Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-17/26**, rješavajući zahtjev **Denisa Bećirovića**, **predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik
Valerija Galić, potpredsjednica
Angelika Nußberger, potpredsjednica
Helen Keller, sutkinja
Ledi Bianku, sudija
Marin Vukoja, sudija
Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 19. novembra 2026. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Denisa Bećirovića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine,** za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske,

Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrđuje da postoji spor između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u vezi s „Izjavom Željke Cvijanović, članice Predsjedništva Bosne i Hercegovine, o proglašenju Odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine o imenovanju članova Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, koja je usvojena bez konsenzusa na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine, održanoj 29. juna 2026. godine, veoma štetnom po vitalne interese Republike Srpske broj 04-50-1-1749-14/26 od 1. jula 2026. godine i Odluke Narodne skupštine Republike Srpske o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske broj 02/1-021-890/26 od 7. jula 2026. godine“.

Utvrđuje se da „Izjava Željke Cvijanović, članice Predsjedništva Bosne i Hercegovine, o proglašenju Odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine o imenovanju članova Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, koja je usvojena bez konsenzusa na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine, održanoj 29. juna 2026. godine, veoma štetnom po vitalne interese Republike Srpske broj 04-50-1-1749-14/26 od 1. jula 2026. godine i Odluka Narodne skupštine Republike Srpske o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske broj 02/1-021-890/26 od 7. jula 2026. godine“ nisu u skladu sa članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, „Izjava Željke Cvijanović, članice Predsjedništva Bosne i

Hercegovine, o proglašenju Odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine o imenovanju članova Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, koja je usvojena bez konsenzusa na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine, održanoj 29. juna 2026. godine, veoma štetnom po vitalne interese Republike Srpske broj 04-50-1-1749-14/26 od 1. jula 2026. godine i Odluka Narodne skupštine Republike Srpske o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske broj 02/1-021-890/26 od 7. jula 2026. godine“ stavljaju se van snage u cijelosti i prestaju da važe.

Odluka o imenovanju Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika broj 01-50-1-1749-3/26 od 29. juna 2026. godine, koju je donijelo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, ostaje na pravnoj snazi.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Denis Bećirović, predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 17. jula 2026. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za „rješavanje ustavnopravnog spora sa članicom Predsjedništva Bosne i Hercegovine gđom Željkom Cvijanović i institucijom Republike Srpske Narodnom skupštinom Republike Srpske zbog Izjave o proglašenju Odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine o imenovanju članova Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika[1], koja je usvojena bez konsenzusa na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine, održanoj 29. juna 2026. godine, veoma štetnom po vitalne interese Republike Srpske broj 04-50-1-1749-14/26 od 1. jula 2026.

[1] Precizan naziv odluke Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 29. juna 2026. godine glasi: „Odluka o imenovanju Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika“ umjesto „Odluka o imenovanju članova Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika“.

godine (u daljnjem tekstu: sporna izjava) i Odluke o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske broj 02/1-021-890/26 od 7. jula 2026. godine (u daljnjem tekstu: sporna odluka)".

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Željke Cvijanović, članice Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo BiH), i Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 22. jula 2026. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Narodna skupština RS je 7. septembra 2026. godine dostavila odgovor na zahtjev. Željka Cvijanović, članica Predsjedništva Bosne i Hercegovine, to nije učinila u ostavljenom roku.

III. Zahtjev

a) Predmet povodom kojeg je zahtjev pokrenut

4. Predsjedništvo BiH je na 27. redovnoj sjednici održanoj 12. januara 2026. godine donijelo Odluku o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika (u daljnjem tekstu: Komisija), koja je objavljena u „Službenom glasniku BiH" broj 13/26. Navedena odluka stupila je na snagu 28. februara 2026. godine.

5. Predsjedništvo BiH je na 30. redovnoj sjednici održanoj 29. juna 2026. godine donijelo Odluku o imenovanju Komisije broj 01-50-1-1749-3/26 od 29. juna 2026. godine (vidi tačku 25. ove odluke). Navedena odluka je stupila na snagu danom donošenja, tj. 29. juna 2026. godine. Odluka je usvojena glasovima dva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, tj. glasovima podnosioca zahtjeva i Željka Komšića. Odlukom su imenovana dva člana iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, te dva preostala člana koje je nominirala Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, nauku i kulturu (u daljnjem tekstu: UNESCO). Željka Cvijanović, članica Predsjedništva Bosne i Hercegovine, glasala je protiv donošenja navedene odluke.

6. Željka Cvijanović, članica Predsjedništva BiH, uputila je 1. jula 2026. godine Narodnoj skupštini RS spornu izjavu na osnovu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 42. stav 3. Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U spornoj izjavi je navedeno da je Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine „veoma" štetna po vitalne interese Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RS) i da poziva poslanike Narodne skupštine RS da u roku od deset dana održe sjednicu i dvotrećinskom većinom podrže taj proglas. Obrazloženo je da je polazni argument kojim se pobija odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine taj što ta odluka zadire u međunarodni i

vanjskopolitički domen, ističući da je pravni osnov odluke Aneks VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Dejtonski mirovni sporazum) kao međunarodnog ugovornog akta. Od ključnog je značaja, kako je to navedeno u spornoj izjavi Željke Cvijanović, i činjenica da se prijedlogom odluke predviđa imenovanje međunarodnih članova Komisije, koje predlaže generalni direktor UNESCO-a. Sama okolnost da se odlučuje o licima koja predlaže međunarodna organizacija u konkretnom potvrđuje da se radi o pitanju vanjskopolitičke prirode, zbog čega je bilo neophodno postupati uz puno poštovanje ustavnih nadležnosti svih članova Predsjedništva BiH. Istovremeno je navedeno, između ostalog, i da je praksa u vezi sa sastavom i radom Komisije duže od dvije decenije bila zasnovana na postepenom prenošenju odgovornosti na domaće institucije. Vraćanje na model međunarodnog intervencionizma u toj sferi nakon više od 25 godina predstavlja ozbiljan institucionalni korak unazad i stvara okvir da se sva važna pokretna i nepokretna imovina, prije svega imovina Srpske pravoslavne crkve, proglašava nacionalnim spomenikom i nakon toga preglasavanjem srpskog člana Komisije daje na raspolaganje institucijama sa sjedištem u Sarajevu i predstavlja kao historijsko i kulturno naslijeđe onih kojima ta baština ne pripada. Izjavom je također problematizirano to što nije predloženo svih pet imena članova Komisije, te da na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva BiH nije omogućena suštinska rasprava o tom značajnom pitanju, koje nesporno ima međunarodnopravni i vanjskopolitički karakter. Zbog navedenih razloga, Željka Cvijanović je smatrala da se Odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine nije mogla donijeti bez njenog glasa, tj. bez konsenzusa. Zbog toga, navedena odluka nije donesena uz poštovanje Ustava Bosne i Hercegovine, Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma i ustavnog principa kolektivnog vođenja vanjske politike, navodeći da će njeno stupanje na snagu proizvesti trajne posljedice po ustavni položaj RS, ravnopravnost konstitutivnih naroda i zaštitu njihove kulturno-historijske baštine.

7. Narodna skupština RS je 7. jula 2026. godine na 40. posebnoj sjednici donijela spornu odluku koja je stupila na snagu danom donošenja, tj. 7. jula 2026. godine i koja je objavljena 10. jula 2026. godine u „Službenom glasniku RS“ broj 64/26 (vidi tačku 25. ove odluke).

b) Navodi iz zahtjeva

8. Podnosilac zahtjeva je prije svega ukazao da je u konkretnom slučaju spor prouzrokovan neustavnim „upadom u ustavnopravne nadležnosti Bosne i Hercegovine“ donošenjem sporne izjave i sporne odluke. Naglašeno je da aktivno legitimirana lica nabrojana u članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine imaju ne samo ustavno pravo već i ustavnu obavezu da štite ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na pitanja koja su nabrojana u stavu 1. alineje 1. i 2. člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine. Dalje je podnosilac zahtjeva istakao da je

zahtijevao da se sporna izjava i sporna odluka stave van snage kako bi se izbjeglo daljnje kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, izbjegla daljnja politička kriza, te vratilo u stanje ustavnosti i legaliteta. Međutim, kako je naveo, „suprotna strana“ nije preduzela bilo kakve radnje s ciljem mirnog rješavanja spora i izbjegavanja daljnje krize. Štaviše, Željka Cvijanović, članica Predsjedništva BiH, i Narodna skupština RS preduzeli su daljnje radnje zbog čega se spor može riješiti jedino pred Ustavnim sudom. Zatim je ukazano da je Predsjedništvo BiH 12. januara 2026. godine donijelo Odluku o Komisiji, te da u odnosu na tu odluku niko iz Predsjedništva BiH nije pokretao bilo kakvu ustavnu proceduru osporavanja u bilo kojem smislu. Na tu pravnu činjenicu podnosilac zahtjeva ukazuje bez prejudiciranja da li bi takva procedura bila ustavna ili ne, tj. predviđena ili ne, u kontekstu tematike kojom se sama odluka bavi. U odnosu na Odluku Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine, podnosilac zahtjeva je istakao da je ona usvojena nakon što prethodni pokušaji da se dostigne konsenzus nisu uspjeli.

