

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu u predmetu broj **U 15/08**, rješavajući zahtjev **dr. Harisa Silajdžića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Constance Grewe, potpredsjednica

Seada Palavrić, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

David Feldman, sudija

Mato Tadić, sudija

Krstan Simić, sudija

Mirsad Ćeman, sudija

na sjednici održanoj 3. jula 2009. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neosnovan zahtjev **dr. Harisa Silajdžića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva**, da se utvrdi da su Odluka Vlade Republike Srpske o davanju saglasnosti na ugovor između Hill & Knowlton International Belgium i Republike Srpske i na Memorandum o sporazumu sa Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske od 21. decembra 2007. godine broj 04/1-012-2121/07 («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 119/07), Zaključak Vlade Republike Srpske broj 04/1-012-2669/08 od 13. novembra 2008. godine, stav 614700 budžeta Republike Srpske za 2008. godinu «Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu», koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine Republike Srpske o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2008. godinu («Službeni glasnik RS» broj 117/07), stav 614700 budžeta Republike Srpske za 2009. godinu «Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu» koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine Republike Srpske o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2009. godinu («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 126/08), Memorandum o sporazumu između Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske broj 04/1-2058/07 od 3. januara 2008. godine, potpisan 24. decembra 2007. godine, Aneks I, broj 04/1-2015/08 od 8. decembra 2008. godine na Memorandum o sporazumu između Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske broj 04/1-2058/07 od 24. decembra 2007. godine i aktivnosti Republike Srpske neposredno ili posredno putem ovlaštenog agenta Quinn Gillespie & Associates, LLC na osnovu Memoranduma o sporazumu između Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske broj 04/1-2058/07 od 3. januara 2008. godine,

u Sjedinjenim Američkim Državama prema vladi, institucijama i zvaničnicima Sjedinjenih Američkih Država, te prema zvaničnicima nekih međunarodnih organizacija suprotni čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Dr. Haris Silajdžić, predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 15. septembra 2008. godine zahtjev Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) kojim je tražio da se utvrdi da su Odluka Vlade Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vlada RS) o davanju saglasnosti na ugovor između Hill & Knowlton International Belgium i Republike Srpske i na Memorandum o sporazumu sa Quinn Gillespie & Associates, LLC (u daljnjem tekstu: QGA) i Republike Srpske broj 04/1-012-2121/07 od 21. decembra 2007. godine («Službeni glasnik RS» broj 119/07), stav 614700 budžeta Republike Srpske (u daljnjem tekstu: budžet) za 2008. godinu «Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu» u iznosu od 5,000,000 KM, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine Republike Srpske o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2008. godinu («Službeni glasnik RS» broj 117/07; u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS), Memorandum o sporazumu (u daljnjem tekstu: Memorandum) između QGA i Republike Srpske broj 04/1-2058/07 od 3. januara 2008. godine, potpisan 24. decembra 2007. godine, i aktivnosti Republike Srpske neposredno ili posredno u Sjedinjenim Američkim Državama (u daljnjem tekstu: SAD) prema vladi, institucijama i zvaničnicima SAD-a, te prema zvaničnicima nekih međunarodnih organizacija putem ovlaštenog agenta QGA na osnovu Memoranduma o sporazumu suprotni čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

2. Podnosilac zahtjeva je, također, zatražio donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud «zaustavio flagrantno i kontinuirano kršenje Ustava Bosne i Hercegovine koje vrši entitet Republika Srpska, te daljnju neustavnu potrošnju novca poreznih obveznika do donošenja odluke o zahtjevu».

3. U dopuni zahtjeva od 27. februara 2009. godine apelant je tražio da se utvrdi da su Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2669/08 od 13. novembra 2008. godine, stav 614700 budžeta RS «Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu» u iznosu od 4,600,000 KM, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta RS za 2009. godinu, broj 01-2078/08 od 23. decembra 2008. godine («Službeni glasnik RS» broj 126/08), Aneks I, broj 04/1-2015/08 od 8. decembra 2008. godine na Memorandum o sporazumu između QGA i Republike Srpske broj 04/1-2058/07 od 24. decembra 2007. godine suprotni čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

4. Podneskom od 24. marta 2009. godine podnosilac zahtjeva je dostavio svoj odgovor na odgovore Narodne skupštine RS i Vlade RS. Navedenim podneskom podnosilac zahtjeva je zatražio održavanje javne rasprave pred Ustavnim sudom u smislu člana 46. Pravila Ustavnog suda.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U 15/08 od 17. novembra 2008. godine odbio kao neosnovan zahtjev za donošenje privremene mjere.

6. Ustavni sud je odbio prijedlog podnosioca zahtjeva za održavanje javne rasprave s obzirom na to da predmetni zahtjev ne pokreće pitanja u smislu člana 46. Pravila Ustavnog suda.

7. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Vlade RS i Narodne skupštine RS zatraženo je 14. oktobra 2008. godine da dostave odgovor na zahtjev. Ustavni sud je 5. marta 2009. godine zatražio od Vlade RS i Narodne skupštine RS da dostave odgovor na dopunu zahtjeva.

8. Narodna skupština RS i Vlada RS su 30. oktobra i 3. novembra 2008. godine dostavili odgovore na zahtjev. Narodna skupština RS je 23. marta 2009. godine dostavila odgovor na navode iz dopune zahtjeva.

9. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovor na zahtjev i dopunu zahtjeva dostavljen je podnosiocu zahtjeva 4. i 27. marta 2009. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

10. Podnosilac zahtjeva navodi da akti i aktivnosti Republike Srpske krše čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. U zahtjevu je istaknuto da Republika Srpska već neko vrijeme vrši aktivnosti koje se prema Ustavu Bosne i Hercegovine ubrajaju u isključivu nadležnost Bosne i Hercegovine i njezinih institucija. Jedna od tih aktivnosti obuhvata političko lobiranje stranih vlada i međunarodnih organizacija. Osim što navedene aktivnosti imaju politički karakter, one su također, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, usmjerene ka zvaničnicima i dužnosnicima stranih vlada i međunarodnih organizacija koji su isključivo zaduženi za vanjskopolitičke i vanjskotrgovinske poslove. Podnosilac zahtjeva smatra da u konkretnom slučaju «entitet Republika Srpska preduzima vanjskopolitičke i vanjskotrgovinske aktivnosti u SAD-u prema institucijama i vladinim zvaničnicima i dužnosnicima te zemlje kao i prema nekim međunarodnim organizacijama i njihovim dužnosnicima». Navedene aktivnosti se vrše posredno putem ovlaštenog agenta Republike Srpske, lobističke kuće QGA, ili neposredno i u organizaciji QGA, a sve na osnovu navedenog Memoranduma o sporazumu. Ističe da se navedene aktivnosti finansiraju iz redovnog budžeta Republike Srpske u iznosu od 122,600 USD mjesečno, odnosno u iznosu od najmanje 1,471,200 USD godišnje.

11. Podnosilac zahtjeva navodi da je određivanje privremene mjere i hitan postupak u konkretnom slučaju opravdan «kako bi se zaustavilo flagrantno i kontinuirano kršenje Ustava Bosne i Hercegovine koje vrši entitet Republika Srpska, te kako bi se spriječila daljnja neustavna potrošnja novca poreznih obveznika». Navedeno je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, opravdano kako bi se zaštitili i strateški interesi Bosne i Hercegovine da pred svim stranim vladama, institucijama, zvaničnicima i dužnosnicima, kao i pred međunarodnim organizacijama i njihovim dužnosnicima bude predstavljena «sa jedinstvenim glasom i jedinstvenom porukom».

12. Podnosilac zahtjeva je upozorio na eventualnu opasnost od toga da bi Ustavni sud mogao obustaviti predmetni postupak ukoliko u toku postupka jedan ili više osporenih akata prestane važiti. S tim u vezi, navodi da su QGA i Republika Srpska uspostavili praksu sklapanja osporenih Memoranduma o sporazumima na periode od godinu dana, te da je prvi takav sporazum sklopljen za period od 3. januara do 31. decembra 2007. godine, a naredni takav sporazum sklopljen je za period od 3. januara do 31. decembra 2008. godine. Ističe da relevantni zakoni SAD-a i pravila

Ministarstva pravde SAD-a nalažu podnošenje polugodišnjih izvještaja za šestomjesečne aktivnosti koje prethode podnošenju svakog takvog izvještaja. Navedeni zakoni i pravila nalažu da se takvi izvještaji podnose u roku od 30 dana od isteka svakog takvog šestomjesečnog perioda što podrazumijeva podnošenje izvještaja za period od 1. januara do 30. juna, odnosno najkasnije do 30. jula te godine, dok je podnošenje izvještaja za period od 1. jula do 31. decembra obavezno do 30. januara naredne godine. Praksa QGA je da u potpunosti koristi dati rok, te su svi dosadašnji izvještaji te firme u vezi sa predstavljanjem Republike Srpske podneseni 30. januara, odnosno 30. jula. Spomenute specifičnosti, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, dovode do situacije da se ovakav spor, čiji ishod gotovo u potpunosti zavisi od ponuđenih dokaza o vrsti i obimu konkretnih QGA aktivnosti u ime Republike Srpske, ne može ni teoretski pokrenuti prije 1. augusta u bilo kojoj godini zato što ključni dokazi za svaku pojedinačnu godinu ne mogu biti dostupni prije tog datuma. U takvoj situaciji gotovo je nemoguće da Ustavni sud okonča postupak do kraja te godine kada po ustanovljenoj praksi između QGA i Republike Srpske njihovi memorandumi o sporazumu, odnosno osporeni akti prestaju važiti. Osim toga, dokazi o aktivnostima za drugu polovinu pojedine godine ne mogu biti dostupni do kraja januara naredne godine kada je sporni akt već prestao važiti.

