogledu efikasnosti funkcije civilne kontrole nad oružanim snagama, da mora biti jasno integrisana hijerarhija komande sa civilnom komandom članova Predsjedništva na vrhu.

Nadalje, civilna komanda uključuje nekoliko aspekata komande koje se moraju razlikovati. Prvo, postavlja se pitanje kada i kako koristiti oružane snage. Visoka komanda u tom smislu mora ostati u potpunosti u rukama članova Predsjedništva, jer bi bilo kakav drugačiji propis predstavljao jasnu i neposrednu opasnost za suverenitet i teritorijalni integritet BiH, što je prema članu V/5.(a) Ustava, u zadnjoj rečenici, apsolutna ustavna obaveza. Dakle, mišljenje većine sudija, da odluku o upotrebi oružanih snaga donosi član Predsjedništva iz tog entiteta, uz saglasnost entitetskih vlasti, je tako jasna i prisutna opasnost za suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, da se ne može smatrati u skladu sa specifičnim ustavnim pretpostavkama. Uostalom, koji član Predsjedništva, Bošnjak ili Hrvat, bi imao komandu nad oružanim snagama u Federaciji? Ni iz jedne odredbe samog Ustava se ne može, dakle, zaključiti da u slučaju upotrebe oružanih snaga član Predsjedništva iz tog entiteta donosi odluku, tako da se ne slažem sa tom interpretacijom odredbe člana V/5.(a) Ustava BiH u većinskom obrazloženju.

Drugo, civilna komanda, kao demokratska kontrola oružanih snaga, mora također sadržavati ovlast

nadziranja organizacije oružanih snaga. Stoga postavljanje, unapređenje, degradiranje, suspenzija ili uklanjanje svog vojnog osoblja u oružanim snagama mora ostati pod krajnjom kontrolom članova Predsjedništva. Kako ova kontrola treba biti organizirana, ostaje na okvirnom zakonu države Bosne i Hercegovine i ostalim ovlastima entiteta u ovom domenu. Međutim, u krajnjoj nuždi, mogućnost stavljanja veta na postavljanje ili uklanjanje bilo kojeg osoblja oružanih snaga mora ostati u rukama članova Predsjedništva.

Treće, Stalni komitet za vojna pitanja prema članu V/5. Ustava BiH služi kao neka vrsta "vrhovne komande". Ovo se može vidjeti iz sastava i procedura selekcije ovog tijela – utoliko što su članovi Predsjedništva *ex constitutione* također i članovi tog tijela i biraju ostale članove – kao i iz njegovih ovlasti za koordinaciju aktivnosti oružanih snaga entiteta. Ove ustavne odredbe očito imaju funkciju obezbjeđivanja integrisane hijerarhije od komandnog vrha niz vojne činove, koji je neophodan za očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Za razliku od većine mišljenja, ja ne mogu da vidim ikakav ustavnopravni razlog za tvrdnju, da taj komitet nije institucija Bosne i Hercegovine. Čak naprotiv! Iz sistematičkog konteksta člana V. Ustava Bosne i Hercegovine, koji se odnosi u stavovima 1. do 3. na Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, u stavu 4. na Vijeće ministara i u stavu 5. na Stalni komitet, očigledno slijedi da je to tijelo institucija Bosne i Hercegovine, jednako kao što su to Predsjedništvo ili Vijeće ministara.

Kao najvažniji instrument demokratske kontrole, ovlast civilne komande prema članu V/5. Ustava je u krajnjoj liniji visoka i nadjačava, prema članu III/3.(b) Ustava BiH, bilo koji akt ili odluku bilo kojeg organa oba entiteta koji su u suprotnosti sa Ustavom. Kako je vlast civilne komande nad svim oružanim snagama dodijeljena svakom članu Predsjedništva, potrebno je da oni djeluju zajedno pri izvršavanju ove ovlasti, i da pri tom nemaju mogućnost da blokiraju jedni druge.

Konačno, zbog principa razdvajanja ovlasti koji je inherentan Ustavu BiH, mora se prepustiti Parlamentarnoj skupštini BiH da specificira gore istaknute ustavne principe kroz svoju ovlast da donese neophodne okvirne zakone u ovom domenu i propiše odgovarajuće procedure zajedničkog djelovanja Predsjedništva, kao što je to Sud u svojoj drugoj Djelimičnoj odluci u ovom predmetu ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 17/00) već prije ustanovio.