9. Dalje je navedeno da osnovno pitanje koje je prouzrokovalo spor jeste da li dva pravna akta – sporna izjava i sporna odluka – predstavljaju nadležnosti Predsjedništva BiH koje su podložne proceduri entitetskog veta po osnovu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim je navedeno da je neodrživ stav/tvrdnja sadržan u navedenim spornim aktima da imenovanje članova Komisije spada u domen vanjske politike jer se imenovanje zasniva na Aneksu VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma kao međunarodnom ugovornom aktu te imenovanje predlaže UNESCO. Takav neosnovan stav iz spornih akata, kako to podnosilac zahtjeva smatra, predstavlja i veoma jasnu zloupotrebu instituta „entitetski veto“, u smislu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim je navedeno da je 14. decembra 2001. godine (pet godina nakon stupanja na snagu Dejtonskog mirovnog sporazuma) Predsjedništvo BiH preuzelo odgovornost za „kontinuirano funkcioniranje Komisije“, ukoliko se strane drugačije ne dogovore (potpisnice BiH, FBiH i RS). Mehanizam „preuzimanja odgovornosti“, kao što je ovaj predviđen citiranim članom iz Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, tipični su i za druge institucionalne aranžmane koji su bili dogovoreni po osnovu raznih aneksa uz Dejtonski mirovni sporazum. Tako, na primjer, sličan sistem je bio predviđen za izborni sistem (Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma), ili za pitanje zaštite ljudskih prava (Aneks VI Dejtonskog mirovnog sporazuma) ili u vezi s pitanjem izbjeglica i raseljenih lica (Aneks VII Dejtonskog mirovnog sporazuma). U tom kontekstu, „transfer“ iz Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma ne znači ništa drugo no preuzimanje nacionalne odgovornosti za aranžman koji je bio dogovoren po osnovu navedenog aneksa.

10. Ukazano je i da je Predsjedništvo BiH 2001. godine donijelo Odluku o Komisiji na osnovu člana IX Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, te da je navedena odluka mijenjana i

dopunjavana, da bi 12. januara 2026. godine bila usvojena nova Odluka o Komisiji. Na osnovu donesenih odluka „o Komisiji“, Predsjedništvo BiH je usvajalo i separatne odluke o imenovanju članova Komisije, a što se desilo i ovaj put i što je predmet konkretnog spora. Pri tome je navedeno da su, nakon tzv. transfera, oba entiteta, kao i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine usvojili posebne zakone o provođenju odluka Komisije. Prema tome, entitetskim zakonima, tj. zakonom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine preuzeta je puna odgovornost za provođenje odluka Komisije, koja je uspostavljena odlukom Predsjedništva BiH. Stoga je podnosilac zahtjeva naveo da se u slučaju Komisije radi o samostalnom upravnom tijelu koje je prešlo u nadležnost Bosne i Hercegovine protekom pet godina od dana stupanja na snagu Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Drugim riječima, radi se o nacionalnoj, a ne međunarodnoj instituciji, za čije finansiranje, funkcioniranje, procedure itd. punu odgovornost ima Predsjedništvo BiH. Sumirajući pravnu analizu, podnosilac zahtjeva navodi da, iako je na početku Komisija bila kreirana međunarodnim sporazumom, te inicijalno zamišljena kao institucija s određenim hibridnim međunarodnim angažmanom, danas je međunarodni karakter izgubljen u mjeri u kojoj se o „međunarodnom karakteru“ te institucije više apsolutno ne može govoriti. Komisija je, dakle, prihvaćena kao „institucija Bosne i Hercegovine“. Država u cijelosti finansira tu instituciju iz svog budžeta. Njen osnovni zakonski okvir je reguliran domaćim pravnim aktom, a interni akti su zasnovani na tom domaćem aktu (odluke o Komisiji). Provođenje njenih odluka je regulirano domaćim zakonima. Odluke Komisije se preispituju pred domaćim sudovima. Predsjedništvo BiH imenuje cijeli sastav Komisije, dok je njena odgovornost usmjerena prema Predsjedništvu BiH. Prema tome, podnosilac zahtjeva ističe da je apsolutno jasno da reguliranje pitanja vezanih za Komisiju nije „vođenje vanjske politike“, u smislu člana V/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

11. Podnosilac zahtjeva je također naveo da ni tvrdnja da je Aneks VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma akt međunarodnog ugovornog prava ne utječe na zaključak da imenovanje članova Komisije nije „vanjska politika“ jer je član IX navedenog aneksa „transferirao“ Komisiju u „nacionalni institucionalnopravni sistem“ već 2001. godine. Čak i ako je navedeni aneks „međunarodni akt“, sam akt je predvidio „transfer“ sadržaja u domaći pravni sistem, što je i ispoštovano. Štaviše, ni aktivnost UNESCO-a kao međunarodne organizacije na nominiranju dva člana Komisije nije od utjecaja jer je to volja Predsjedništva BiH, a ne međunarodnog prava ili neke međunarodne organizacije. U vezi s tim je ukazano na odredbu člana 5. Odluke o Komisiji iz 2026. godine, kojom je propisano da će „direktor Organizacije Ujedinjenih naroda za obrazovanje, nauku i kulturu – UNESCO“ nominirati dva člana, a Predsjedništvo BiH „imenovati“ svih pet članova Komisije. Prema tome, to je regulirano „nacionalnom odlukom“ kao izraz volje „nacionalnog tijela“.

To je osnovna razlika Komisije do 2001. godine i Komisije od 2001. godine, a što je posljedica „transfera“. Poređenja radi, podnosilac zahtjeva je ukazao da Ustavni sud u svom sastavu ima inostrane sudije, koje se biraju uz učešće inostranog subjekta (predsjednik Evropskog suda za ljudska prava), pa to ne utječe na „nacionalni karakter“ institucije.

12. Shodno tome, podnosilac zahtjeva smatra da Odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine ne predstavlja akt kojim se kreira ili provodi vanjska politika Bosne i Hercegovine, niti se njome uređuju odnosi Bosne i Hercegovine s drugim državama ili međunarodnim organizacijama. Navedena odluka ima isključivo karakter kadrovskog akta kojim se popunjava sastav domaće institucije uspostavljene radi izvršavanja obaveza prvobitno preuzetih Odlukom o Komisiji iz 2001. godine, a kasnije i Odlukom o Komisiji iz 2026. godine. Posljedično tome, neosnovano je pozivanje na izostanak saglasnosti jednog člana Predsjedništva BiH kao razlog neustavnosti „osporene odluke“. S obzirom na to da „ovo nije odluka“ iz jedne od nadležnosti koje su numerirane u članu V/3.a)–e) Ustava Bosne i Hercegovine, nedostatak konačnog konsenzusa ne čini odluku pravno nevažećom. Budući da su za donošenje „osporene odluke“ glasala dva člana Predsjedništva BiH, ustavna procedura je u cijelosti ispoštovana, zbog čega činjenica da treći član nije podržao odluku ne može predstavljati osnov za osporavanje njene ustavnosti ili zakonitosti. Shodno navedenom, jasno je da se članica Predsjedništva BiH Željka Cvijanović u spornoj izjavi poziva na mehanizam koji joj ne pripada. Posljedično tome, ni sporna odluka Narodne skupštine RS, kojom je potvrđena sporna izjava, ustavno je neosnovana. Stoga, neustavnost sporne odluke je samo posljedica prvobitne neustavnosti date sporne izjave.

