

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-2/21**, rješavajući zahtjev **Šefika Džaferovića**, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineje b) i c), 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“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 28. septembra 2023. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI MERITUMU**

Odlučujući o zahtjevu **Šefika Džaferovića**, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13)

utvrđuje se da Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) nije u saglasnosti sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda, ukida se Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13).

Ukinuti Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13), u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda, prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

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

## OBRAZLOŽENJE

### I. Uvod

1. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 26. januara 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13 – u daljnjem tekstu: osporeni zakon).

### II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) 28. januara 2021. godine zatraženo je da dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština je podnescima od 26. februara i 23. marta 2021. godine zatražila dodatno vrijeme za dostavljanje odgovora na zahtjev, pa je odgovor dostavila 29. aprila 2021. godine.

### III. Zahtjev

#### I. Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni Zakon nije u skladu s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4, II/3.k) Ustava BiH u vezi sa članom II/6. i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) i čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava BiH.

5. Podnosilac zahtjeva je istakao da je Narodna skupština, „suprotno odredbama Ustava BiH i zakonima Bosne i Hercegovine kao odlukama institucija BiH“, donijela osporeni zakon čiji se sadržaj protivi navedenim ustavnim odredbama. U opširnim navodima je navedeno da je ekonomsko uređenje Bosne i Hercegovine zasnovano na privatnom vlasništvu, tržišnoj privredi i jedinstvenom tržištu na području cijele Bosne i Hercegovine, što uključuje punu slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i lica koje predstavljaju četiri osnovne slobode zajedničkog tržišta. Dalje je navedeno da je reguliranje vanjske trgovine i jedinstvenog ekonomskog prostora i unutrašnjeg tržišta u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i da je kao takvo zaštićeno već u Preambuli (alineja 4) i prvom članu Ustava BiH (član I/4), kao i daljnjim odredbama navedenim u zahtjevu. Iz tih ustavnih odredbi proizlazi da su vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna

politika, finansiranje međunarodnih obaveza BiH, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava i regulacija međuentitetskog transporta u isključivoj nadležnosti institucija države BiH (član III/1.b), c), d), e), h) i i) Ustava BiH). Osim navedenih odredbi, podnosilac zahtjeva je ukazao i na ustavne garancije prava vlasništva, obavezu implementacije tih garancija, slobodu kretanja i prebivališta, ustavnu zabranu diskriminacije i poštovanja odluka institucija BiH koje su zaštićene odredbama čl. II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te odredbama čl. II/3.m), II/4. i III/3.b) Ustava BiH „koje su osporenim zakonom dovedene u pitanje zbog ograničenja koja su uspostavljena i koja narušavaju ustavni princip jedinstvenog tržišta“. Podnosilac zahtjeva je istakao da je, prema odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine i njenih institucija da regulira pitanje vanjskotrgovinske politike. U skladu s tim je uspostavljeno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo vanjske trgovine), kao i druge upravne organizacije i agencije. Kao primjer je naveden veći broj agencija, instituta i ureda koji funkcioniraju na nivou BiH, između ostalih, Agencija za statistiku BiH, Institut za akreditiranje BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Institut za standardizaciju BiH te druge organizacije i agencije koje, uz Ministarstvo vanjske trgovine, upotpunjavaju nadležnosti za regulaciju i kontrolu tržišta BiH.

6. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je podsjetio na zakonske nadležnosti Ministarstva vanjske trgovine u koje, između ostalog, spada vanjskotrgovinska i carinskotarifna politika BiH te uspostava odnosa s međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. U tom kontekstu je ukazano na brojne dokumente, između ostalih, na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) od 1. juna 2015. godine, Privremeni sporazum o trgovini i pitanjima u vezi s trgovinom od 1. jula 2007. godine, Novo evropsko partnerstvo sa BiH, dokument koji je usvojilo Vijeće Evropske unije 18. februara 2008. godine. Na osnovu ovih dokumenata, kako je dalje navedeno, Bosna i Hercegovina je stupila u ugovorne odnose s Evropskom unijom (EU) i preuzela obavezu postepenog usklađivanja svog zakonodavstva i politike s pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*), što uključuje reguliranje unutrašnjeg tržišta. Aktivnosti na uspostavi savremenog sistema infrastrukture kvaliteta u BiH, prema navodima podnosioca zahtjeva, započete su 2001. godine, kako radi uklanjanja tehničkih prepreka u trgovini tako i da bi se osiguralo da se na tržište BiH stavljaju samo sigurni proizvodi, čija je ključna funkcija u oblasti industrijskih proizvoda servisiranje preduzeća pružanjem usluga u okviru standardizacije, mjeriteljstva, akreditacije i ocjenjivanja usklađenosti nad tržištem s ciljem zaštite zdravlja ljudi, životinja i okoliša.

7. Podnosilac zahtjeva je dalje ukazao da je na državnom nivou uspostavljen institucionalni i pravni okvir infrastrukture kvaliteta. Institucionalni okvir čine Ministarstvo vanjske trgovine, državne upravne organizacije i druge institucije BiH. Pravni okvir je uspostavljen Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti („Službeni glasnik BiH“ broj 45/04), Zakonom o akreditiranju BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 19/01), Zakonom o nadzoru nad tržištem u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 45/04, 44/07 i 102/09), Zakonom o mjeriteljstvu BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 19/019) i Zakonom o općoj sigurnosti proizvoda („Službeni glasnik BiH“ broj 102/09). Pri tome, Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti (u daljnjem tekstu: Zakon o tehničkim zahtjevima ili državni zakon) regulira oblast infrastrukture kvaliteta u BiH i uspostavlja sistem i način transponiranja direktiva Novog pristupa EU u zakonodavstvo BiH. Na osnovu Zakona o tehničkim zahtjevima usvojen je niz podzakonskih akata koji razrađuju njegove odredbe (između ostalih, Program preuzimanja tehničkih propisa, Uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa, Odluka o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa itd.).