Nadalje, kao već gore naznačeno, prema mom mišljenju osporene odredbe ustava entiteta se ne mogu tumačiti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Prema članu V/5. Ustava BiH entiteti imaju mogućnost da održavaju oružane snage, ali samo u okviru granica koje su im Ustavom date. To znači da se to pravo može samo u tom kontekstu vidjeti, da se entiteti ne ponašaju kao država i ukoliko odredbe o civilnoj komandi nad oružanim snagama ne stvaraju opasnost za suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Dakle, ne može se ograničiti tumačenje teksta ustava entiteta na reguliranje internog sastava entitetskih vojnih pitanja. Osobito se mora uzeti u obzir ne samo osporene odredbe ustava nego isto i cijeli pravni okvir, te isto tako i historijsko tumačenje odredbi i zakonske odredbe koje specificiraju sporne ustavne odredbe.

Osporena odredba člana 80. stav 1. Ustava RS, dopunjena Amandmanom XL tačka 1, je formulisana na vrlo općenit način utoliko što se odnosi na "poslove iz oblasti odbrane i sigurnosti". Ti poslovi su specificirani Zakonom o odbrani Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", broj 21/96). Nadležnosti institucija Republike Srpske uključuju, između ostalog, da Narodna skupština Republike Srpske može proglasiti ratno stanje (član 5. Zakona o odbrani) ili da, u slučaju prijetnje ratom, predsjednik Republike Srpske ili Vlada mogu donijeti odluku o mobilizaciji vojske (članovi 6. i 8. Zakona o odbrani). Ove nadležnosti institucija Republike Srpske se jasno upliću u "kompetenciju

mobilizacije” koja počiva u srži vlasti civilne komande Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U svjetlu ovog zakona, član 80. stav 1. Ustava RS je preširoko formuliran tako da nije ostavljena mogućnost da se ova odredba tumači u skladu sa ustavnim principima vlasti civilne komande kao što su Ustavom BiH predviđeni. To znači, da se odredbe člana 80. stav 1. dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i član 106. stav 2. Ustava RS moraju gledati u svjetlu historijskog tumačenja cijelog Ustava Republike Srpske. Član 106. stav 2. Ustava RS je originalni tekst Ustava RS donesenog 1992. godine, dok je Amandman XL člana 80 donesen 1994. godine (“Službeni glasnik RS”, br. 28/94). Dakle tekst tih odredbi je donesen u jednom duhu, kada se Republika Srpska sama podrazumijevala kao jedna samostalna država. Međutim, uzimajući u obzir zakonske odredbe, koje su bile donesene poslije Daytonskog sporazuma (!) i historijsko tumačenje odredbi, te odredbe se ne mogu smatrati samo kao interno pitanje entiteta. Već zbog toga, što postoji ustavna obaveza prema članu XII stav 2. Ustava Bosne i Hercegovine, očigledno je da Republika Srpska nije ni pokušavala da uskladi te odredbe Ustava RS, koje su jasno namjerene za ustavni okvir jedne samostalne države, sa ustavnim obavezama Ustava Bosne i Hercegovine.

U svjetlu prije navedenog, član 80. stav 1. dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i član 106. stav 2. Ustava RS su, sa jedne strane preširoki, a sa druge strane preusko konstruirani, tako da ja ne vidim nikakvu mogućnost, da se te odredbe tumače u skladu sa civilnom komandom člana V/5.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

Isto važi manje ili više i za osporene odredbe Ustava Federacije.

Član III.1.(a) Ustava Federacije, izmjenjen Amandmanom VIII, koji se odnosi na odbranu Federacije, uspostavljanje zajedničke komande svih vojnih snaga u Federaciji, i kontrola vojne proizvodnje, je formulisana na način koji ne uzima u obzir civilnu komandu članova Predsjedništva BiH. Pozivanje na Ustav BiH je previše specificirano u pogledu zaključivanja vojnih sporazuma. Nadalje, propisivanje saradnje sa Stalnim komitetom za vojna pitanja nije u isključivoj nadležnosti

Federacije BiH, nego, kako slijedi iz člana V/5.(a) Ustava BiH, u ovlasti države koja propisuje osnovne principe putem okvirnog zakona koji će onda biti dalje specificiran entitetskim zakonima.