13. Podnosilac zahtjeva je istakao da se konkretan slučaj očigledno razlikuje od slučajeva u kojima postoji spor procesne prirode, na primjer, da li je ispoštovana procedura korištenja prava „entitetskog veta“, da li je ispoštovan rok i sl. Stoga je predloženo da se u konkretnom slučaju utvrdi: neustavnost sporne izjave i sporne odluke pa da se stoga stave van pravne snage; da se sporna izjava i sporna odluka nisu mogle izjaviti, odnosno usvojiti; da Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine nije prestala da važi zloupotrebom korištenja instituta „entitetski veto“ po osnovu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine i da je na pravnoj snazi.

c) Odgovor na zahtjev

14. Narodna skupština RS je, prije svega, istakla da se o zahtjevu izjašnjava u cjelini budući da je zahtjev paralelno usmjeren i na spornu izjavu koju je spornom odlukom potvrdila Narodna skupština RS. Prvenstveno je ukazano da zahtjev nije dopustiv jer ne postoji nadležnost Ustavnog suda da o njemu odlučuje. U vezi s tim je navedeno da zahtjev nije podnesen u skladu s odredbama Ustava

Bosne i Hercegovine, kao ni s odredbama Pravila Ustavnog suda jer se razlog ustavnopravnog spora traži u aktivnostima institucija koje su donijele akte u konkretnom slučaju. Istaknuto je da su sve radnje u konkretnom slučaju provedene u potpunom skladu s ustavnim rokovima iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, shodno čemu je 7. jula 2026. godine Odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine definitivno prestala da postoji i nije stupila na snagu. Navedeni ustavni rok od deset dana u kojem Narodna skupština RS odlučuje predstavlja strogo prekluzivan ustavni rok. Blagovremenim potvrđivanjem sporne izjave dvotrećinskom većinom u tom roku ustavna posljedica nestupanja na snagu Odluke Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine nastupa po automatizmu. Time je navedena odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine definitivno pravno eliminirana, tj. ne proizvodi pravno djelovanje, bez mogućnosti za bilo kakvo naknadno preispitivanje ili reaktiviranje. U vezi s tim je navedeno da se u konkretnom slučaju ne može primijeniti mehanizam sudske kontrole koji je izričito predviđen za postupak iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine jer se radi o dva različita mehanizma zaštite vitalnog entitetskog interesa i nacionalnog interesa s različitim subjektima koji učestvuju u postupku, različitom prirodom odlučivanja i različito utvrđenom ulogom Ustavnog suda. Razlika između ta dva mehanizma predstavlja značajan element sistemskog tumačenja Ustava Bosne i Hercegovine jer ukazuje da ustavotvorac nije uspostavio jedinstvenu proceduru zaštite vitalnih interesa, već dva posebna ustavna mehanizma – jedan za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, a drugi za zaštitu vitalnog interesa entiteta. Iz navedenog, kako je to navedeno, proizlazi važan ustavni princip: tamo gdje je ustavotvorac želio da Ustavni sud učestvuje u postupku zaštite vitalnog nacionalnog interesa, on je takvu nadležnost izričito i propisao. Ustav Bosne i Hercegovine u konkretnom slučaju nije predvidio ulogu Ustavnog suda kao naknadnog arbitra koji bi preispitivao odluku Narodne skupštine RS ili ocjenjivao političku osnovanost njene odluke. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine je zaštitu vitalnog entitetskog interesa u Predsjedništvu BiH u potpunosti povjerio entitetskim predstavničkim tijelima kao krajnjim „ustavnim apelacionim i političkim arbitrima“, bez predviđanja ikakvog učešća ili kontrole od sudske vlasti. Svako eventualno uplitanje Ustavnog suda u taj mehanizam predstavljalo bi direktno narušavanje ustavne strukture Bosne i Hercegovine i principa podjele vlasti. Izostanak odredbe o nadležnosti Ustavnog suda u članu V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine nije pravna praznina, već predstavlja svjesno različito uređenje dva ustavna mehanizma. Ukazano je da je Ustavni sud u Odluci broj U-8/05 (Odluka o dopustivosti broj *U-8/05* od 26. maja 2006. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba) zauzeo značajan procesni stav u pogledu granica vlastite nadležnosti kada je riječ o statusu, radu i nadležnosti Komisije, te je zaključio da za ocjenu tih pitanja nema nadležnost u okviru člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine. Ali, ako bi Ustavni sud, suprotno ustavnim normama i praksi iz citirane odluke broj U-8/05, ipak prešao na meritorno odlučivanje, Narodna skupština RS smatra da je zahtjev neosnovan. Očito je da

uključivanje međunarodnih subjekata u kvalificirani predlagački postupak predstavlja međunarodni aranžman i vanjsku politiku (član V/3.a) i c) Ustava Bosne i Hercegovine), što daje puni ustavni osnov za aktiviranje vitalnog entitetskog interesa iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine. Odluka Narodne skupštine RS u konkretnom slučaju ne predstavlja samostalan pravni akt entitetske vlasti kojim se uređuju prava i obaveze unutar pravnog poretka RS, već predstavlja fazu Ustavom propisanog postupka odlučivanja u okviru institucija Bosne i Hercegovine, tj. njome se ne vrši zakonodavna funkcija, već se daje Ustavom predviđena potvrda stavu člana Predsjedništva BiH u postupku zaštite vitalnog entitetskog interesa. S obzirom na takvu prirodu (sporne) odluke, ukazano je da se ona ne može posmatrati kroz prizmu ocjene ustavnosti ili zakonitosti akta Narodne skupštine RS kao entitetskog organa, već kao izvršavanje posebne ustavne uloge koja je tom organu povjerena članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. Istaknuto je da u konkretnom slučaju predmet zahtjeva nije spor između institucija Bosne i Hercegovine, niti spor između Bosne i Hercegovine i entiteta, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Suština zahtjeva odnosi se na neslaganje unutar samog kolektivnog organa Predsjedništva BiH povodom načina glasanja i korištenja ustavnog mehanizma zaštite vitalnog entitetskog interesa jednog člana Predsjedništva BiH. Ustav Bosne i Hercegovine ne uspostavlja nadležnost Ustavnog suda da u postupku iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine rješava politička neslaganja između članova Predsjedništva BiH, niti da ocjenjuje opravdanost ili političku cjelishodnost odluke jednog člana Predsjedništva BiH da pokrene mehanizam zaštite vitalnog entitetskog interesa. Zahtjev kojim se, suštinski, osporava način glasanja drugog člana Predsjedništva BiH i ustavno postupanje Narodne skupštine RS predstavlja pokušaj da se pred Ustavnim sudom otvori pitanje koje Ustav Bosne i Hercegovine nije predvidio kao predmet njegove nadležnosti. Prihvatanje takve nadležnosti značilo bi proširivanje uloge Ustavnog suda van izričito utvrđenog ustavnog okvira i pretvaranje tog suda u organ za rješavanje političkih sporova unutar kolektivnih institucija vlasti. S obzirom na to da je primarni zahtjev za ocjenu sporne izjave i sporne odluke procesno nedopustiv usljed apsolutne nenadležnosti Ustavnog suda i nedostatka procesne legitimacije, Ustavni sud nema procesne pretpostavke da odlučuje ni o postavljenim sporednim, odnosno akcesornim zahtjevima. Budući da je glavna stvar procesno nedopustiva, svi akcesorni zahtjevi dijele istu pravnu sudbinu i moraju biti odbačeni.

16. Također je ocijenjena kao neosnovana i tvrdnja podnosioca zahtjeva da se u konkretnom slučaju ne može primijeniti mehanizam zaštite vitalnog interesa jer Odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine ne spada u domen „vanjske politike“. Navedena odluka, kako smatra Narodna skupština RS, po svojoj pravnoj i faktičkoj prirodi povezana je s djelovanjem međunarodne

organizacije, sa statusom kulturnog nasljeđa na teritoriji entiteta i s pravima entiteta da štiti svoj identitetski, prostorni i imovinski integritet. Zbog toga se navedena odluka ne može posmatrati kao običan kadrovski akt jer ona nije tehnička odluka o popunjavanju mjesta u administrativnoj strukturi, nego odluka koja se oslanja na Aneks VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, te učešće UNESCO-a u nominiranju članova i na cjelokupni režim zaštite nacionalnih spomenika. Zatim je navedeno i da podnosilac zahtjeva navodi da se veto člana Predsjedništva BiH iz RS može koristiti samo u pitanjima koja su nesumnjivo podvedena pod „vođenje vanjske politike“. Suprotno tome, Narodna skupština RS je naglasila da je ustavni mehanizam zaštite vitalnog interesa uveden radi zaštite interesa entiteta kada je član Predsjedništva BiH preglasan, te da se time štiti ustavna ravnoteža u kolektivnom šefu države i princip konstitutivnosti i entitetskog balansa. U situacijama kada odluka mijenja ili ugrožava ustavni i institucionalni balans, tada član Predsjedništva BiH iz RS ima ustavnu obavezu da štiti vitalni interes svog naroda. Zbog toga je netačno tvrditi da svaka odluka o Komisiji i njenom sastavu predstavlja isključivo unutrašnje administrativno pitanje jer, kada bi to bilo tačno, onda bi se s pravom pitali zašto su u procesu imenovanja normativno predviđeni i uključeni UNESCO i posebna odluka Predsjedništva BiH.