13. Podnosilac zahtjeva ističe da, ukoliko osporeni akt, odnosno Memorandum o sporazumu za 2008. godinu između QGA i entiteta Republike Srpske prestane važiti prije nego što Ustavni sud donese konačnu odluku o ovom pitanju, interesi od javnog značaja nalažu da se Ustavni sud izjasni o validnosti takvih akata i pratećih aktivnosti. Iako memorandumi o sporazumu između QGA i entiteta Republike Srpske imaju kratak rok trajanja, dosadašnja praksa pokazuje da se oni obnavljaju. Stoga, s obzirom na jasan interes od javnog značaja za konačnu odluku u navedenom predmetu, Ustavni sud ne bi trebalo da odbaci zahtjev ukoliko tokom njegovog razmatranja prestane važiti osporeni akt. Umjesto toga, Ustavni sud treba primijeniti pravilo da predmeti takvog značaja koji uključuju akte kratkog vijeka trajanja trebaju biti do kraja razmotreni s obzirom na to da su takvi slučajevi «podložni ponavljanju ali izbjegavaju preispitivanje».

14. U dopuni zahtjeva podnosilac zahtjeva je obavijestio Ustavni sud o promjenama pravnog i činjeničnog stanja koje su se desile nakon podnošenja zahtjeva, te je u vezi s tim dostavio relevantne dokumente i informacije. Istaknuto je da dostavljeni dokumenti jasno preciziraju da je Republika Srpska nastavila i da nastavlja vanjskopolitičke aktivnosti u SAD-u prema institucijama i vladinim zvaničnicima i dužnosnicima te zemlje posredno putem svog ovlaštenog agenta QGA ili neposredno u organizaciji QGA. S tim u vezi, podnosilac zahtjeva prije svega upućuje na Prilog B uz Izjavu o registraciji kojim se precizira da će QGA, između ostalog, «u ime Vlade RS informirati

kreatore politike Vlade SAD-a». Na pitanje da li će aktivnosti koje će vršiti QGA u ime Republike Srpske «uključivati političke aktivnosti» QGA je odgovorio potvrdno markirajući polje «DA». QGA je uz navedeni prilog dostavio predmetni Aneks I kao sastavni dio osporenog Memoranduma o sporazumu. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni akti moraju biti razmatrani u skladu sa konkretnim osporenim praktičnim vanjskopolitičkim aktivnostima RS koje se vrše neposredno ili posredno putem ovlaštenog agenta QGA i koje su evidentne iz dokaza priloženih u zahtjevu za pokretanje spora i u dopuni zahtjeva. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporene aktivnosti se trebaju smatrati kao kršenje odredaba Ustava BiH navedenih u zahtjevu, kako u kombinaciji sa osporenim aktima, tako i same po sebi.

b) Odgovor na zahtjev

15. U odgovoru na zahtjev Vlada RS navodi da zahtjev nije podnesen u skladu sa odredbama Ustava BiH, odnosno u skladu sa članom VI/3.a), kao ni sa odredbama člana 19. Pravila Ustavnog suda. Istaknuto je da podnosilac zahtjeva u svom zahtjevu na nekoliko mjesta «koristi pojam 'RS entitet' što je neustavna kategorija zato što Ustav BiH poznaje samo kategoriju Republika Srpska». Konstatirano je da se član VI/3.a) odnosi na sporove koji nastanu po Ustavu Bosne i Hercegovine u pogledu ustavnosti nekih odredaba ustava ili zakona nekog od entiteta. Pravila Ustavnog suda propisuju da prilikom pokretanja postupka podnosilac zahtjeva mora navesti naziv akta koji je predmet spora, sa oznakom naziva i broja službenog glasila u kojem je akt objavljen. Prema mišljenju Vlade RS, navedene odredbe Ustava Bosne i Hercegovine se odnose na klasičnu ocjenu ustavnosti općih pravnih akata niže pravne snage od Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno ustava i zakona entiteta i to određenih jer se ocjena ustavnosti ne može zahtijevati generalno u odnosu na niži pravni akt, već isključivo konkretno navodeći određenu protivustavnu odredbu osporenog akta. Dalje ističu da, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, nije moguće da Ustavni sud po ugledu na Vrhovni sud SAD-a proširuje svoju nadležnost kako to traži podnosilac zahtjeva. Istaknuto je da podnosilac zahtjeva traži ocjenu ustavnosti budžeta RS, odnosno jedne njegove stavke, a koji nije zakon u materijalnom smislu, zatim Odluke o usvajanju budžeta koja je pojedinačan pravni akt kao i ocjenu pojedinačnih pravnih akata, odnosno odluke Vlade RS. Prema mišljenju Vlade RS, za osporavanje navedene vrste pravnih akata nema ustavnog osnova, odnosno oni po Ustavu Bosne i Hercegovine ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom. U odnosu na Odluku Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta, istaknuto je da su, prema članu III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti nadležni za usvajanje i izvršenje svojih budžeta zato što ostvaruju izvorne prihode, te da institucije Bosne i Hercegovine u tom smislu nemaju nikakvih