8. Osim toga, podnosilac zahtjeva ukazao je da je na osnovu odredbe člana 6. Zakona o tehničkim zahtjevima uspostavljen Komitet za tehničke propise BiH, čiji su predstavnici s različitih nivoa vlasti, ministri s državnog i entitetskih nivoa vlasti te Brčko distrikta BiH i čija je funkcija da razmatra najznačajnija pitanja i dogovara osnovne principe funkcioniranja jedinstvenog tržišta u BiH prilikom donošenja tehničkih propisa i imenovanja tijela za ocjenjivanje usklađenosti na nivou BiH. U zahtjevu je navedeno da je od uspostave Komiteta održano deset sastanaka, ali da je taj proces blokiran zaključkom Vlade Republike Srpske od 10. maja 2012. godine. Tim zaključkom, kako je navedeno, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS zaduženo je da sačini prijedlog akcionog plana za preuzimanje EU direktiva u pravni sistem Republike Srpske, te su odložene sve aktivnosti i učešće u radu člana Komiteta iz Republike Srpske. Rezultat takvog zaključka je, kako se dalje navodi, donošenje osporenog zakona kojim je institucijama BiH ograničena nadležnost kod transponiranja EU direktiva Novog i Starog pristupa u pravni sistem BiH. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da je osporeni zakon neustavan u cjelini.

9. Podnosilac zahtjeva dalje ukazuje da je na osnovu osporenog Zakona donesen niz podzakonskih akata, između ostalog i Uredba o provođenju ocjenjivanja usaglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda („Službeni glasnik RS“ broj 117/13) kojima se uspostavlja „neustavni, paralelni 'republički' sistem infrastrukture kvaliteta“. Na ovaj način, kako navodi, dodatno se proširuje jaz između entiteta (FBiH i RS) i Brčko distrikta BiH. Identičan slučaj je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, i kod imenovanja tijela koja su zadužena

za provođenje osporenog zakona jer je ta „nadležnost data ministarstvima iz Republike Srpske, a počev od 2016. godine donošeni su pravilnici kojima se u entitetu Republika Srpska transponiraju direktive EU bez bilo kakvog usklađivanja s već postojećim naredbama i pravilnicima usvojenim na državnom nivou“.

10. Podnosilac zahtjeva ističe da se „paralelnim, neustavnim propisima krši princip jedinstvenog tržišta BiH“, da se privredni subjekti dovode u „neravnopravan položaj“ i da se prema njima „vrši diskriminacija“, što u konačnici dovodi do „ugrožavanja ustavnog prava na imovinu“. Sve to, kako je dalje navedeno, onemogućava izvoz tehničko-industrijskih proizvoda iz BiH na regionalna tržišta, kao i na tržište EU. Osim toga, građani BiH nisu zaštićeni od nesigurnih proizvoda jer je narušen sistem koji bi bio usklađen s evropskim standardima i koji bi zaštitio i osigurao jedinstvenu kontrolu kvaliteta i provjeru proizvoda koji se uvoze.

11. Osim zadiranja u isključive nadležnosti BiH, podnosilac zahtjeva ističe da osporeni Zakon praktično uspostavlja odvojeno „tržište Republike Srpske“ jer su subjekti odgovorni za njegovo provođenje isključivo iz Republike Srpske, ometa se puna sloboda kretanja robe, usluga i kapitala širom BiH i omogućava diskriminirajuće postupanje jer se za jedan te isti proizvod postavljaju različiti zahtjevi i pravila u dva entiteta, što je, imajući u vidu princip jedinstvenog tržišta u BiH, „apsurdno i neprihvatljivo“.

12. Donošenjem osporenog zakona na entitetskom nivou, kako je istaknuto u zaključnom dijelu podnesenog zahtjeva, „izražena je intencija entiteta Republika Srpska za potpunim negiranjem institucija BiH i propisa koji su doneseni na nivou države BiH“. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je ukazao na odredbu člana I/4. Ustava BiH prema kojoj je u nadležnosti institucija BiH uspostava jedinstvenog tržišta na cijeloj državnoj teritoriji uz istovremenu obavezu entiteta da poštuju ovu ustavnu garanciju. Pri tome je istaknuto da niti jedan entitet ne može ometati punu realizaciju slobode kretanja robe, usluga, kapitala i lica na teritoriji cijele države BiH. Ovo praktično znači da su entiteti obavezni preduzeti mjere kako bi se navedene slobode „realizirale, a ne ugrozile“, a to podrazumijeva „uklanjanje propisa koji sprečavaju privrednu razmjenu“.