17. Nadalje je navedeno da je upitno i pozivanje podnosioca zahtjeva na tzv. transfer iz člana IX Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i način na koji pokušava da ga predstavi jer član IX govori o preuzimanju odgovornosti za kontinuirano funkcioniranje Komisije, a ne ovlašćuje dvije većine da jednostrano i mimo političke volje člana iz RS mijenjaju suštinsku strukturu tijela. „Transfer“, prema mišljenju Narodne skupštine RS, znači da je jedna vrsta operativne odgovornosti prenesena na domaće institucije, ali ne znači i to da je svaki budući akt o Komisiji imun na ustavni veto kada se njime zadire u ravnotežu između konstitutivnih naroda i entiteta. Drugim riječima, „transfer“ ne briše dejtonsko porijeklo Komisije, niti pretvara njeno postojanje u čistu tehničku stvar bez političko-ustavne težine. Također je navedeno da činjenica da je u postupku imenovanja predviđena nominacija UNESCO-a za dva člana Komisije ima posebnu težinu, iako podnosilac zahtjeva to pokušava prikazati kao okolnost koja nema ustavnopravni značaj, jer to upravo pokazuje da se odluka ne iscrpljuje u unutrašnjem organizacionom aktu. U takvoj situaciji postoji realna veza s međunarodnim odnosima, s obavezama preuzetim međunarodnim sporazumom i s posebnom međunarodnom organizacijom koja učestvuje u formiranju tijela. Zbog toga je za takvu odluku potreban konsenzus članova Predsjedništva BiH, a ne prosti preglasavajući mehanizam koji poništava ustavni položaj člana iz RS. Pored toga, uzimajući u obzir da je od osnivanja Komisije u njenom sastavu uvijek bio imenovan i jedan član iz reda srpskog naroda, čime je osiguravana jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda, imenovanje Komisije bez predstavnika srpskog naroda

predstavlja odstupanje od ustavnopravne prakse i povredu principa konstitutivnosti naroda, te kao takvo ima karakter neustavnosti.

18. Imajući u vidu navedeno, Narodna skupština RS je predložila da se zahtjev odbije kao neosnovan, da se utvrdi da su sporna izjava i sporna odluka u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, a posebno članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, te da Ustavni sud potvrdi da Odluka Predsjedništva BiH od 29. juna 2026. godine nije mogla proizvesti ustavno punovažne pravne posljedice bez saglasnosti člana Predsjedništva BiH iz RS u okolnostima konkretnog slučaja jer se na taj način ne štiti samo jedan entitetski interes, nego i sam ustavni princip ravnoteže i konstitutivnosti.

IV. Relevantni propisi

19. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijeli glasi:

Član I.

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela.

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

Član V.

Predsjedništvo

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

[...]

2. Procedura

[...]

c) Predsjedništvo će nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva – tj. one koje se tiču pitanja koja proizilaze iz člana V (3), tačke (a) do (e) – putem konsenzusa. Takve odluke mogu, pod uslovima iz tačke (d) ovog stava, usvojiti dva člana ukoliko svi pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju.

d) Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran,

pod uslovom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski član. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.

3. Ovlaštenja

Predsjedništvo je nadležno za:

a) Vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.

b) Imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani sa teritorije Federacije.

c) Predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije član.

d) Vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora.

e) Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine.

f) Predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, uz preporuku Vijeća ministara.

g) Podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje.

h) Koordinaciju, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini.

i) Vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti koje mu prenese Parlamentarna skupština, ili na koje pristanu entiteti.

20. **Aneks VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini** u relevantnom dijelu glasi:

Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika

Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska ("Stranke") sporazumjele su se kako slijedi:

[...]

Član II.

Sastav

Komisija će biti sastavljena od pet članova.

U roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog Sporazuma Federacija Bosne i Hercegovine imenovat će dva a Republika Srpska jednog člana, a svaki od njih imat će mandat od tri godine. Glavni direktor Organizacije Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu (UNESCO) imenuje preostale članove, svakog s mandatom od pet godina, a jednog od njih odredit će za predsjedavajućeg. Članovi Komisije mogu biti ponovno imenovani.

[...]

Članove imenovane nakon prijenosa odgovornosti opisanog u članu (9) imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Član IV.

Ovlaštenje

Komisija će primati i odlučivati o molbama za proglašenje neke imovine nacionalnim spomenikom zbog kulturne, povijesne, vjerske ili etničke važnosti.

Član V.

Postupak pred Komisijom

Bilo koja strana ili zainteresirana osoba u Bosni i Hercegovini može Komisiji podnijeti molbu da se neka imovina proglasi nacionalnim spomenikom. U svakoj takvoj molbi valja navesti sve relevantne podatke o toj imovini, uključujući:

a. tačnu lokaciju te imovine;

b. sadašnjeg vlasnika i stanje;

c. trošak i izvor sredstava za sve potrebne popravke imovine;

d. svaku poznatu predloženu upotrebu; te

e. osnov za proglašenje nacionalnim spomenikom.

Pri odlučivanju o molbi, Komisija će pružiti priliku vlasnicima predloženog nacionalnog spomenika kao i drugim zainteresiranim osobama ili ustanovama da izlože svoja stajališta.

Tokom perioda od jedne godine nakon podnošenja takve molbe Komisiji, odnosno dok se ne donese odluka u skladu s ovim Aneksom, već prema tome što se dogodi prije, sve će se strane suzdržati od poduzimanja bilo kakvih postupaka koji bi mogli oštetiti tu imovinu.

Komisija će u svakom pojedinom slučaju izdati pisanu odluku koja sadrži sve utvrđene činjenice koje drži primjerenim i potanko objašnjenje njene odluke. Odluke Komisije donosit će se većinom glasova njenih članova. Odluke Komisije bit će konačne, a primjenjivat će se u skladu s unutrašnjim pravom.

U svakom slučaju, kad Komisija donese odluku kojom se neka imovina proglašava nacionalnim spomenikom, entitet na čijem teritoriju se imovina nalazi dužan je

a. uložiti svaki napor kako bi se poduzele odgovarajuće zakonske, naučne, tehničke, upravne i finansijske mjere nužne radi zaštite, konzerviranja, prezentacije i obnavljanje te imovine, i

b. suzdržati se od poduzimanja bilo kakvih namjernih postupaka kojima bi se ta imovina mogla oštetiti.

Član IX.

Prijenos odgovornosti

Pet godina nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma odgovornost za nastavak djelovanja ove Komisije prenijet će se sa Stranaka na Vladu Bosne i Hercegovine, ukoliko se Stranke drugačije ne dogovore. U posljednjem slučaju Komisija nastavlja s radom kako je gore predviđeno.

21. **Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 10/13, 32/13, 22/14 i 54/24) u relevantnom dijeli glasi:

Član 36. stav (3)

(Komisija za zaštitu nacionalnih spomenika)

3. Predsjedništvo nastoji konsenzusom donijeti odluku o imenovanju pet članova Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika. Ako se ne postigne konsenzus, metoda glasanja, saglasno članu 38. stav 4, primjenjivaće se na svakog člana Komisije koji treba biti imenovan.

Član 38. stav (4)

(Imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara)

4. U postupku imenovanja svaki član Predsjedništva može predložiti jedno ime. Predsjedništvo nastoji konsenzusom donijeti odluku o imenovanju predsjedavajućeg Vijeća ministara. Ako se ne postigne konsenzus, dva člana Predsjedništva ipak mogu imenovati predsjedavajućeg. Generalni sekretar šalje ime predsjedavajućeg Vijeća ministara Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na odobravanje. Tri člana Predsjedništva prisustvuju sjednici Predstavničkog doma na kojoj se razmatra imenovanje. Ako Dom ne prihvati ime, odnosno ne potvrdi odluku Predsjedništva o imenovanju predsjedavajućeg Vijeća ministara, Predsjedništvo u roku od osam (8) dana imenuje drugog predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Član 42. stav (3)

(Odluke vezane za sferu vanjskih poslova)

3. U 72-satnom roku od završetka sjednice na kojoj je usvojena odluka iz prethodnog stava, član Predsjedništva koji nije saglasan može je proglasiti destruktivnom za vitalni entitetski interes, odnosno za teritoriju s koje je izabran. Proglašenje se u pisanoj formi dostavlja generalnom sekretaru, koji ga odmah distribuiše ostalim članovima Predsjedništva i upućuje ga u ovlašteni entitetski organ. Ovlašteni organi za to su:

a) Narodna skupština Republike Srpske, ako je član Predsjedništva BiH iz Republike Srpske donio proglašenje;

b) Bošnjački klub Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine, ako je bošnjački član Predsjedništva donio proglašenje;

c) Hrvatski klub Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko je hrvatski član Predsjedništva donio proglašenje.

22. **Odluka o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika** („Službeni glasnik BiH“ br. 1/02, 10/02, 42/16 i 50/17) glasi:

Na osnovu člana 9., a u vezi s članom 2. Aneksa VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i člana 37. stav 1. i) Poslovnika o radu Predsjedništva BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 25/2001. od 12. oktobra 2001. godine), Predsjedništvo BiH je na svojoj 119. sjednici, održanoj 21. decembra 2001. godine, donijelo

ODLUKU O KOMISIJI ZA OČUVANJE NACIONALNIH SPOMENIKA

Član 1.

Ovom se odlukom utvrđuju osnovni principi i ciljevi djelovanja, reguliraju organizaciona pitanja neophodna za postupanje u realizaciji uloge Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika (dalje u tekstu: Komisija), utvrđuju primarni zadaci i ovlaštenja, vrijeme za koje se imenuju članovi Komisije, te definiraju druga pitanja značajna za Komisiju.

Član 2.

Komisija je institucija Bosne i Hercegovine osnovana Aneksom VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Član 3.

Sjedište Komisije je u Sarajevu.