kompetencija u odnosu na njih osim u pogledu sredstava koja su entiteti prema čl. III/1. i VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine dužni osigurati za funkcioniranje institucija Bosne i Hercegovine.

16. U pogledu «aktivnosti entiteta Republike Srpske neposredno ili posredno», Vlada RS smatra da navedeno, također, izlazi izvan ustavnih okvira zato što aktivnosti bez posljedice koja bi predstavljala opći pravni akt-zakon ne mogu biti predmet ocjene Ustavnog suda. Prema mišljenju Vlade RS, spor ustavnopravne prirode je spor specifičnog karaktera i njegova priroda je opće mjesto u teoriji države i prava kao i u nauci ustavnog prava. U suprotnom, pred Ustavnim sudom bi se mogla osporavati bilo koja aktivnost bilo kojeg organa vlasti u Bosni i Hercegovini, odnosno u entitetu, a sam Ustavni sud morao bi voditi redovan sudski postupak, odnosno provoditi aktivnosti na utvrđivanju činjeničnog stanja poštujući pravila o kontradiktornosti postupka što prema Ustavu nije u mogućnosti zato što se ne radi o sudu redovne sudske nadležnosti. Stoga, prema mišljenju Vlade RS, navedene aktivnosti ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom. Kako predmetni zahtjev nije podnesen u skladu sa članom VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članom 19. Pravila Ustavnog suda, predloženo je da se zahtjev odbaci kao nedopustiv.

17. U svom odgovoru Narodna skupština RS je navela identične razloge za odbacivanje predmetnog zahtjeva kao i Vlada RS. Pri tome je istaknuto da budžet nije zakon u materijalnom smislu, da je Odluka o usvajanju budžeta pojedinačan pravni akt, kao i da su Odluka Vlade RS i Memorandum o sporazumu pojedinačni akti izvršne vlasti. Prema mišljenju Narodne skupštine RS, za osporavanje navedenih pravnih akata nema ustavnog osnova, odnosno takvi akti, kao ni sporne aktivnosti, prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom.

18. U odgovoru na dopunu zahtjeva Narodna skupština RS je ponovo istakla da se u konkretnom slučaju ne traži ocjena ustavnosti akata predviđenih članom VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (ustavi i zakoni entiteta) već pojedinačnih pravnih akata, akata koji su zakon samo u formalnom smislu (Odluka o usvajanju budžeta i budžet), tj. ne sadrži opće pravne norme i aktivnosti Republike Srpske u vidu telefonskih poziva, razgovora i sl. Navedene praktične aktivnosti same po sebi, kako to podnosioc zahtjeva traži, ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti, istaknuto je u odgovoru.

IV. Relevantni propisi

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

Član III/1.a) i b)

Nadležnost institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

- a) Vanjska politika.*
- b) Vanjskotrgovinska politika.*

Član III/3.b)

3. Pravni poredak i nadležnost institucija

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava kojim se stavlja van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opći principi međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Član V/3.a) i c)

Predsjedništvo je nadležno za:

- a) Vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine,*
- 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.*

Član V/4.a)

Predsjedništvo će imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma. Predsjedavajući će imenovati ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i druge ministre po potrebi, a koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma.

- a) Predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je naznačeno u st. 1, 4. i 5. člana III, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj*

skupštini (uključujući, najmanje jedanput godišnje, izvještaj o rashodima Bosne i Hercegovine).

20. **Odluka Vlade RS o davanju saglasnosti na ugovor između Hill i Knowlton International Belgium i Republike Srpske i na Memorandum o sporazumu sa Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske** («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 119/07) u relevantnom dijelu glasi:

I

Daje se saglasnost na Ugovor između HILL & KNOWLTON INTERNATIONAL BELGIUM i Republike Srpske i na Memorandum o sporazumu sa Quinn Gillespie & Associates, LLC i Republike Srpske.