13. Okvir za slobodnu tržišnu privredu je zagaraniran, kako je dalje navedeno, u alineji 4. Preambule Ustava BiH, uz obavezu BiH i entiteta da štite pravo na imovinu koja je zaštićena u članu II/3.k) Ustava BiH u vezi sa članom II/6. i II/3.m) Ustava BiH te članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva se poziva na stav Ustavnog suda iz Odluke U-68/02, prema kojem postoji obaveza države da uspostavi funkcionalan ekonomski poredak, podstakne opće blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i

unapređenje tržišne privrede. Garancija slobode kretanja u kojoj vlada princip jedinstvenog tržišta je, kako je dalje istaknuto, usko povezana sa zabranom diskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH kojim je zabranjena svaka mjera koja bi sprečavala slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i lica. Propisi doneseni na nivou BiH, kako je dalje navedeno, ne primjenjuju se u entitetu Republika Srpska, iako je članom III/3.b) Ustava BiH propisana obaveza entiteta da se u potpunosti pridržavaju odluka institucija BiH. Podnosilac zahtjeva je ukazao i na ključne odluke Ustavnog suda (između ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-68/02* od 25. juna 2004. godine, tač. 40, 41. i 43. i *U-16/11* od 13. jula 2012. godine, tač. 35. i 36; *U-11/15* od 6. aprila 2016. godine, tač. 50–52) iz kojih jasno proizlazi da je vanjskotrgovinska politika prerogativ institucija BiH iz člana III/1.b), c), d), e), h) i i) Ustava BiH te da su entiteti podređeni suverenitetu BiH. Zbog toga smatra da je osporenim zakonom Narodna skupština „neovlašteno i protivustavno regulirala pitanje iz isključive nadležnosti institucija BiH i time povrijedila spomenute odredbe Ustava BiH i ustavni princip jedinstvenog tržišta u BiH“, a jedinstvena legislativa je jedini način da se ispoštuju te ustavnopravne obaveze. U suprotnom bi se svaki nivo vlasti mogao povesti istim putem, što bi pokrenulo „pitanje svrhe državnih zakona i vodilo destrukciji države“. Podnosilac zahtjeva je napomenuo da „državnim zakonom kojim je regulirano jedinstveno tržište nisu ni na koji način ugroženi interesi entiteta, konkretno Republike Srpske, jer su njeni predstavnici ravnopravno zastupljeni u svim organima i tijelima na nivou države koji učestvuju u donošenju odluka o regulaciji tržišta“.

14. Na osnovu svega izloženog, podnosilac zahtjeva je predložio da se usvoji zahtjev za ocjenu ustavnosti i da se utvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH i odredbama čl. I/4, II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i članom III/3.b) Ustava BiH.

## **II. Odgovor na zahtjev**

15. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština je istakla da je zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona neosnovan, prije svega zato što prema članu III/1. Ustava BiH i članu 68. tač. 6. i 8. Ustava Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustav RS) postoji pravni osnov za njegovo donošenje. Osim toga, smatra da su navodi podnosioca zahtjeva neosnovani i zbog pogrešnog tumačenja Ustava BiH, kojim je jasno definirana podjela nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine.

16. U tom kontekstu je dalje navedeno da je Bosna i Hercegovina složena država, da je jedno od najvažnijih pitanja za funkcioniranje složene države podjela nadležnosti među jedinicama koje čine

takvu državu i da su u članu III Ustava BiH uređene nadležnosti institucija BiH, koje su taksativno pobrojane, i njihov odnos s entitetima i distriktom. U vezi s tim se ističe da nadležnosti institucija BiH obuhvataju četiri grupe poslova – vanjski poslovi, novčani tokovi i carine, reguliranje komunikacija i kretanje lica, dok sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito data institucijama BiH pripadaju entitetima. Iz navedene podjele nadležnosti, kako se dalje navodi, proizlazi da pitanje uređivanja tržišta nije u nadležnosti institucija BiH te da ono pripada entitetima. Zato smatra da je neosnovan navod podnosioca zahtjeva da je Narodna skupština, protivno Ustavu BiH, neovlašteno uredila pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH. Upravo suprotno tome, u odgovoru se navodi da osim ustavnog osnova iz člana III/1. Ustava BiH u kojem su taksativno pobrojane nadležnosti institucija BiH i člana III/3.a) Ustava BiH, prema kojem sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, proizlazi da su „funkcije i ovlaštenja entiteta utvrđena općom nadležnošću“.

17. U odnosu na navode podnosioca zahtjeva da je osporeni Zakon donesen bez stvarnog pravnog osnova, Narodna skupština ističe da, osim prethodno istaknutih odredbi Ustava BiH o podjeli nadležnosti između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine (III/1. i III/3.a), iz odredbi Ustava RS (član 68. tač. 6. i 8.) proizlazi da Republika Srpska, između ostalog, uređuje pitanje tržišta i privrednog razvoja koje se ne zasniva samo na propisima iz tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta, već da su „brojne i različite privredne oblasti uređene putem posebnih materijalnih zakona i podzakonskih akata“. U skladu s tim, Narodna skupština smatra da je neprihvatljiva teza podnosioca zahtjeva da osporeni zakon narušava princip jedinstvenog tržišta i ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini. U tom pravcu se navodi primjer u oblasti registracije privrednih društava u kojoj postoje zakoni na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. U vezi s tim ističe da je na nivou Bosne i Hercegovine donesen Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH kojim se uređuju principi postupka registracije privrednih društava, a potpuno uređenje postupka registracije privrednih društava i vođenje registra privrednih društava je regulirano propisima entiteta i Brčko distrikta BiH. Na tom primjeru, kako se dalje navodi, jasno se može vidjeti kako je u Bosni i Hercegovini „na osnovu ustavnog okvira uređen sistem propisa koji se odnose na određenu privrednu oblast, što se analogno može primijeniti i na oblast tržišta“. Slijedom navedenog, kako se dalje konstatira, osporenim zakonom se ne narušava princip jedinstvenog tržišta u BiH „kako podnosilac zahtjeva pogrešno tvrdi, nego je u skladu s ustavnim okvirom u Bosni i Hercegovini uređena oblast tehničkog zakonodavstva kao dijela privrede“ koja je, kako se ističe, „u isključivoj nadležnosti entiteta i distrikta, a ne institucija na nivou BiH“.