Komisija može da organizira obavljanje nekih svojih poslova izvan svog sjedišta.

Član 3a.

Komisija ima pečat.

Oblik, izgled i upotreba pečata utvrđuje se u skladu sa zakonom.

Član 4.

Komisija će primati i odlučivati o molbama za proglašenje neke imovine nacionalnim spomenikom zbog njenog kulturnog, historijskog, vjerskog i etničkog značaja, kako je to predviđeno Aneksom VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Član 5.

Predsjedništvo BiH imenuje pet članova Komisije bez javnog konkursa.

Članovi Komisije se imenuju za period od pet godina, uz mogućnost njihovog reizbora i imaju status imenovanih osoba.

Za člana Komisije može biti imenovana osoba koja posjeduje visokostručne kvalifikacije, potvrđene naučnim radom i drugim vidovima djelovanja koji to potvrđuju, uključujući angažovanje na očuvanju i zaštiti kulturno-historijskog, vjerskog i drugog materijalno-civilizacijskog nasljeđa.

Tri člana Komisije u pravilu zasnivaju radni odnos u Komisiji. Rang članova Komisije analogan je rangu Ombudsmana za zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Ukoliko član Komisije ne zasnuje radni odnos u Komisiji pripada mu naknada za rad u visini maksimalne naknade utvrđene u skladu s članom 39. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16).

Članovi Komisije primaju naknadu za rad u Komisiji, kao i naknadu za ostale troškove vezane za rad u Komisiji.

Članovima Komisije koji nisu državljani Bosne i Hercegovine i članovima njihovih porodica odobrit će se privilegije i imuniteti, u skladu sa članom 3. stav 3., Aneksa VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Član 6.

Komisija ima odgovarajuća sredstva i stručno, kompetentno osoblje koje uglavnom odražava etnički sastav Bosne i Hercegovine, kako bi joj pomoglo pri obavljanju dužnosti.

Osobljem rukovodi izvršni dužnosnik kojeg imenuje Komisija.

Izvršni funkcioner i osoblje Komisije zasnivaju radni odnos u Komisiji.

Član 7.

Komisija usvaja opće akte, sa tri glasa - konsenzusom domaćih članova, kojima propisuje:

- način rada Komisije;

- proceduru donošenja pojedinačnih akata predviđenih članom 5. Aneksa VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;

- saradnju sa nadležnim institucijama i tijelima Bosne i Hercegovine i njenih entiteta;

- materijalno-finansijsko poslovanje Komisije, uključujući i visine plaća i drugih naknada članova Komisije i osoblja;

- ostala pitanja od značaja za rad Komisije.

Član 8.

Komisija se finansira iz Budžeta institucija BiH, i drugih dodatnih vidova finansiranja.

Za potrebe obavljanja svoje redovne djelatnosti Komisija ima svoj poseban račun.

Član 9.

Unutrašnja organizacija Komisije propisat će se Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji kojeg donosi Komisija, uz prethodnu saglasnost Predsjedništva BiH, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ove odluke.

Međunarodna saradnja Komisije propisat će se posebnim aktom kojeg, na prijedlog Komisije, donosi Predsjedništvo BiH.

Član 11.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u "Službenome glasniku BiH".

23. **Pravilnik o aktivnostima Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika vezanim za međunarodnu saradnju** („Službeni glasnik BiH“ broj 29/02) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana 9. stav 2. Odluke o Komisiji za čuvanje nacionalnih spomenika ("Službeni glasnik BiH", br. 1/02 i 10/02), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, na 149. sjednici održanoj 6. septembra 2002. godine, na prijedlog Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, donijelo je

PRAVILNIK O AKTIVNOSTIMA KOMISIJE ZA OČUVANJE NACIONALNIH SPOMENIKA VEZANIM ZA MEĐUNARODNU SARADNJU

Član 1.

Ovim pravilnikom utvrđuju se načini provođenja međunarodne saradnje Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika, utemeljene na osnovu Aneksa 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Komisija).

Član 2.

Komisija daje inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora, priprema prijedloge ugovora, učestvuje u prethodnim pregovorima radi zaključivanja međunarodnih ugovora na ekspertnom nivou, izvršava međunarodne ugovore, te obavlja druge poslove međunarodne saradnje u oblasti zaštite nacionalnih spomenika, koji se odnose naročito na:

- zastupanje interesa Bosne i Hercegovine u vezi sa potpisivanjem i provođenjem međunarodnih konvencija,

- rješavanje spornih pitanja od zajedničkog interesa za Bosnu i Hercegovinu i druge države, odnosno međunarodne organizacije;

- odlučivanje o kandidaturi nacionalnih spomenika za upis u Listu svjetske baštine (UNESCO) i Listu 100 najugroženijih spomenika (WMW) i sl.;

- saradnju sa INTERPOL-om, drugim međunarodnim organizacijama i državama u slučajevima nestanka pokretnih nacionalnih spomenika;

- pitanja procedure za izvoz pokretnih nacionalnih spomenika i davanja garancije za njihovu zaštitu u slučaju privremenog izvoza;

- davanje koncesija stranim državljanima za istraživanja koja se odnose na nacionalne spomenike;

- osiguranje sredstava iz donacija za finansiranje rada Komisije i zaštitu nacionalnih spomenika;

- angažman stranih eksperata za potrebe Komisije.

Član 3.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine može u pojedinačnim slučajevima ovlastiti Komisiju da utvrdi sadržaj međunarodnog ugovora i da ga potpiše.

Ugovor iz stava 1. ovog člana potpisuje predsjedavajući Komisije, ili ovlašteni član Komisije.

Član 4.

Komisija podnosi Predsjedništvu Bosne i Hercegovine izvještaj o međunarodnoj saradnji iz člana 2. ovog pravilnika, u okviru godišnjeg izvještaja o radu Komisije.

[...]

24. **Odluka o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 13/26 od 20. februara 2026. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet)

Ovom odlukom, u skladu sa Aneksom VIII. - Sporazumom o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika (u daljem tekstu: Komisija), propisuju se principi i ciljevi djelovanja Komisije, Komisija, sjedište, pečat, sastav, imenovanje i mandat, odlučivanje u Komisiji, predstavljanje, ovlaštenja Komisije, kriteriji za proglašenje nacionalnim spomenikom, postupak pred Komisijom, sredstva za rad, oprema, osoblje, imunitet i troškovi, izvršni funkcioner, pravila i propisi, prijelazne odredbe, stupanje na snagu odluke, te druga pitanja značajna za ostvarivanje funkcija Komisije.

Član 2.

(Komisija)

Komisija je institucija Bosne i Hercegovine, osnovana Aneksom VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, sa isključivim nadležnostima za ispunjavanje ciljeva i zadataka definiranih Aneksom VIII Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) i odlukama Predsjedništva BiH.

Član 5.

(Sastav, imenovanje i mandat)

(1) Komisija je sastavljena od 5 (pet) članova.

(2) Dva (2) člana su iz entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, a jedan (1) je iz entiteta Republika Srpska.

(3) Preostala dva (2) člana nominira generalni direktor Organizacije Ujedinjenih nacija za prosvjetu, nauku i kulturu - UNESCO.

(4) Predsjedništvo BiH imenuje svih 5 (pet) članova Komisije, na period od pet godina, bez javnog konkursa, uz mogućnost ponovnog imenovanja.

(5) Predsjedništvo BiH će imenovati članove Komisije najkasnije u roku od 30 dana nakon isteka mandata postojećih članova Komisije, a proces nominacije će pokrenuti najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata.

[...]

Član 8.

(Ovlaštenja Komisije)

(1) Komisija prima i odlučuje o zahtjevima za proglašenje neke imovine nacionalnim spomenikom zbog njenog kulturnog, historijskog, vjerskog ili etničkog značaja.

[...]

Član 11.

(Sredstva za rad, oprema, osoblje, imunitet i troškovi)

(1) Sredstva za rad Komisije osiguravaju se u budžetu institucija Bosne i Hercegovine.

[...]

Član 14.

(Prijelazne odredbe)

[...]

(3) Stupanjem na snagu ove odluke prestaje da važi Odluka o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika ("Službeni glasnik BiH", broj 1/02, 10/02, 42/16 i 50/17).

[...]

25. **Odluka o imenovanju Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika** broj 01-50-1-1749-3/26 od 29. juna 2026. godine, koju je usvojilo Predsjedništvo BiH bez konsenzusa, glasi:

Na osnovu člana 32. stav (1) tačka), člana 36. Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH", broj: 10/13, 32/13, 22/14 i 54/24) i člana 5. Odluke o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika (,Službeni glasnik BiH", broj: 13/26), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na 30. redovnoj sjednici, održanoj 29. juna 2026. godine, donijelo je

ODLUKU O IMENOVANJU KOMISIJE ZA OČUVANJE NACIONALNIH SPOMENIKA

Član 1.