Osporene odredbe u pogledu imenovanja vojnog osoblja i oficira oružanih snaga Federacije, kao i određenja predsjednika Federacije da vrši funkciju vrhovnog komandanta oružanih snaga Federacije, se moraju razmotriti u svjetlu već prije rečenog.

Kao što se može vidjeti iz formulacije Amandmana XXIII na Ustav Federacije, za imenovanje oficira se već podrazumijeva da je element civilne komande, a ova ovlast je onda bila dodijeljena predsjedniku Predsjedništva Republike BiH i predsjedniku ili potpredsjedniku Federacije na ograničen vremenski period do konstituiranja Predsjedništva BiH. Međutim, ovaj prijelazni period je istekao tako da se ova odredba Amandmana XXIII više ne može shvatiti kao ograničenje da se Ustav Federacije dovede u saglasnost sa Ustavom BiH. Čak i ako bi se Amandman XXIII tumačio tako da nakon isteka pomenutog prijelaznog perioda ovlast imenovanja oficira bude prenesena na članove Predsjedništva BiH, osporena odredba bi i onda ipak protivrječila ovoj ovlasti članova Predsjedništva BiH, utoliko što se odnosi na nadležnost predsjednika Federacije da imenuje oficire oružanih snaga bez ikakvog ograničenja, i stoga ignorirajući ovlast civilne komande članova Predsjedništva BiH. Dakle član III.1.a), član IV.B.7.a) (I) i član IV.B.8. Ustava FBiH se dakle ne mogu tumačiti na način saglasan sa Ustavom BiH.

U pogledu položaja predsjednika Federacije da vrši dužnost vrhovnog komandanta vojske Federacije prema članu IV.B.7.a) (II), ni ovdje nema navođenja konačne kontrole vlasti civilne

komande članova Predsjedništva BiH. Ovo je čak još važnije, jer odluka kada i kako koristiti oružane snage, tj. nadležnost mobilizacije, počiva isključivo u rukama članova Predsjedništva BiH. Iako član 22. Zakona o odbrani Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 15/96) sadrži sličnu odredbu kao i Amandman XXIII Ustava Federacije u ovom pogledu, isti argumenti, već istaknuti, stoje i u slučaju spomenutog člana 22. Osporena ustavna odredba se, stoga, ne može tumačiti na način saglasan sa Ustavom BiH. Uostalom, u odnosu na član IV.B.8. Ustava FBiH zadnja rečenica te odredbe predstavlja jedan suspendujući veto, koji nije u saglasnosti sa odlukom o neustavnosti člana I.1.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine iz treće Djelimične odluke Suda u ovom predmetu (“Službeni glasnik BiH”, broj 23/00).

S cijenenim respektom za argumente većinskih mišljenja, smatram da osporene odredbe ustava entiteta krše pravne obaveze koje slijede iz Ustava Bosne i Hercegovine.

Sudija
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
prof. dr. Joseph Marko

ANEKS

Izdvojeno mišljenje prof. dr. Snežane Savić i prof. dr. Vitomira Popovića na Djelimičnu (četvrtu) odluku Ustavnog suda BiH broj U 5/98 od 18. i 19. augusta 2000. godine

Na sjednici Ustavnog suda BiH, održanoj 18. i 19. augusta 2000. godine u predmetu U 5/98, donesena je četvrta Djelimična odluka Ustavnog suda BiH. U skladu s članom 36. Poslovnika Ustavnog suda – prečišćeni tekst (Sl. glasnik BiH br. 24/99), tj. s obzirom na glasanje protiv većinske odluke u pogledu sljedećih tačaka zahtjeva: a) član 68. tačka 16. (zamijenjen Amandmanom XXXII) Ustava Republike Srpske, b) član 7, stav 1. i c) član 28. stav 4. Ustava Republike Srpske, kao i a) član I.6.(1) Ustava Federacije BiH, izdvajamo mišljenje.