21. **Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2669/08 od 13. novembra 2008. godine** glasi:

1. *Vlada Republike Srpske daje saglasnost na Aneks 2. Ugovora između HILL & KNOWLTON INTERNATIONAL BELGIUM sa HILL & KNOWLTON, 118 Avenue de Cortenbergh, 1000 Brussels i Vlade Republike Srpske i Aneks 1. Memoranduma o sporazumu Quinn Gillespie & Associates, LLC (QGA) i Republike Srpske o njihovom produženju za narednu godinu.*
2. *Za potpisivanje aneksa iz tačke 1. ovog zaključka ovlašćuje se Milorad Dodik, predsjednik Vlade Republike Srpske.*
3. *Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja.*

22. **Stav 614700 budžeta RS za 2008. godinu, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2008. godinu** («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 117/07) u relevantnom dijelu glasi:

I

Narodna skupština Republike Srpske usvaja budžet Republike Srpske za 2008. godinu.

II

Sastavni dio ove odluke je budžet Republike Srpske za 2008. godinu.

Stav 614700 budžeta Republike Srpske

Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu u iznosu od 5,000.000 KM

23. **Stav 614700 budžeta RS za 2009. godinu, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2009. godinu** («Službeni glasnik Republike Srpske» broj 126/08) u relevantnom dijelu glasi:

I

Narodna skupština Republike Srpske usvaja budžet Republike Srpske za 2009. godinu.

II

Sastavni dio ove odluke je budžet Republike Srpske za 2009. godinu.

Stav 614700 budžeta Republike Srpske

Namjenska izdavanja za predstavljanje RS u inostranstvu u iznosu od 4.600.000 KM.

24. **Memorandum o sporazumu između QGA i Republike Srpske** u relevantnom dijelu glasi:

- 1. QGA će, zajedno sa našim kooperantom-partnerom The Laurus Group («Laurus»), pružati klijentu usluge u sferi odnosa sa vladom i javnošću a koje se odnose na sljedeće:*
 - (a) Pomaganje klijentu u informiranju kreatora politike Vlade SAD-a, kako u Bušovoj administraciji, tako i u Kongresu, o značaju kohezivnosti entiteta klijenta (QGA/«Laurus»);*
 - (b) razvijanje opsežne medijske strategije u SAD-u radi isticanja klijenta u javnosti u SAD-u (QGA/«Laurus»);*
 - (c) nadgledanje klijentove strategije vladinih odnosa sa Evropskom unijom i Ujedinjenim narodima, Uredom Visokog predstavnika u BiH, uključujući koordiniranje saopštenja za javnost i posredničkih napora («Laurus»); i*
 - (d) razvijanje sveobuhvatne klijentove nacionalne komunikacijske strategije uključujući pisanje saopštenja za javnost, organizaciju komunikacije i obuku (QGA/«Laurus»).*

Klijent prihvata i slaže se da QGA nije pravna firma i da neće pružati pravne usluge i savjete klijentu.

25. **Aneks I na Memorandum o sporazumu između QGA i Republike Srpske broj 04/1-2058 od 24. decembra 2007. godine glasi:**

Član 1.

Strane su se usaglasile da se rok, na koji je zaključen Memorandum o sporazumu između QGA i Republike Srpske, produži za narednih 12 mjeseci, odnosno da traje do 31. decembra 2009. godine.

Član 2.

QGA se obavezuje da će, najkasnije do 15. januara 2009. godine, Vladi Republike Srpske dostaviti Okvirni plan aktivnosti za 2009. godinu koji će činiti sastavni dio ovog memoranduma.

V. Dopustivost

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

27. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

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

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

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

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

28. Podnosilac zahtjeva traži da Ustavni sud utvrdi da su Odluka Vlade RS o davanju saglasnosti na ugovor između Hill & Knowlton International Belgium i Republike Srpske i na Memorandum o sporazumu sa QGA i Republikom Srpskom, Zaključak Vlade RS, Memorandum o sporazumu zaključen između QGA i Republike Srpske i Aneks I na Memorandum o sporazumu zaključen između QGA i Republike Srpske, stav 614700 budžeta RS za 2008. godinu, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2008. godinu, stav 614700 budžeta RS za 2009. godinu, koji je sastavni dio Odluke Narodne skupštine RS o usvajanju budžeta Republike Srpske za 2009. godinu i aktivnosti Republike Srpske preduzetih neposredno ili posredno putem ovlaštenog agenta QGA u SAD-u na osnovu Memoranduma o sporazumu suprotni odredbama čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

29. Razmatrajući dopustivost predmetnog zahtjeva, Ustavni sud naglašava da je, prema odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja prema ovom ustavu između Bosne i Hercegovine i jednog entiteta. Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o predmetu koji pokreće pitanje spora između Bosne i Hercegovine i entiteta Republike Srpske u vezi sa ustavnim pitanjem poštivanja podjele nadležnosti iz člana III/1.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine, te pitanja iz čl. III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga je, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud jedini nadležan da odlučuje o predmetnom sporu.