Predsjedništvo BiH imenuje Komisiju za očuvanje nacionalnih spomenika u sastavu od pet članova, i to:

Iz entiteta Federacije Bosne i Hercegovine imenuju se:

- Mirzah Fočo

- Zoran Mikulić

Za preostale članove Komisije koje je nominovao UNESCO imenuju se:

-profesor Francesco Bandarin, italijanski arhitekta i urbanista i

-profesor George Okello Abungu, kenijski arheolog, antropolog i ugledni stručnjak za kulturnu baštinu.

Član 2.

Članovi Komisije imenuju se na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja

Član 3.

Predsjedavajući članovi Komisije ostvaruju svoja prava i dužnosti u skladu sa Odlukom o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika, Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine,

Član 4.

U roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove odluke Komisija će biti konstituirana i bit će izabran predsjedavajući Komisije

Član 5.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a bit će objavljena u "Službenom glasniku BiH".

26. **Odluka o potvrđivanju Izjave člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske broj 02/1-021-890/26 od 7. jula 2026. godine**, koju je 7. jula 2026. godine donijela Narodna skupština RS, glasi:

Na osnovu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 70. Ustava Republike Srpske i člana 177. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske

(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 66/20), Narodna skupština Republike Srpske, na 40. posebnoj sjednici održanoj 7. jula 2026. godine, donijela je

ODLUKU O POTVRĐIVANJU IZJAVE ČLANA PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE IZ REPUBLIKE SRPKE

I

Narodna skupština Republike Srpske potvrđuje Izjavu člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske po kojoj je Odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine broj 01-50-1-1749-3/26 usvojena bez konsenzusa na 30. redovnoj sjednici Predsjedništva Bosne i Hercegovine održanoj 29. juna 2026. godine, veoma štetna po vitalne interese Republike Srpske.

II

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objaviće se u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

V. Dopustivost

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

28. Član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Član VI/3.

Ustavni sud

[...]

3. Jurisdikcija

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

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

[...]

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine;

jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

29. Narodna skupština RS osporava dopustivost zahtjeva ističući u bitnom da: (i) Ustavni sud nije nadležan jer predmet zahtjeva nije spor između institucija Bosne i Hercegovine, odnosno Bosne i Hercegovine i entiteta, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, već neslaganje unutar samog kolektivnog organa Predsjedništva BiH; (ii) član V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, za razliku od člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, ne predviđa ulogu Ustavnog suda, već je zaštita vitalnog interesa entiteta u potpunosti povjerena entitetskim predstavničkim tijelima; i (iii) za ocjenu nenadležnosti Ustavnog suda relevantna je Odluka broj U-8/05 (vidi tač. 14. i 15. ove odluke).

30. Ustavni sud, prije svega, primjećuje da podnosilac zahtjeva osporava dva akta: spornu izjavu i spornu odluku. Ustavni sud zapaža da sporna izjava i sporna odluka nisu samostalni i međusobno nezavisni akti, već oni dijele pravnu sudbinu i predstavljaju jednu nedjeljivu pravnu cjelinu. Naime, sporna odluka je direktna posljedica izjave Željke Cvijanović, članice Predsjedništva BiH, kojom je od Narodne skupštine RS izričito zatraženo da u roku od deset dana održi sjednicu i dvotrećinskom većinom podrži proglas (vidi tačku 6. ove odluke). Sporna izjava bez sporne odluke ne može proizvesti pravno djelovanje predviđeno članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, a sporna odluka, kojom se samo „potvrđuje“ sporna izjava, bez sporne izjave nema svoj predmet. Taj pravni kauzalitet, odnosno međusobnu povezanost navedena dva sporna akta potvrđuje i sama Narodna skupština RS, koja se o zahtjevu izjasnila „u cjelini“ i koja navodi da njena odluka ne predstavlja samostalan pravni akt entitetske vlasti, već fazu Ustavom propisanog postupka odlučivanja (vidi tačku 14. ove odluke).

31. Razmatrajući navode podnosioca zahtjeva o postojanju ustavnog spora u vezi s donošenjem navedenih odluka, Ustavni sud podsjeća da tekst člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine završava riječima „uključujući, ali ne ograničavajući se na to“. Iz navedene jezičke formulacije proizlazi da Ustav Bosne i Hercegovine nije ograničio vrstu, odnosno predmet sporova o kojima Ustavni sud može odlučivati, već je ta pitanja naveo kao primjere sporova koji mogu biti predmet odlučivanja Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/05* od 22. aprila 2005. godine, tač. 13–16, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05, i Odluka broj *U-2/22* od 26. maja 2022. godine, tačka 67, dostupne na www.ustavnisud.ba). Ustavni sud je već ukazao da ustavotvorac u vrijeme donošenja Ustava Bosne i Hercegovine nije mogao predvidjeti sve dimenzije funkcija Ustavnog suda te da navedena formulacija ostavlja prostor da Ustavni sud tumači vlastitu nadležnost. Ustavni sud je također zaključio da je kao institucija koja podržava Ustav Bosne i Hercegovine nadležan da ispituje ustavnost svih akata bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, te da se Ustav Bosne

i Hercegovine tumači u kontekstu drugih aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (vidi, *op. cit*., *U-4/05*, tač. 14. i 16, odnosno tačka 15. uz upućivanje na Odluku broj *U-32/01* od 22. juna 2001. godine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 27/01).

32. U vezi s navedenim, Ustavni sud zapaža da sporna odluka predstavlja akt donesen u postupku iz člana V/2. stav d) Ustava Bosne i Hercegovine. To znači da je navedena sporna odluka donesena na osnovu ustavne odredbe i uz pozivanje na nju. Naime, prema tvrdnji Narodne skupštine RS, donošenjem spornih akata, Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine je „definitivno prestala da postoji i nije stupila na snagu“ (vidi tačku 14. ove odluke). Dakle, u pogledu sporne odluke, radi se o aktu zakonodavnog organa entiteta RS kojim se, prema stavu samog tog organa, odluci institucije Bosne i Hercegovine oduzima pravno djelovanje. U takvim okolnostima Ustavni sud smatra da je osporenom odlukom Narodne skupštine RS došlo do spora između Bosne i Hercegovine, čija je institucija (Predsjedništvo BiH) donijela odluku (Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine), i entiteta RS, čiji je organ (Narodna skupština RS), na inicijativu člana Predsjedništva BiH iz tog entiteta, odlučio da ta odluka nema učinka. Predmet tog spora je tumačenje i primjena člana V/2. st. c) i d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno pitanje jesu li bili ispunjeni ustavni uvjeti za aktiviranje mehanizma zaštite vitalnog interesa entiteta. Riječ je, stoga, o sporu koji se javlja po Ustavu Bosne i Hercegovine između Bosne i Hercegovine i jednog njenog entiteta, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Zbog toga se ne može prihvatiti tvrdnja Narodne skupštine RS da se radi isključivo o (političkom) neslaganju unutar Predsjedništva BiH (vidi tačku 15. ove odluke).

33. U vezi s prethodnom tačkom, Ustavni sud dodatno napominje da do sada nije ispitivao mehanizam zaštite vitalnog interesa entiteta iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine. Taj mehanizam se od zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda iz člana IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine razlikuje po nosiocu interesa i po postupku. Ipak, oba mehanizma počivaju na istom ustavnom pojmu i imaju isto djelovanje: blokiraju odluku donesenu većinom koju Ustav Bosne i Hercegovine inače zahtijeva. Stoga je u konkretnom slučaju praksa Ustavnog suda u vezi sa članom IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine relevantna. Takva praksa pritom ne predstavlja presedan o istom pitanju, već demonstrira koje je radnje Ustavni sud ispitivao u vezi s pojmom vitalnog interesa i koje je od njih prihvatio, odnosno odbio kao radnje obuhvaćene tim pojmom. Iz dosadašnje prakse Ustavnog suda proizlazi da je vitalni interes funkcionalna kategorija vezana za efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti. Međutim, njegova zaštita ne smije ugroziti funkcionalnost države, a samo pozivanje na njega ne obavezuje Ustavni sud. Ustavni sud najprije ispituje da li određeni akt uopće otvara pitanje vitalnog interesa, a tek potom da li je destruktivan po

taj interes (vidi Odluku o meritumu broj *U-7/06* od 31. marta 2006. godine, tač. 19–25. i 33–38). Tvrdnje o destruktivnosti po vitalni interes su prihvaćene u predmetima koji su se odnosili na povratak izbjeglica i imovinska prava (Odluka o meritumu broj *U-2/04* od 28. maja 2024. godine) te na upotrebu jezika konstitutivnih naroda (Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-8/04* od 25. juna 2004. godine). S druge strane, tvrdnje o destruktivnosti po vitalni interes su odbijene, između ostalog, u pogledu preciziranog međunarodnog ugovora s Republikom Hrvatskom (Odluka o meritumu broj *U-7/06* od 31. marta 2006. godine), smjene ministara u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-12/12* od 24. augusta 2012. godine), te osnivanja i sastava precizirane državne komisije (Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-18/13* od 27. septembra 2013. godine). U novijoj praksi je od značaja i Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-41/25 od 22. januara 2026. godine, koja se odnosila na imenovanja u pojedinim delegacijama Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama u okviru bilateralne saradnje. U citiranoj odluci je Ustavni sud prihvatio da su takvi (kadrovski) akti podobni za ispitivanje, u smislu člana IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine, pri čemu je zaključeno da eventualni navodi o izostanku prethodnog informiranja i pribavljanja pojedinačne saglasnosti većine delegata iz pojedinačnih klubova konstitutivnog naroda (u slučaju popunjavanja upražnjenog mjesta u delegacijama Parlamentarne skupštine) predstavljaju pitanje unutrašnje političke komunikacije unutar Kluba delegata srpskog naroda koje ne potpada pod koncept vitalnog interesa, kako ga je Ustavni sud razvio u svojoj praksi (*ibid*., tač. 22. i 32–35).