18. Narodna skupština dalje navodi da oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta predstavlja jedan dio prerađivačke industrije, a samim tim i tržišta. Stoga se ne može zasnivati samo na djelokrugu poslova Ministarstva vanjske trgovine i državnog Zakona u toj oblasti. Prvi razlog je, kako se dalje navodi, to što je „prema Ustavu BiH opća nadležnost utvrđena u korist entiteta, a nadležnost institucija BiH je propisana taksativno Ustavom BiH“. U vezi s tim ističe se da, u smislu člana III Ustava BiH, „pitanje tržišta nije u nadležnosti institucija BiH, pa je stoga ovo pitanje u djelokrugu isključive nadležnosti entiteta koji propisuju uvjete, zahtjeve i pravila za nastupanje na tržištu“. Drugi razlog se odnosi na činjenicu da institucije na nivou BiH ne mogu obavljati bilo koje nadležnosti, već samo one koje su im izričito dodijeljene Ustavom BiH. Stoga je neprihvatljiva tvrdnja podnosioca zahtjeva da samo Ministarstvo vanjske trgovine imenuje privredna društva koja će obavljati poslove pregleda i ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda zato što su pitanja u vezi s tržištem „u isključivoj nadležnosti entiteta i distrikta BiH“.

19. Dalje se navodi da osporeni zakon nije jedini zakon čija se rješenja odnose na oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta i da postoje brojni drugi zakoni za određene sektore u privredi, između ostalih, Zakon o mjeriteljstvu, Zakon o zaštiti okoliša i Zakon o hemikalijama, koji su u primjeni (sa sličnim nazivima) u entitetima i distriktu BiH. Na tim primjerima je, prema mišljenju Narodne skupštine, vidljivo da je oblast tehničkog zakonodavstva i infrastrukture kvaliteta kao dijela privrede u isključivoj nadležnosti entiteta. Stoga, kako navodi, osporeni zakon u suštini predstavlja opći pravni osnov za donošenje tehničkih propisa u oblastima koje još nisu uređene posebnim zakonima. Imajući to u vidu, kako je dalje navedeno, „nije tačan navod podnosioca zahtjeva da se osporenim zakonom uspostavlja paralelni sistem infrastrukture kvaliteta kojim se narušava princip jedinstvenog tržišta u BiH“. Osporenim zakonom se ne sprečava izvoz proizvoda jer on ima učinak samo na teritoriji entiteta Republika Srpska. Budući da je usaglašen s direktivama Evropske unije, jasno je da se tim zakonom samo može poboljšati konkurentnost privrednih subjekata koji nastupaju na inozemnom tržištu.

20. Narodna skupština dalje ističe da, suprotno navodima podnosioca zahtjeva, ne samo da ima ustavni osnov za donošenje osporenog zakona nego i da su sve odredbe osporenog zakona u skladu s ustavnim okvirom u Bosni i Hercegovini. U tom pravcu je navedeno nekoliko primjera iz oblasti carina i carinske inspekcije te sistema akreditacije u kojima se ne dovodi u pitanje nadležnost institucija na nivou BiH, ali se na nivou entiteta detaljno normira i uređuje postupak. Stoga se i u konkretnom slučaju ne dovodi u pitanje nadležnost institucija BiH da državnim zakonom regulira osnovne principe, a da entitet Republika Srpska osporenim zakonom „normira i alternativu s ciljem nesmetanog funkcioniranja i poslovanja privrednih društava u oblasti infrastrukture kvaliteta“.

Narodna skupština smatra da je neosnovana tvrdnja podnosioca zahtjeva da se osporenim zakonom krši ustavni okvir u Bosni i Hercegovini jer se suština osporenog zakona odnosi na sprečavanje zastoja u oblasti infrastrukture kvaliteta.

21. U zaključnom dijelu odgovora na zahtjev je navedeno da osporeni zakon ni na koji način nije u suprotnosti s Ustavom BiH, dakle ni u formalnopravnom ni u materijalnopravnom smislu, da odredbe osporenog zakona nisu diskriminirajuće prema privrednim subjektima iz BiH i da ne stvaraju prepreke u trgovini niti ograničenja na tržištu. Stoga Narodna skupština smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da je osporeni zakon u suprotnosti s alinejom 4. Preambule Ustava BiH, čl. I/4, II/3.k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. II/3.m), II/4, III/1.b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, pa predlaže da Ustavni sud zahtjev u cijelosti odbije.

#### **iv. Relevantni propisi**

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

##### ***PREAMBULA***

[...]

*U želji da podstaknu opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede.*

[...]

#### ***Član I***

##### ***Bosna i Hercegovina***

#### ***4. Kretanje roba, usluga, kapitala i lica***

*Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.*

#### ***Član II***

##### ***Ljudska prava i osnovne slobode***

#### ***3. Katalog prava***

*Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava*

*2. ovog člana, što uključuje:*

*[...]*

*k) Pravo na imovinu.*

*[...]*

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.*

#### **4. Nediskriminacija**

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

#### **6. Implementacija**

*Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.*

### **Član III**

#### **Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta**

##### **1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine**

*Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:*

*[...]*

*b) Vanjskotrgovinska politika.*

*c) Carinska politika.*

*d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.*

e) *Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*

[...]

h) *Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.*

i) *Regulisanje međuentitetskog transporta.*

[...]

## **2. Nadležnosti entiteta**

[...]

b) *Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine [...]*

[...]