30. Dalje, predmetni zahtjev je podnio predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

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

VI. Meritum

32. Podnosilac zahtjeva navodi da aktivnosti koje preduzima Republika Srpska neposredno ili posredno putem ovlaštenog agenta QGA na osnovu Memoranduma o sporazumu prema vladi, institucijama i zvaničnicima SAD-a, te prema zvaničnicima nekih međunarodnih

organizacija, kao i akti koji služe kao podloga navedenim aktivnostima nisu saglasni sa odredbama čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

33. Ustavni sud je, pri ispitivanju navoda iz zahtjeva, pošao od člana III. Ustava BiH u kojem je regulirano pitanje nadležnosti i odnosa između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, i to tako što su u stavu 1. ovog člana taksativno navedene nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. U navedene nadležnosti Bosne i Hercegovine, između ostalog, ubrajaju se vanjska politika i vanjskotrgovinska politika. Dalje, u članu V/3.a) i c) Ustava Bosne i Hercegovine propisane su nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine za vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine i 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, a članom V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine je propisan postupak imenovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministara vanjske politike i vanjske trgovine, odnosno njihova odgovornost za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima koje su propisane u članu III st. 1, 4. i 5. Ustava BiH.

34. Citirane ustavne odredbe jasno propisuju nadležnost Bosne i Hercegovine i njezinih organa za provođenje vanjske politike i politike u ostalim oblastima koje se ubrajaju u isključivu nadležnost Bosne i Hercegovine.

35. Ustavni sud ne smatra da je potrebno davati definiciju vanjske politike i vanjske trgovine, ali želi ukazati na nespornu činjenicu da su prema članu III/1.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine vanjska politika i vanjskotrgovinska politika u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, također, podsjeća na to da entiteti imaju ustavni osnov za donošenje entitetskih budžeta kojima se utvrđuje finansijski okvir prihoda i rashoda. U konkretnom slučaju, usvajanje takvog budžeta kojim se vrši raspodjela sredstava, između ostalog, i za predstavljanje RS u inostranstvu, samo po sebi nije suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine zato što ne predstavlja preuzimanje ili miješanje u vanjsku politiku i vanjskotrgovinsku politiku Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud smatra da se pitanje poštivanja ustavne podjele nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta može pokrenuti u slučaju da aktivnosti koje preduzimaju entitetski dužnosnici i koje se finansiraju iz entitetskog budžeta predstavljaju miješanje ili preuzimanje neke od nadležnosti Bosne i Hercegovine. Razmatrajući aktivnosti koje je preduzela Republika Srpska u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da se nije radilo o uspostavljanju diplomatskih odnosa sa nekom drugom zemljom, zaključivanju sporazuma sa nekom drugom državom ili međunarodnom organizacijom, niti se Republika Srpska navedenim aktivnostima predstavljala u inostranstvu kao

samostalna država, a što bi dovelo u pitanje ustavnu podjelu nadležnosti u pogledu vanjske politike i vanjskotrgovinske politike.

36. Ustavni sud smatra da su predmetne aktivnosti koje je preduzimala Republika Srpska imale za cilj lobiranje u inostranstvu za unapređenje vlastitih interesa Republike Srpske kao entiteta. Stoga, Ustavni sud smatra da u aktivnostima koje preduzima Republika Srpska, kao i u aktima koje je Republika Srpska donijela kao osnovu za preduzimanje navedenih aktivnosti, nema ničega što se u pogledu vanjske politike i vanjskotrgovinske politike ubraja u isključivu nadležnost Bosne i Hercegovine.

37. Prema tome, Ustavni sud zaključuje da su navodi podnosioca zahtjeva o povredi odredaba člana III/1.a) i b), člana V/3.a) i c), člana V/4.a) i člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine neosnovani.

VII. Zaključak

38. Ustavni sud smatra da skup formalnih akata i aktivnosti jednog od entiteta može pokrenuti pitanje postojanja spora između tog entiteta i Bosne i Hercegovine po nekom pitanju iz Ustava Bosne i Hercegovine za čije rješavanje je jedino nadležan Ustavni sud. Međutim, u konkretnom slučaju Ustavni sud je zaključio da skup formalnih akata i aktivnosti Republike Srpske koje je naveo podnosilac zahtjeva nisu miješanje niti preuzimanje vanjske politike i vanjskotrgovinske politike i nisu suprotni čl. III/1.a) i b), V/3.a) i c), V/4.a) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

39. U smislu člana 41. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja potpredsjednice Seade Palavrić i sudije Mirsada Ćemana.