34. Zatim, Ustavni sud smatra da se ne može prihvatiti ni argument Narodne skupštine RS da ne postoji nadležnost Ustavnog suda jer član V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, za razliku od člana IV/3.f), ne propisuje njegovu ulogu u tom postupku. Međutim, Ustavni sud naglašava da nadležnost Ustavnog suda proizlazi iz odredbe člana VI/3. kojom je propisano „Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav“ te člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojem je Ustavni sud „jedini nadležan“ da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta. Izostanak izričite odredbe o ulozi Ustavnog suda u članu V/2. st. c) i d) Ustava Bosne i Hercegovine ne isključuje, dakle, njegovu nadležnost kada se pred njim postavi spor o tumačenju i primjeni te ustavne odredbe jer se radi o sporu koji se javlja po Ustavu Bosne i Hercegovine. Suprotan zaključak značio bi da entitetski organ, bez ikakve ustavnosudske kontrole, konačno odlučuje o tome jesu li ispunjeni ustavni uvjeti za primjenu mehanizma iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, a time i o dosegu vlastite ustavne uloge. Takvo tumačenje bi bilo suprotno članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojem Bosna i Hercegovina funkcionira u skladu sa zakonom. Prema tome, razlika između mehanizma iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i mehanizma iz člana V/2.d)

Ustava Bosne i Hercegovine na koju se poziva Narodna skupština RS nije od značaja za pitanje nadležnosti Ustavnog suda u ovom slučaju. Ustavni sud, također, naglašava da u ovom predmetu ne ocjenjuje političku cjelishodnost korištenja mehanizma zaštite vitalnog interesa entiteta, već isključivo jesu li ustavni uvjeti za njegovu primjenu navedeni u članu V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine ispunjeni.

35. Osim toga, Ustavni sud naglašava i da za potrebe konkretnog predmeta nije relevantna praksa na koju se pozvala Narodna skupština RS iz odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-8/05. U tom predmetu zahtjev je podnio zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tražeći ocjenu ustavnosti općih akata koji se odnose na Komisiju (Odluka o Komisiji, Pravilnik o aktivnostima Komisije vezanim za međunarodnu saradnju, Poslovnik o radu Komisije, Kriteriji za proglašenje dobara nacionalnim spomenicima i Odluka o Privremenoj listi nacionalnih spomenika), i to u odnosu na član III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s odredbama Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ustavni sud se tada proglasio nenadležnim jer je ocijenio da podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine u pogledu Komisije nije materija uređena Ustavom Bosne i Hercegovine, već Aneksom VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, te da nije nadležan da kontrolu ustavnosti vrši u odnosu na odredbe drugih aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao ni da ispituje akte niže pravne snage od zakona, osim ako pokreću pitanja kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi *U-8/05*, tač. 13–16). U konkretnom predmetu, međutim, ne radi se o apstraktnoj kontroli ustavnosti akata koji se odnose na Komisiju, niti se od Ustavnog suda traži da vrši ocjenu u odnosu na Aneks VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma. Naime, u konkretnom slučaju se radi o sporu između države Bosne i Hercegovine i entiteta RS, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, koji se tiče tumačenja i primjene člana V/2. st. c) i d) Ustava Bosne i Hercegovine. Okolnost da se povodom tog spora, između ostalog, razmatra priroda Odluke Predsjedništva BiH o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine ne znači da Ustavni sud odlučuje o statusu, radu ili nadležnosti Komisije. Stoga, Odluka Ustavnog suda broj U-8/05 nema utjecaj na nadležnost Ustavnog suda u ovom predmetu.

36. Konačno, u konkretnom slučaju zahtjev je podnio Denis Bećirović, predsjedavajući Predsjedništva BiH, dakle ovlašteno lice iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, također, smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

37. Podnosilac zahtjeva smatra da su sporna odluka i sporna izjava neustavne jer su u suprotnosti sa članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Ustavni sud podsjeća da je 12. januara 2026. godine Predsjedništvo BiH donijelo Odluku o Komisiji, a da je na sjednici održanoj 29. juna 2026. godine, glasovima dva člana Predsjedništva BiH, donijelo Odluku o imenovanju Komisije. Članica Predsjedništva BiH Željka Cvijanović, koja je glasala protiv, spornom izjavom je proglasila tu odluku veoma štetnom po vitalne interese RS, a Narodna skupština RS je spornom odlukom potvrdila spornu izjavu. U zahtjevu se tvrdi da je tako zloupotrijebljen mehanizam iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, dok Narodna skupština RS smatra da se radi o odluci iz domena vanjske politike za koju je bio potreban konsenzus svih članova Predsjedništva BiH.

39. Ustavni sud na početku naglašava da predmet ocjene u ovom postupku nije pitanje koga i na koji način treba imenovati u Komisiju, niti koji će spomenici biti proglašeni nacionalnim spomenicima, niti političko vrednovanje zabrinutosti iznesenih u spornoj izjavi. Predmet ocjene ustavnosti u konkretnom slučaju je isključivo jesu li sporna izjava i sporna odluka u skladu sa članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno je li mehanizam zaštite vitalnog interesa entiteta mogao biti primijenjen na Odluku o imenovanju Komisije koju je 29. juna 2026. godine donijelo Predsjedništvo BiH. Naime, Ustavni sud prvenstveno ponavlja da svoju ocjenu ograničava na Ustav Bosne i Hercegovine (vidi, *op. cit., U-4/05*, tačka 19, i *U-8/05*, tačka 13), ali ga, kako je već navedeno, tumači u kontekstu drugih aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma, pa tako i Aneksa VIII.

40. Ustavni sud ukazuje da član V/2.c) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da će Predsjedništvo BiH nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva putem konsenzusa, te da se pod „odlukama Predsjedništva“ razumijevaju „one koje se tiču pitanja koja proizlaze iz člana V(3), tačke od (a) do (e)“. Takve odluke mogu, „pod uvjetima iz tačke (d) ovog stava“, usvojiti dva člana ukoliko raniji pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju. Član V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, koji uređuje mogućnost da član Predsjedništva BiH odluku proglasi destruktivnom po vitalni interes entiteta, tako je ustavnopravno vezan za mogućnost da se odluka usvoji bez konsenzusa, a ta mogućnost je, prema članu V/2.c), predviđena upravo za odluke iz člana V/3. tač. od a) do e) Ustava Bosne i Hercegovine. Mehanizam iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine je, dakle, protivteža odlučivanju većinom u pitanjima iz tač. od (a) do (e) člana V/3. Ustava Bosne i Hercegovine, a ne opće pravo veta na sve odluke koje Predsjedništvo BiH donosi. Takvo tumačenje bi, uostalom, oduzelo svaki smisao ograničenju sadržanom u članu V/2.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Isti pristup slijedi i Poslovnik o radu Predsjedništva BiH. Naime, član 42. stav (3) Poslovnika o radu Predsjedništva BiH, na koji se pozvala i Željka Cvijanović u spornoj izjavi, odnosi se na „odluke

vezane za sferu vanjskih poslova“, dok član 36. stav (3) navedenog poslovnika, koji uređuje imenovanje članova Komisije, izričito predviđa da se, ako konsenzus ne bude postignut, na svakog člana Komisije koji treba biti imenovan primjenjuje metoda glasanja iz člana 38. stav 4. navedenog poslovnika (vidi tačku 21. ove odluke).