A) Dopustivost zahtjeva

U pogledu dopustivosti zahtjeva u cjelini vrijede razlozi koji su navedeni u izdvojenom mišljenju na treću Djelimičnu odluku Suda u ovom predmetu.

B) Odluka o suštini zahtjeva

1. U pogledu ocjene ustavnosti člana 68. tačka 16. (zamijenjen Amandmanom XXXII), člana 7. stav 1. i člana 28. stav 4. Ustava Republike Srpske, smatramo da zahtjev nije utemeljen u Ustavu BiH, te ga je, u skladu sa njima kao i sa Poslovníkom Ustavnog suda, trebalo odbiti kao neosnovan.
2. U pogledu ocjene ustavnosti člana I.6.(1) Ustava Federacije BiH, smatramo da zahtjev nije utemeljen u Ustavu BiH, te ga je, u skladu sa njim kao i sa Poslovníkom Ustavnog suda, trebalo odbiti kao neosnovan.

1. U pogledu člana 68. tačka 16. Ustava Republike Srpske (zamijenjen Amandmanom XXXII) smatramo da zahtjev podnosioca nije utemeljen u Ustavu BiH jer se u ovom slučaju ne radi o institutu specijalnih paralelnih veza, kako to izričito dopušta Ustav BiH, već se generalno propisuje saradnja sa srpskim narodom izvan Republike Srpske, ma gdje se on nalazio. Ova saradnja se može ostvarivati u različitim formama, što dakle ne podrazumijeva isključivo sporazume o specijalnim paralelnim

vezama. Ustav BiH nijednom odredbom ovu saradnju izričito ne zabranjuje niti je, pak, normativno uređuje. U tom smislu ova odredba Ustava Republike Srpske podrazumijevala bi sve oblike saradnje koji ne bi narušavali teritorijalni integritet i suverenitet BiH, njene nadležnosti predviđene članom III/1 Ustava BiH, niti pak ljudska prava i slobode zajamčene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Kako se u ovom slučaju ne radi o saradnji sa državama ili pak o nekim drugim oblicima institucionalizovane saradnje na državnom nivou, već o saradnji sa srpskim narodom izvan Republike Srpske, kako izričito glasi osporena odredba Ustava Republike Srpske, takva namjera je, samom formulacijom u Ustavu Republike Srpske, isključena.

Pored toga, značajno je istaći da se, tumačeći ovu odredbu Ustava Republike Srpske, može zaključiti da se u ovom slučaju ne radi isključivo o srpskom narodu u SRJ već o srpskom narodu izvan Republike Srpske, što je svakako širi pojam. Ova odredba Ustava Republike Srpske otvara mogućnost za takvu saradnju, tj. ovom ustavnom odredbom se utvrđuje da takva mogućnost postoji (uređuje se i obezbjeđuje saradnja), ali sam način njene realizacije (kako se ostvaruje) nije njome regulisan. Ukoliko bi taj način, koji se, saglasno Ustavu, može odrediti aktima manje pravne snage (zakonima i sl.) bio suprotan Ustavu BiH, u tom slučaju bi se eventualno mogla utvrditi neustavnost takvog akta, no ne i samog člana 68. tačka 16. Ustava Republike Srpske koji ovom odredbom ni na koji način ne ugrožava Ustav BiH. Ova odredba Ustava Republike Srpske nema diskriminatorski karakter jer njome ni na koji način nije isključena mogućnost, niti je osporeno pravo saradnje i sa ostalim narodima izvan Republike Srpske, niti pak saradnja ostalih građana Republike Srpske sa njihovim sunarodnjacima izvan Republike Srpske.

Upravo stoga se u većinskoj odluci pravilno izvodi “iako se i ova odredba opet može tumačiti na način saglasan sa Ustavom BiH tako da ne isključuje saradnju u prvom redu pripadnika drugih naroda, sa njihovim sunarodnjacima van Republike, niti da im nameće obavezu da saraduju sa srpskim narodom van Republike”, pogrešno se zaključuje da bi ta “pravila trebala imati efekat stvaranja konkretne preferencije za srpsko stanovništvo Republike Srpske”. Kako je srpski narod, prema Ustavu BiH, konstitutivan narod (i većinski) u Republici Srpskoj, logično je da se ovakva saradnja sa srpskim narodom van Republike Srpske može regulisati ustavom, s tim što ona niukom slučaju na taj način ne vrijeđa ljudska prava i slobode ostalih građana Republike Srpske.