## **3. Pravni poredak i nadležnosti institucija**

a) *Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.*

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

23. **Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 45/04) u relevantnom dijelu glasi:

### *Član 1. stav (1)*

*1. Ovim zakonom uređuje se način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i postupaka ocjenjivanja usklađenosti s propisanim zahtjevima, te donošenje tehničkih propisa kojima nadležni organi, na osnovu ovog zakona, za pojedine proizvode, odnosno grupe proizvoda, detaljnije uređuju najmanje jedan od sljedećih elemenata:*

- *tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u upotrebu,*
- *prava i obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu,*
- *postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s propisanim zahtjevima,*
- *prava i obaveze tijela koja provode postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s tehničkim zahtjevima (u daljem tekstu: tijela za ocjenjivanje usklađenosti),*
- *dokumente (npr. potvrde, tehničku dokumentaciju i slično) koji moraju biti dostupni nadležnim organima/tijelima prije stavljanja proizvoda na tržište i/ili u upotrebu,*
- *način označavanja proizvoda.*

#### *Član 2.*

*U cilju usklađivanja tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Evropske unije, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH donijet će tehničke propise.*

#### *Član 3.*

*Proizvodi se mogu staviti na tržište ili u upotrebu samo ukoliko ispunjavaju tehničke zahtjeve koji se na njih odnose, ako je njihova usklađenost s tehničkim zahtjevima utvrđena propisanim postupcima ocjenjivanja usklađenosti, te ukoliko nose znak usklađenosti u skladu s tehničkim zahtjevima.*

#### *Član 5.*

*Tehničkim propisima iz člana 2. odredit će se obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu u pogledu zahtjeva za sigurnost proizvoda, zaštitu zdravlja ljudi i domaćih životinja, te zaštitu okoline i drugo što je potrebno za uređivanje područja na koje se tehnički propis odnosi.*

### Član 6.

1. Tehničke propise koji se odnose na ovaj zakon donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH.

2. Komitet za tehničke propise BiH sastoji se od sljedećih stalnih članova: ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, ministra privrede, energetike i razvoja Republike Srpske ministra energije, rudarstva i industrije Federacije BiH, šefa Odjela za urbanizam, imovinske odnose i privredni razvoj Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i direktora Direkcije za evropske integracije. Komitet za tehničke propise BiH donijet će poslovnik o radu.

3. Nadležna entitetska ministarstva i Odjel za urbanizam, imovinske odnose i privredni razvoj Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine učestvovat će u pripremi i implementaciji tehničkih propisa.

4. Vijeće ministara BiH će, na prijedlog ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, uz saglasnost Komiteta za tehničke propise BiH, donijeti program preuzimanja tehničkih propisa iz člana 2. i uputstvo o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa.

5. Kod izrade i donošenja tehničkih propisa iz stava 1. ovog člana, a radi sprečavanja nepotrebnih zapreka u vanjskoj trgovini, uzimat će se u obzir međunarodni principi i obaveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH.

[...]

### Član 9.

1. Prije stavljanja proizvoda na tržište ili u upotrebu, proizvođač, njegov ovlašteni predstavnik u Bosni i Hercegovini ili osoba koja proizvod stavlja na

*tržište Bosne i Hercegovine mora ocijeniti njegovu usklađenost sa osnovnim zahtjevima važećih tehničkih propisa.*

*2. Postupci ocjenjivanja usklađenosti definirani su u tehničkim propisima.*

*Član 12. stav (4)*

*4. Tijela za ocjenjivanje usklađenosti rješenjem imenuje ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, u skladu s procedurom datom u članu 6., stav 1. [...]*

*Član 14.*

*Nadzor nad provođenjem ovog zakona vršit će Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i entitetska ministarstva i Brčko Distrikta BiH nadležna za pojedine proizvode ili grupe proizvoda.*

*Član 18. stav (1)*

*1. Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju važiti odredbe svih zakona Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koje su u suprotnosti s odredbama ovog zakona.*

24. **Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.*

*Ovim zakonom uređuje se način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske i donošenje tehničkih propisa, postupak ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda sa propisanim tehničkim zahtjevima, obaveze proizvođača i drugih privrednih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili upotrebu, imenovanje tijela za ocjenjivanje usaglašenosti, važenje inozemnih dokumenata o usaglašenosti i znakova usaglašenosti, vođenje*

*registara, obavještanje o tehničkim propisima i postupcima ocjenjivanja usaglašenosti i druga pitanja od značaja za propisivanje tehničkih zahtjeva i ocjenu usaglašenosti proizvoda.*

### *Član 3.*

*Cilj ovog zakona je stvaranje visokog nivoa zaštite života, zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja i biljaka, zaštite životne sredine, potrošača i drugih korisnika proizvoda, zaštite imovine i javnih interesa i usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj sa direktivama Evropske unije, kao i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode.*

### *Član 4. stav (1) tačka i)*

*(1) Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:*

*i) isporuka na tržište je svako stavljanje u promet proizvoda na tržište Republike Srpske radi distribucije, potrošnje ili upotrebe, u okviru obavljanja privredne djelatnosti, sa naknadom ili bez naknade,*

### *Član 5.*

*Subjeki u oblasti ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda, propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i kontrole u Republici Srpskoj su:*

*a) ministarstva Vlade Republike Srpske nadležna za određenu vrstu ili grupu proizvoda (u daljem tekstu: nadležna ministarstva),*

*b) Republički zavod za standardizaciju i metrologiju Republike Srpske (u daljem tekstu: Zavod),*

*v) imenovana tijela za ocjenjivanje usaglašenosti u Republici Srpskoj,*

*g) Republička uprava za inspeksijske poslove Republike Srpske (u daljem tekstu: Inspektorat) i*

*d) ostali zainteresirani subjekti (proizvođači, odnosno ovlašteni zastupnici proizvođača, uvoznici, distributeri, potrošači [korisnici] i drugi).*