41. Ustavni sud, stoga, mora ispitati potpada li Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine pod pitanja iz člana V/3. tač. od a) do e) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud posebno ukazuje na tvrdnju Narodne skupštine RS da se u kontekstu Odluke Predsjedništva BiH o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine radilo o pitanju koje se tiče vođenja vanjske politike. Narodna skupština RS i Željka Cvijanović u spornoj izjavi zasnivaju taj stav na trima okolnostima: da je pravni osnov kojim je uspostavljena Komisija Aneks VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma kao međunarodni ugovorni akt; da dva člana Komisije nominira generalni direktor UNESCO-a; te da „transfer“ ne briše dejtonsko porijeklo Komisije, niti njeno postojanje pretvara u čistu tehničku stvar (vidi tač. 6. i 16–17. ove odluke). Međutim, Ustavni sud ne može prihvatiti te argumente. Naime, činjenica da je Komisija osnovana međunarodnim ugovornim aktom ne znači da je svaka odluka koja se na nju odnosi vanjskopolitička. Sam Aneks VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma predviđa da se odgovornost za nastavak djelovanja Komisije pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma prenosi sa stranaka na Vladu Bosne i Hercegovine, ukoliko se stranke ne dogovore drugačije (član IX), te da članove imenovane nakon tog prijenosa odgovornosti imenuje Predsjedništvo BiH (član II). Narodna skupština RS ne osporava da je određeni prijenos odgovornosti izvršen, već navodi da je njime na domaće institucije prenesena „jedna vrsta operativne odgovornosti“ (vidi tačku 17. ove odluke). Prema Odluci o Komisiji iz 2001. godine, a čiji je tekst zamijenjen novom Odlukom o Komisiji iz januara 2026. godine, Komisija je „institucija Bosne i Hercegovine“ (član 2), sredstva za njen rad osiguravaju se u budžetu institucija Bosne i Hercegovine (član 8, odnosno član 11. stav (1)), a Predsjedništvo BiH imenuje svih pet članova Komisije (član 5). Odluke Komisije su, prema Aneksu VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, konačne i primjenjuju se u skladu s unutrašnjim pravom (član V). Sve to potvrđuje da je Komisija domaća institucija Bosne i Hercegovine, u kojoj odluke o personalnom sastavu donosi domaći organ, Predsjedništvo BiH, na osnovu domaćeg propisa.

42. Ustavni sud naglašava da se ne može smatrati da Komisija nema karakter domaće institucije zbog toga što u svom sastavu ima i strane članove koje nominira generalni direktor UNESCO-a. Iz člana 5. st. (3) i (4) Odluke o Komisiji iz januara 2026. godine jasno je da je UNESCO ovlašten samo da nominira dva člana, a imenuje ih Predsjedništvo BiH, kao i preostala tri člana, aktom koji je izraz volje domaćeg organa. Nominacija člana od međunarodne organizacije ne može se smatrati vođenjem vanjskopolitičkih odnosa Bosne i Hercegovine s tom međunarodnom organizacijom, niti njeno

predstavljanje u njoj. Čak ni Pravilnik o aktivnostima Komisije vezanim za međunarodnu saradnju iz 2002. godine nije od značaja u konkretnom slučaju jer Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine ne uređuje međunarodnu saradnju Komisije. Pri tome, Ustavni sud ukazuje i da je navedeni pravilnik donesen na osnovu člana 9. Odluke o Komisiji iz 2001. godine, koja je prestala važiti donošenjem Odluke o Komisiji iz januara 2026. godine. Primjetno je čak da, za razliku od Odluke o Komisiji iz 2001. godine, Odluka o Komisiji od 12. januara 2026. godine ne sadrži takve odredbe koje su se odnosile na međunarodnu saradnju Komisije. Pri tome, Ustavni sud dodatno ukazuje na paralelu sa samim Ustavnim sudom u čijem se sastavu nalaze međunarodne sudije (troje od ukupno devet sudija), a koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija s Predsjedništvom BiH. Uprkos tome, Ustavni sud je domaća institucija Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine* (odluka o dopustivosti od 15. novembra 2005. godine, aplikacija broj 41183/02), između ostalog, ukazao na stav Venecijanske komisije da je Ustavni sud, uprkos djelimično međunarodnom sastavu, zamišljen kao domaći sud, a ne kao neki međunarodni tribunal.

43. Ustavni sud dalje primjećuje da Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine suštinski predstavlja samo implementaciju i operativni aspekt prethodno usvojene Odluke o Komisiji od 12. januara 2026. godine. Tom odlukom, koju je Predsjedništvo BiH usvojilo bez protivljenja bilo kojeg od njegovih članova, uređeni su sastav Komisije, uključujući i nominaciju dva člana od UNESCO-a, te način i rokovi imenovanja (član 5. Odluke o Komisiji iz 2026. godine). Iz stanja spisa predmeta ne proizlazi da je bilo koji član Predsjedništva BiH osporavao tu odluku, kako u pogledu načina njenog donošenja tako i njenog sadržaja, tako da je navedena odluka kao opći akt kojim je određen način izbora članova Komisije na pravnoj snazi u Bosni i Hercegovini. Odlukom o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine samo su, na osnovu već usvojenog normativnog okvira, djelimično popunjena mjesta u Komisiji. Ustavni sud ne može prihvatiti da bi odluka kojom se provodi propis koji je na pravnoj snazi i koji niko od članova Predsjedništva BiH nije osporio, po automatizmu i *per se* postala pitanje iz domena vanjske politike za koje je potreban konsenzus. Osim toga, Narodna skupština RS ističe i da je u sastavu Komisije od njenog osnivanja uvijek imenovan jedan član iz reda srpskog naroda, te da imenovanje Komisije bez takvog člana predstavlja povredu principa konstitutivnosti naroda (vidi tačku 17. ove odluke). Ustavni sud napominje da je predmet ovog postupka isključivo ocjena ustavnosti sporne izjave i sporne odluke u odnosu na član V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, te da Ustavni sud ne ispituje je li imenovanje izvršeno u skladu sa članom 5. Odluke o Komisiji od 12. januara 2026. godine. Navodna nepravilnost u sastavu Komisije

ne pretvara odluku o imenovanju u pitanje iz člana V/3. tač. od a) do e) Ustava Bosne i Hercegovine, niti proširuje doseg mehanizma iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

44. Shodno navedenom, Ustavni sud zaključuje da Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine ne predstavlja: (a) vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine; (b) imenovanje ambasadora ili drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine jer članovi Komisije nisu predstavnici Bosne i Hercegovine u inostranstvu, već članovi institucije Bosne i Hercegovine; (c) predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama ili traženje članstva u njima; (d) pregovaranje, otkazivanje ili ratifikaciju međunarodnih ugovora; niti (e) izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Radi se o kadrovskoj odluci kojom se popunjava sastav domaće institucije, odnosno u konkretnom slučaju imenuju članovi Komisije. U odsustvu konsenzusa, u smislu člana 36. stav 3. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH, za donošenje takve odluke (imenovanje Komisije) u konkretnom slučaju bilo je dovoljno da za nju glasaju dva člana Predsjedništva BiH, kako je to propisano odredbama člana 38. stav 4. navedenog poslovnika (vidi tačku 21. ove odluke).

45. Konačno, Ustavni sud naglašava da, u smislu člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, ne ocjenjuje političku cjelishodnost korištenja tog mehanizma, već ocjenjuje da li je takvo korištenje zasnovano na ustavno prihvatljivom tumačenju Ustava Bosne i Hercegovine. U spornoj izjavi se navodi da se tako stvara okvir da se sva važna pokretna i nepokretna imovina, prije svega imovina Srpske pravoslavne crkve, proglašava nacionalnim spomenikom i preglasavanjem člana Komisije iz reda srpskog naroda stavlja na raspolaganje institucijama sa sjedištem u Sarajevu (vidi tačku 6. ove odluke), a Narodna skupština RS ukazuje na pravo entiteta da štiti svoj identitetski, prostorni i imovinski integritet (vidi tačku 16. ove odluke). Ustavni sud zapaža da se radi o pretpostavkama koje se eventualno tiču budućih odluka Komisije, a koje ne proizlaze iz same Odluke o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine. Kada Komisija odlučuje o molbama za proglašenje nacionalnim spomenikom, ona to čini u postupku propisanom Aneksom VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma, u kojem se vlasnicima i drugim zainteresiranim licima pruža prilika da izlože svoja stajališta, a njene odluke se donose većinom glasova članova i primjenjuju se u skladu s unutrašnjim pravom (član V Aneksa VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma).

46. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da se sporna izjava i sporna odluka zasnivaju na proizvoljnom tumačenju člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, Odluka o imenovanju Komisije od 29. juna 2026. godine, koju je donijelo Predsjedništvo BiH, ne tiče se pitanja iz člana V/3. tač. od a) do e) Ustava Bosne i Hercegovine za koje se može pokrenuti pitanje destruktivnosti po vitalni interes entiteta.

47. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da su sporna izjava i sporna odluka inkompatibilne sa članom V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

48. Ustavni sud zaključuje da sporna izjava i sporna odluka nisu u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

49. Budući da su sporna izjava i sporna odluka donesene suprotno ustavnim uvjetima iz člana V/2.d) Ustava Bosne i Hercegovine, one se stavljaju van snage u cijelosti i prestaju da važe. Posljedično, Odluka o imenovanju Komisije broj 01-50-1-1749-3/26 od 29. juna 2026. godine, koju je donijelo Predsjedništvo BiH bez konsenzusa, nije prestala da važi i ostaje na pravnoj snazi.

50. Na osnovu člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

51. U smislu člana 43. stav (1) Pravila Ustavnog suda, potpredsjednica Valerija Galić je dala izjavu o neslaganju.

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