Pored toga, u tumačenju ove odredbe Ustava Republike Srpske potrebno je poslužiti se ustanovom specijalnih paralelnih veza, predviđenom Ustavom BiH. Specijalne paralelne veze Republike Srpske sa SRJ predstavljaju sadržinski jače veze nego što je to slučaj sa saradnjom sa srpskim narodom izvan Republike Srpske. Prvo, stoga što se radi o institucionalnoj saradnji, drugo, što se specificira saradnja sa SRJ i njenim federalnim jedinicama i, treće, što taj institut može obuhvatiti sve nadležnosti entiteta iz člana III Ustava BiH, odnosno sve one nadležnosti koje nisu nadležnosti BiH i koje, saglasno Ustavu BiH, ne narušavaju njen teritorijalni integritet i suverenitet. Analogijom, može se zaključiti: ako Ustav BiH Republici Srpskoj daje mogućnost zaključenja sporazuma o specijalnim paralelnim vezama, a Ustav Republike Srpske to konkretizuje – sa SRJ i njenim federalnim jedinicama, a što je u ovoj odluci Suda ocijenjeno kao saglasno Ustavu BiH, logično je da mogućnost saradnje sa srpskim narodom izvan Republike Srpske, koju članom 68. tačka 16. Ustava uređuje i osigurava Republika Srpska, mora slijediti tu logiku. Ako odredba Ustava Republike Srpske, koja uređuje specijalne paralelne veze sa SRJ i njenim federalnim jedinicama, koja pokriva širu lepezu prava, nije diskriminatorska, onda se takav zaključak mora izvesti i za ovu odredbu Ustava Republike Srpske.

Stoga se ne može zaključiti, kako se to čini u većinskoj odluci, da tačka 16. člana 68. Ustava Republike Srpske ne može biti legitimisana članom 1. stav 4. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, te da krši obavezu ustanovljenu članom 2. stav 1. tačka c) Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije niti pak član I stav 3. podstav (a) i član II stav 1. Aneksa

VII, a u vezi sa članom III. stav 2, podstav (c) Ustava BiH.

2. Podnosilac zahtjeva tvrdi da odredba člana 7. Ustava Republike Srpske, kojom se kao službeni jezik i pismo utvrđuju srpski jezik, odnosno ćirilica, nije u skladu sa članom I/2, II/1, II/3. i II/4. Ustava BiH, te da odredba člana I.6.(1) Ustava Federacije BiH, kojim se kao službeni jezici utvrđuju bosanski i hrvatski, također nije u skladu sa Ustavom BiH.

Odredbom člana 7. Ustava Republike Srpske ne uspostavlja se diskriminacija po nacionalnoj osnovi s obzirom da je srpski narod, saglasno Ustavu BiH i njenoj složenoj državnoj strukturi (obrazloženje dato u izdvojenim mišljenjima uz treću Djelimičnu odluku u ovom predmetu), konstitutivan narod u Republici Srpskoj, a ostalim konstitutivnim narodima u BiH, konkretno Hrvatima i Bošnjacima koji su konstitutivni u Federaciji BiH, to pravo osigurava u Federaciji BiH i istovremeno, kao i srpskom narodu, na nivou BiH. Ostalim građanima (kao i manjinama) u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, kao i svuda u svijetu, u entitetima ali i na nivou BiH, zajamčena su prava i slobode, prije svega pravo na različitost. U prilog navedenom idu i odredbe članova 7, 10, 21, 28 i dr. Ustava Republike Srpske, pogotovo stoga što je u ovom slučaju riječ o normi pozitivnog sadržaja, ali ne i o zabrani, što ne može ugroziti prava i slobode građana, kako se u zahtjevu tvrdi.

Isto vrijedi i za odredbu člana I.6.(1) Ustava Federacije BiH.