*Član 6.*

*Nadležna ministarstva obavljaju sljedeće poslove:*

- a) propisuju tehničke zahtjeve za proizvode ili grupe proizvoda iz svoje nadležnosti,*
- b) donose i objavljuju tehničke propise iz svoje nadležnosti, te vode registar važećih propisa objavljen na zvaničnoj internet stranici nadležnog ministarstva,*
- v) definiraju i čine dostupnim javnosti tehničke specifikacije za proizvode ili grupe proizvoda iz oblasti svoje nadležnosti, kao i liste pratećih standarda,*
- g) imenuju tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda (certifikaciona tijela, laboratorije, kontrolna tijela ili druga tijela koja su neovisna o proizvođaču, uvozniku ili distributeru) i*
- d) daju dodatne informacije za privredne subjekte i druga zainteresirana lica o važećim tehničkim propisima, postupcima ocjenjivanja usaglašenosti, imenovanim tijelima za ocjenjivanje usaglašenosti i vršenju nadzora nad provođenjem ovog zakona, kao i o drugim pitanjima koja su uređena ovim zakonom.*

*Član 17. st. (1), (3) i (4)*

- (1) Obaveza ocjenjivanja usaglašenosti utvrđuje se tehničkim propisom.*
- (3) Tehničkim propisom se određuje vrsta dokumenta o usaglašenosti koju je isporučilac dužan da izda ili osigura za proizvod prije njegovog stavljanja na tržište ili upotrebu.*
- (4) Vlada donosi uredbu kojom se propisuje provođenje ocjenjivanja usaglašenosti i način imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda, kao i sadržaj i izgled dokumenta o usaglašenosti.*

*Član 19. stav (3)*

- (3) Proizvođač osigurava dokument o usaglašenosti i tehničku dokumentaciju, u skladu sa propisanim zahtjevima.*

*Član 27.*

*Proizvod se stavlja na tržište, odnosno isporučuje na tržištu samo ako je usaglašen sa propisanim tehničkim zahtjevima, ako je njegova usaglašenost ocijenjena prema propisanom postupku, ako je označen u skladu sa propisima i ako ga prate propisane isprave o usaglašenosti i druga propisana dokumentacija.*

*Član 29.*

*(1) Privredni subjekat koji stavlja ili isporučuje proizvod na tržište Republike Srpske odgovoran je za usklađenost proizvoda sa zahtjevima iz propisa koji se odnose na taj proizvod.*

*(2) Privredni subjekat iz stava 1. ovog člana odgovoran je za tačnost i potpunost podataka koji se odnose na proizvod i obavezan je da osigura da podaci budu u skladu sa zahtjevima propisanim za taj proizvod.*

*Član 34. st. (1) i (4)*

*(1) Proizvođač stavlja znak usaglašenosti na proizvod koji je usaglašen sa tehničkim propisom.*

*(4) Vlada uredbom iz člana 17. stav 4. ovog zakona propisuje oblik, izgled i sadržaj znaka usaglašenosti.*

*Član 41.*

*(1) Upravni nadzor nad provođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrše nadležni republički organi uprave.*

*(2) Inspekcijski nadzor nad provođenjem odredaba ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrši Inspektorat, posredstvom nadležnih republičkih inspektora, odnosno inspektora u jedinicama lokalne samouprave.*

*Član 46.*

*Vlada Republike Srpske će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti Uredbu o provođenju ocjenjivanja usaglašenosti i načinu imenovanja tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda (član 17. stav 4).*

#### *Član 47.*

*Do donošenja tehničkih propisa iz člana 6. stav 1. tačka b) ovog zakona primjenjuju se tehnički propisi i standardi bivše SFRJ i SRBiH preuzeti članom 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/92).*

#### *Član 49.*

*Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o standardizaciji („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 36/99).*

### **V. Dopustivost**

25. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

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

*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:*

*- 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.*

26. Ustavni sud ističe da je u konkretnom slučaju zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio, u vrijeme podnošenja zahtjeva, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnio ovlaštenu subjekt, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

27. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlaštenu subjekt i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

## **VI. Meritum**

28. Podnosilac zahtjeva smatra da je Republika Srpska „neovlašteno i protivustavno“ regulirala pitanje iz isključive nadležnosti institucija BiH i da je donošenjem osporenog zakona povrijedila ustavne odredbe alineje 4. Preambule, čl. I/4, II/3. k) u vezi sa članom II/6. Ustava BiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, čl. III/1. b), c), d), e), h) i i) i III/3.b) Ustava BiH.

29. Ustavni sud smatra da se zahtjevom u konkretnom slučaju u suštini pokreće pitanje da li je Republika Srpska osporenim zakonom regulirala pitanja koja su već regulirana zakonom na državnom nivou i da li je na taj način prekršen ustavni princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Analizirajući ovo pitanje, Ustavni sud podsjeća da je Parlamentarna skupština BiH, u smislu svojih ovlaštenja iz člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, donijela postojeći Zakon o tehničkim zahtjevima koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/04. Navedeni zakon nesporno predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. U odredbi člana 1. navedenog zakona propisano je da se tim zakonom „uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i postupaka ocjenjivanja usklađenosti s propisanim zahtjevima, te donošenje tehničkih propisa kojima nadležni organi, na osnovu ovog zakona, za pojedine proizvode, odnosno grupu proizvoda, detaljnije uređuju najmanje jedan od sljedećih elemenata: tehničke zahtjeve koje moraju ispuniti proizvodi koji se stavljaju na tržište i/ili u upotrebu, prava i obaveze pravnih i fizičkih osoba koje stavljaju proizvode na tržište i/ili u upotrebu, postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s propisanim zahtjevima, prava i obaveze tijela koja provode postupke ocjenjivanja usklađenosti proizvoda s tehničkim zahtjevima (u daljem tekstu: tijela za ocjenjivanje usklađenosti), dokumente (npr. potvrde, tehničku dokumentaciju i slično) koji moraju biti dostupni nadležnim organima/tijelima prije stavljanja proizvoda na tržište i/ili u upotrebu, način označavanja proizvoda“.