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

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

prof. dr. Miodrag Simović

Postupajući u skladu sa članom 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Seada Palavrić, potpredsjednica Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, daje

IZDVOJENO MIŠLJENJE u predmetu broj U 15/08

1. Potpuno sam saglasna sa većinskom odlukom sudija u predmetu broj U 15/08 u dijelu koji se tiče «dopustivosti».
2. U vezi sa meritumom, nisam saglasna sa većinskom odlukom. Uz sveukupno uvažavanje mojih kolega, zahtjev smatram osnovanim. Slijedom toga, prema mome mišljenju, postoji povreda odredaba čl. III/1.a) i b), III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.
3. Razlozi za ovakav stav sadržani su u postupcima Republike Srpske izvan Bosne i Hercegovine, tj. na međunarodnom planu, a na koje je podnosilac zahtjeva ukazao.
4. Naime, nije upitno da svaki administrativno-teritorijalni subjekt ili javnopravni subjekt ima pravo preduzimati međunarodnopravne aktivnosti izvan granica Bosne i Hercegovine, kao što su partnerstvo gradova ili univerziteta, komunalna saradnja itd. Štaviše, nije sporno da pri tome može i lobirati. Ipak, čineći to, mora poštivati isključivo pravo države Bosne i Hercegovine da utvrđuje, definira i provodi vanjsku politiku (član III/1.a) Ustava BiH), a to je na državnom nivou nadležnost Predsjedništva Bosne i Hercegovine (član V/3.a) Ustava BiH) i, na izvjestan način, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (član V/4.a) Ustava BiH). Ovo pravo države, tj. obaveza entiteta da poštuju nadležnosti države, jasno proizlazi, ne samo iz odredaba koje definiraju podjelu nadležnosti između države Bosne i Hercegovine i entiteta (*inter alia*, član III Ustava BiH) već i, *eksplicite*, iz odredbe člana III/3.b) Ustava BiH. Konačno, entiteti uvijek moraju svoje aktivnosti uskladiti sa činjenicom da oni ne raspolažu bilo kakvom «državnošću» niti im Ustav BiH dodjeljuje bilo kakav međunarodnopravni subjektivitet, te su podređeni pojmu «suvereniteta» koji pripada isključivo Bosni i Hercegovini (vidi U 5-98-III, tačka 27. i dalje). Na ovo ne utječe ni činjenica da, osim države, drugi, niži administrativno-teritorijalni subjekti, uključujući entitete, imaju određena prava nastupanja na međunarodnom planu (vidi U 5-98-II, tačka 40. i dalje).
5. Zatim, smatram da je odluka morala dati definiciju vanjske politike i vanjskotrgovinske politike (tačka 35. odluke) upravo da bi se ukazalo na liniju razdvajanja između aktivnosti na

međunarodnom planu koje može preduzimati isključivo država, tj. njezini nadležni predstavnici, i aktivnosti koje mogu preduzimati drugi javnopravni subjekti. Razlog više za ovo jeste činjenica da je vanjska politika, kada se posmatra kao ustavnopravna nadležnost, veoma složen segment ukupne nadležnosti Bosne i Hercegovine zato što djeluje, kako unutar Bosne i Hercegovine, tako i na međunarodnom planu, kako putem formalnih akata (međunarodnopravni ugovori, davanje formalnih izjava sa međunarodnopravnim obavezujućim sadržajem, kao što je priznavanje država, pokretanje međunarodnih sporova, uspostavljanje diplomatskih odnosa itd.), tako i putem neformalnih radnji i akata, kao što su pregovori, izjave, intervjui itd. Tek bližim obrazloženjem pojma «vanjska politika» može se shvatiti šta je to «stvarna nadležnost» države iz ove oblasti, u koju drugi subjekti, uključujući entitete, ne mogu ulaziti upravo, i prije svega, zbog toga što im manjka međunarodnopravni subjektivitet.

6. U konkretnom slučaju, kada se analiziraju sve pravne i faktičke radnje koje je Republika Srpska preduzela, čija ocjena ustavnosti je predmet ovog slučaja, uvjerena sam da su povrijeđene prethodno navedene odredbe Ustava BiH. Razlog za ovo nije samo suština već i forma samih aktivnosti.