Pored ovoga, u ovom slučaju je potrebno praviti razliku između upotrebe službenog jezika i pisma i zabrane diskriminacije po osnovu jezika. U Ustavu BiH ne postoje odredbe o službenim jezicima upravo zbog njene složene državne strukture i načina njenog nastanka. To je, dakle, nadležnost entiteta. Analogno ovome, odredbe o tome sadrže ustavi entiteta. Kako je u Republici Srpskoj konstitutivan srpski narod, ali kako i svi ostali njeni građani imaju zajamčena osnovna prava i slobode, ovaj član Ustava slijedi taj princip, što je slučaj i u Federaciji BiH kada je u pitanju hrvatski i bošnjački narod, što se može vidjeti iz člana 10. Ustava Republike Srpske koji propisuje: "Građani Republike Srpske su ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, spol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo i rođenje, obrazovanje, imovinsko stanje, političko i drugo uvjerenje i društveni položaj ili drugo lično svojstvo".

Dio zahtjeva koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava i sloboda, na osnovu člana 14. Evropske konvencije, smatram da se odnosi na zaštitu prava pojedinaca, a ne grupa, a ta prava su zaštićena i osigurana u odredbama Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije BiH koje se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda, pa, između ostalog, i pravo na upotrebu jezika i pisma.

3. U pogledu člana 28. stav 4. Ustava Republike Srpske, smatram da navedena odredba Ustava Republike Srpske nije u suprotnosti sa odredbama Ustava BiH, pogotovo kada se imaju u vidu odredbe stava 1. i 2. tog člana Ustava Republike Srpske. Ovakav status crkve u državi (uopće) nije "specijalitet" Republike Srpske već je prisutan i u nekim drugim zemljama. U prilog ovome ide i činjenica da u Ustavu BiH ne postoji odredba koja bi propisivala obaveznu odvojenost crkve od države, niti pak status ovakvih organizacija u BiH ili entitetima. Time što je u osporenom članu određeno da je srpska Pravoslavna crkva, crkva srpskog naroda i drugih naroda pravoslavne vjere i time što je utvrđeno da Republika Srpska pomaže Pravoslavnu crkvu i saraduje s njom, nije zabranjeno postojanje drugih vjerskih zajednica, pogotovo s obzirom na stav 1. i 2. osporenog člana koji propisuje: "jamči se sloboda veroispovesti"; "verske zajednice su jednake pred zakonom, slobodne u vršenju verskih poslova i verskih obreda, mogu osnivati verske škole i izvoditi versku nastavu u svim školama svih stepena obrazovanja, baviti se privrednim i drugim delatnostima, primati poklone, stvarati zadužbine i njima upravljati, u skladu sa zakonom". Stoga se odredba stava 4.

člana 28. Ustava Republike Srpske ne može tumačiti odvojeno od ostalih stavova ovog člana kao i člana 10. Ustava Republike Srpske. Pravilnim tumačenjem ne može se zaključiti da ovaj stav člana 28. ima diskriminatorški karakter.

Argumenti podnosioca zahtjeva, navedeni u obrazloženju odluke, koji se pozivaju na “to da ova tvrdnja nije hipotetička može se vidjeti iz neprekidnog diskriminatorškog ponašanja vlasti Republike Srpske koje sprečavaju rekonstruisanje džamija koje su bile uništene tokom rata” ne može se prihvatiti kao posljedica ovakvog ustavnog rješenja u Ustavu Republike Srpske, već kao posljedica političke situacije (klime) koja se u posljednje vrijeme, u odnosu na podatke iznesene u većinskoj odluci, mijenja nabolje. Pored toga, u ovakvoj vrsti spora – apstraktni pravni spor (ocjena ustavnosti) mjerodavan je karakter pravne norme, tj. njena sadržina, a ne činjenično stanje koje često može biti drugačije. Dakle, ovaj stav člana 28. Ustava Republike Srpske ne može se izolovano sagledavati, tj. on se mora sistematski tumačiti, u vezi sa svim stavovima navedenog člana, ali i sa ostalim članovima Ustava Republike Srpske, prije svega u vezi sa članom 10. Ustava Republike Srpske, što će nužno dovesti do njegovog pravnog značenja saglasno prirodi državnog uređenja BiH kao i prirodi njenih entiteta, tj. statusu naroda u njima i na nivou BiH.

Banjaluka, 17. augusta 2000.

Sudije
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
prof. dr. Snežana Savić i
prof. dr. Vitomir Popović