31. Cilj ovog zakona, kako proizlazi iz odredbe člana 2, jest usklađivanje tehničkih propisa u Bosni i Hercegovini s direktivama Evropske unije, pri čemu je Ministarstvo vanjske trgovine nadležno za usklađivanje tehničkih propisa. Ministarstvo postupa na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH sačinjenog od predstavnika (ministara) s državnog i entitetskih nivoa vlasti, te Brčko distrikta BiH. Navedeni zakon je strukturiran u sedam poglavlja unutar kojih su u dvadeset i jednoj zakonskoj odredbi uređena pitanja koja se odnose na način propisivanja i postupak ocjenjivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište BiH. U tom pravcu su definirane obaveze pravnih i fizičkih lica koja stavljaju proizvode na tržište u BiH (član 5), subjekti koji donose tehničke propise (član 6), tijela koja učestvuju u ocjenjivanju usklađenosti proizvoda s tehničkim propisima (član 12) i nadzor nad provođenjem Zakona o tehničkim zahtjevima (član 14).

32. Iz relevantnih odredbi proizlazi da je državnim zakonom regulirano pitanje koje se odnosi na način propisivanja tehničkih zahtjeva i postupak ocjenjivanja usklađenosti proizvoda koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine s propisanim zahtjevima, pri čemu je definirano koji proizvodi se i pod kojim uvjetima mogu staviti na tržište Bosne i Hercegovine. Nadalje je definirano da tehničke propise za proizvode koji se stavljaju na tržište i/ili upotrebu u pogledu zahtjeva za sigurnost proizvoda, zaštitu zdravlja ljudi i domaćih životinja te zaštitu okoliša donosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (član 2) na osnovu prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH, uz učešće nadležnih entitetskih ministarstava u pripremi i implementaciji tehničkih propisa (član 6), pri čemu je nadzor nad provođenjem Zakona povjeren Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, kao i nadležnim entitetskim i ministarstvima Brčko distrikta za pojedine proizvode ili grupu proizvoda (član 14).

33. Ustavni sud dalje zapaža da je Narodna skupština Republike Srpske donijela osporeni zakon koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 98/13, kojim se u odredbi člana 1. uređuje način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, donošenje tehničkih propisa, postupak usaglašenosti proizvoda s propisanim tehničkim zahtjevima, obaveze proizvođača i drugih privrednih subjekata koji stavljaju proizvode u promet ili upotrebu. Cilj ovog zakona, između ostalog, kako je navedeno u odredbi člana 3, jest „usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj s direktivama Evropske unije i stvaranje pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode namijenjene za stavljanje na tržište i upotrebu u Republici Srpskoj“. Navedeni zakon je podijeljen u osam poglavlja i obuhvata 50 zakonskih odredbi kojima se uređuju pitanja u vezi s tehničkim zahtjevima i ocjenom usaglašenosti proizvoda koji se stavljaju na tržište Republike Srpske. Također, reguliraju se subjekti koji učestvuju u ocjeni usaglašenosti proizvoda i propisivanja tehničkih zahtjeva (glava II). Osim toga, reguliraju se i

tehnički zahtjevi i propisi (glava III), ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda (glava IV), obaveza proizvođača, uvoznika, distributera i vlasnika proizvoda (glava V) te nadzora za provođenje tog zakona (glava VI).

34. Iz ključnih odredbi osporenog zakona koje su definirane u čl. 1, 3, 4, 5, 6, 17, 19, 27, 29, 34, 41, 46. i 47. proizlazi da je Republika Srpska regulirala pitanja koja se tiču načina, uvjeta i postupka propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, s ciljem usklađivanja tehničkih propisa s direktivama Evropske unije i uspostavljanja pravnog okvira za stavljanje proizvoda na tržište i upotrebu u Republici Srpskoj. Osim predmeta i cilja osporenog zakona definirani su i subjekti nadležni za njegovo provođenje i nadzor u okviru organa Republike Srpske.

35. Sadržaj oba navedena zakona, kao i njihovi nazivi koji glase „Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti“ i „Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske“, ukazuju na to da reguliraju istu materiju – način i postupak propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište. Narodna skupština je u odgovoru na zahtjev istakla da je državnim zakonom „samo uspostavljen okvir i uređeni osnovni principi u oblasti tržišta a entitetima u isključivu nadležnost povjerena oblast tehničkog zakonodavstva“. S obzirom na to, Ustavni sud će ispitati da li je osporenim zakonom samo „upotpunjen“ državni zakon, kako to tvrdi Narodna skupština, ili su njim regulirana pitanja koja su već u cjelini regulirana državnim zakonom, kako to tvrdi podnosilac zahtjeva.