Prije svega, Republika Srpska, koristeći i naziv entiteta u kojem je sadržana riječ «republika», preduzela je sve pripremne radnje na veoma netransparentan način kada je riječ o državi Bosni i Hercegovini. Isti slučaj je i sa provođenjem samih aktivnosti. Objektivna posmatrač ne bi mogao niti iz jedne od preduzetih aktivnosti zaključiti da Republika Srpska kao entitet pripada državi Bosni i Hercegovini kao nezavisnoj i suverenoj međunarodno priznatoj državi, već da sve ove osobine ima Republika Srpska, iako je samo jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine. To potvrđuje i dokumentacija koju je podnosilac zahtjeva dostavio kao prilog a) i b) uz zahtjev za pokretanje spora, odnosno obrasci memoranduma gdje na mjestu nalogodavca, tj., naziv stranog naručioca, piše «Republika Srpska». Dakle, nema Bosne i Hercegovine, niti naznake da je Republika Srpska dio Bosne i Hercegovine pa da se ona kao jedna pokrajina ili regija ili administrativna jedinica pojavljuje u međunarodnim odnosima i u vanjskoj politici. Zatim, na glavnoj adresi stranog naručioca piše «Ured premijera Republike Srpske, Banja Luka, Srpska» bez makar i naznake da se Republika Srpska nalazi u Bosni i Hercegovini i u suštini je jedan od njezina dva entiteta. U tački 5. istog dokumenta, gdje je trebalo naznačiti «da li je vaš strani naručilac jedan od sljedećih...» zaokruženo je «strana vlada», a kao ogranak ili agencija koju podnosilac registracije zastupa naveden je «Ured premijera».

Svaki od ovih navoda potvrđuje da se Republika Srpska u konkretnom slučaju ponašala kao samostalna država vršeći vanjsku politiku koja je u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, a ne kao njezin sastavni dio. U Memorandumu o sporazumu između QGA i Republike Srpske u tački d) koristi se izraz «nacionalni» što implicira «državnost». Smatram da se u državama, u kojima postoji više nivoa vlasti, moraju poštovati princip lojalnosti prema centralnom nivou vlasti i uzajamna solidarnost. Međutim, to se u konkretnom slučaju nije dogodilo, niti se događa. Upravo zbog ovih razloga, ali i zbog nedavne prošlosti u Bosni i Hercegovini, smatram da se u ovom

trenutku odredba člana III/1.a) Ustava BiH treba ekstenzivno a ne restriktivno tumačiti u korist državnog nivoa vlasti usprkos tome što sam svjesna da su trendovi u Evropi više usmjereni u drugom pravcu, budući da tamošnje pokrajine ili entiteti ne negiraju vlastitu državu čiji su sastavni dio.

7. Dalje, kada su u pitanju međunarodnopravne aktivnosti, svi subjekti, kako država, tako i entiteti, imaju pravo da se bave samo onim aktivnostima koje im pripadaju i unutar države. Prema tome, entitet ne može preduzimati bilo kakve radnje izvan Bosne i Hercegovine ukoliko za njih nije ovlašten u Bosni i Hercegovini. Upravo netransparentnost aktivnosti ne dopušta uvid u to da li je ova obaveza ispoštovana.

Konačno, subjekti i međunarodne saradnje koje je Republika Srpska izabrala da se kod njih lobira u korist Republike Srpske, kao i sam cilj koji se želi ostvariti (*u pomaganju Republici Srpskoj u informiranju kreatora politike vlade SAD-a, kako u Bušovoj administraciji, tako i u Kongresu, o značaju kohezivnosti entiteta Republike Srpske (QGA/«Laurus»); razvijanju opsežne medijske strategije u SAD-u radi isticanja Republike Srpske u javnosti u SAD-u (QGA/«Laurus»); nadgledanju strategije odnosa Vlade Republike Srpske sa Evropskom unijom i Ujedinjenim narodima, Uredom Visokog predstavnika u BiH, uključujući koordiniranje saopštenja za javnost i posredničkih napora («Laurus») i razvijanje sveobuhvatne nacionalne komunikacijske strategije Republike Srpske, uključujući pisanje saopštenja za javnost, organizaciju komunikacije i obuku (QGA/«Laurus»)*) pripadaju krugu partnera sa kojima bi, ustvari, isključivo država Bosna i Hercegovina trebala imati odnose. Razlog za ovo je već spomenuti nedostatak međunarodnopravnog subjektiviteta Republike Srpske. Time bi države, međunarodne organizacije ili slični subjekti trebali stupati u međusobne odnose isključivo sa državom Bosnom i Hercegovinom.

8. Na kraju, smatram da svi akti, bez obzira na to kakve su pravne ili faktičke prirode, ako su služili na bilo koji način omogućavanju preduzimanja protivustavnih radnji (kao što su budžetske stavke), također, trebaju biti proglašene protivustavnim.

Seada Palavrić, potpredsjednica

Izdvojeno mišljenje Mirsada Ćemana, sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u predmetu broj U 15/08

Na osnovu člana 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH» br. 60/05, 64/08 i 51/09), pridružujem se izdvojenom mišljenju Seade Palavrić, potpredsjednice Ustavnog suda BiH, suprotno odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o meritumu u predmetu broj U 15/08 od 3. jula 2009. godine.

Sudija Mirsad Ćeman