36. Ustavni sud zapaža da iz naziva državnog zakona koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH ne proizlazi da je riječ o „okvirnom“ zakonu koji bi, kao u slučaju Okvirnog zakona o registraciji poslovnih subjekata u BiH i entitetskih zakona u istoj oblasti koje je kao primjer navela Narodna skupština, omogućavao entitetima potpuno uređenje u oblasti tehničkog zakonodavstva za proizvode koji se stavljaju na tržište. U tom kontekstu, prema ocjeni Ustavnog suda, neosnovano je pozivanje Narodne skupštine na analogiju u oblasti registracije privrednih društava i oblasti tržišta. Ustavni sud stoga ne može prihvatiti argument Narodne skupštine koja državni zakon jednostrano tumači kao „okvirni“ uz argument da su državnim zakonom „samo uspostavljeni osnovni principi tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište“, a da se zakonima na nivou entiteta u različitim granama privrede uređuje sistem propisa i da je u isključivoj nadležnosti entiteta da u potpunosti reguliraju tehničku oblast, kao što je učinjeno osporenim zakonom. Imajući u vidu predmet osporenog zakona – donošenje tehničkih propisa za proizvode koji se stavljaju na tržište Republike Srpske, i njegov cilj – stvaranje „pravnog okvira za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode i usklađivanje tehničkih propisa u Republici Srpskoj s direktivama Evropske unije“, te

subjekte ovlaštene za provođenje i nadzor, proizlazi da se osporenim zakonom ne dopunjava niti razrađuje već postojeći državni zakon, nego se regulira materija koja je u potpunosti već regulirana državnim zakonom u kojem su jasno određeni predmet i cilj zakona, kao i subjekti ovlašteni za njegovo provođenje i nadzor.

37. Imajući u vidu da je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine nesporno regulirano odredbama Zakona o tehničkim zahtjevima koji, kako je već obrazloženo, predstavlja odluku institucija BiH u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da Republika Srpska ne može regulirati ovo pitanje. Donošenjem osporenog zakona Republika Srpska izlazi iz okvira postojećeg državnog zakona, čime krši ustavni princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da funkcionalnost Bosne i Hercegovine kao države nije prosti zbir funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih nivoa vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih nivoa vlasti koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav BiH nedvosmisleno utvrđuje u svom članu III/3.b), odnosno kroz harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sistemu prema njihovoj hijerarhiji, u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto. U konkretnom slučaju, državnim zakonom je princip funkcionalnosti omogućen kroz učešće entitetskih ministarstava u pripremi i implementaciji tehničkih propisa, što sugerira da se u entitetima, u okviru procedure propisane državnim zakonom, usklađuju i implementiraju međunarodni principi i obaveze iz bilateralnih i multilateralnih sporazuma koje je preuzela BiH (član 6. st. 3. i 5. državnog zakona) čime se, kroz normativnu hijerarhiju, ostvaruje princip harmonije svih nivoa vlasti. Osim toga, navedeni princip je inkorporiran i u nadzor u provođenju državnog zakona koji je, kako proizlazi iz člana 14. tog zakona, osim Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH povjeren i entitetskim ministarstvima i ministarstvima u Brčko distriktu BiH, nadležnim za pojedine proizvode ili grupe proizvoda. To dalje znači da se djelovanje nižih nivoa vlasti, konkretno entiteta i Brčko distrikta BiH, u ispunjavanju ustavne obaveze poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine, ne može tumačiti na način da se derogira zakon koji je na snazi i za čije su provođenje nadležne institucije BiH, uz učešće entiteta u mjeri u kojoj to ne predstavlja preuzimanje ili miješanje u neku od nadležnosti Bosne i Hercegovine.

39. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjeća na stav iz Odluke U-16/11 o tome da se eventualni problemi u provođenju propisa koji je donijela Bosna i Hercegovina ne mogu rješavati tako što će Republika Srpska donijeti zakon koji će *de facto* derogirati propis Bosne i Hercegovine. Ustavni

sud je u navedenoj odluci naglasio da „takva situacija vodi kršenju Ustava Bosne i Hercegovine [...] da postoje utvrđene procedure i mogućnosti za izmjene i dopune propisa koje su donijeli organi Bosne i Hercegovine (pa i konkretnih odluka Vijeća ministara) koje se u ovakvim i sličnim situacijama mogu i treba da koriste“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/11* od 13. jula 2012. godine, tačka 47, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 105/12, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

40. Također, Ustavni sud naglašava da nadležni organ, odnosno Parlamentarna skupština BiH, može mijenjati i dopunjavati postojeći državni zakon kroz propisanu proceduru, te da se eventualni problemi u provođenju propisa koji je donijela Bosna i Hercegovina ne mogu rješavati tako što će entitet donijeti zakon koji će *de facto* derogirati propis Bosne i Hercegovine, jer takva situacija vodi kršenju Ustava Bosne i Hercegovine.

41. Stoga, imajući u vidu da je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine kao i ocjena njihove usklađenosti u okviru vanjskotrgovinske politike iz člana III/1.b) Ustava Bosne i Hercegovine regulirano postojećim državnim zakonom koji predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine, proizlazi da je Republika Srpska osporenim zakonom prekršila princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

42. Imajući u vidu navedeni zaključak, Ustavni sud smatra da nije neophodno zahtjev razmatrati u odnosu na ostale ustavne norme na koje ukazuje podnosilac zahtjeva.

## **VII. Zaključak**

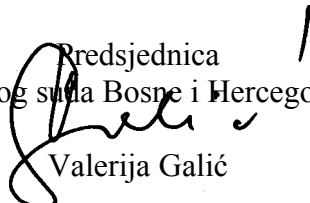
43. Ustavni sud zaključuje da Zakon o tehničkim propisima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 98/13) nije u saglasnosti sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer je pitanje tehničkih zahtjeva za proizvode koji se stavljaju na tržište Bosne i Hercegovine i ocjena njihove usklađenosti u okviru vanjskotrgovinske politike regulirano postojećim državnim zakonom iz isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, zbog čega je Republika Srpska osporenim zakonom prekršila princip poštovanja odluka institucija Bosne i Hercegovine i princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

44. Na osnovu člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

45. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.



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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Valerija Galić