

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 2/22**, rješavajući zahtjeve **15 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine 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“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nussberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 26. maja 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **15 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske,

Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrđuje da postoji spor u vezi s aktima koje je donijela Narodna skupština Republike Srpske, i to: tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine.

Utvrdjuje se da tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3.

Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ukidaju se odredbe:

- tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine,

- tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine,

- tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo Bosne i Hercegovine u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine,

- tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine,

- tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo Bosne i Hercegovine broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine.

Ukinute odredbe prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, u skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda 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. Petnaest članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 3. februara 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjeve za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u vezi s aktima koje je donijela Narodna skupština Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština), a to su:

1. Deklaracija o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine (zahtjev je registriran kao predmet broj *U 2/22*),
2. Zaključci u vezi Informacije o pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine (zahtjev je registriran kao predmet broj *U 3/22*),
3. Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine (zahtjev je registriran kao predmet broj *U 4/22*),
4. Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine (zahtjev je registriran kao predmet broj *U 6/22*) i
5. Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine (zahtjev je registriran kao predmet broj *U 5/22*).

2. Istovremeno, podnosioci zahtjeva su u pojedinačnim zahtjevima br. *U 3/22*, *U 4/22*, *U 5/22* i *U 6/22*, u smislu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili donošenje privremenih mjera kojim bi se zabranila primjena osporenih zaključaka do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevima.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Ustavni sud je u skladu sa članom 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva o kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem U 2/22.

4. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine zatraženo je 10. februara 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjeve u roku od 30 dana od prijema dopisa.

5. Narodna skupština je 7. marta 2022. godine zatražila produženje roka za dostavljanje odgovora na zahtjeve. Ustavni sud je dopisom od 8. marta 2022. godine, na osnovu člana 23. stav (1) Pravila Ustavnog suda, obavijestio Narodnu skupštinu da u konkretnom slučaju nije moguće produženje roka za dostavljanje odgovora.

6. Narodna skupština je 10. marta 2022. godine dostavila odgovore na pojedinačne zahtjeve.

III. Zahtjevi i odgovori na zahtjeve

1. Zahtjevi

a) Navodi iz zahtjeva broj U 2/22

7. Podnosioci zahtjeva smatraju da je Deklaracija o ustavnim principima (u daljnjem tekstu: Deklaracija) protivna st. 3, 6. i 10. Preambule Ustava BiH i da predstavlja ozbiljno kršenje principa kontinuiteta iz člana I/1. Ustava BiH, demokratskih principa iz člana I/2. Ustava BiH, narušava ustavni princip hijerarhije pravnih propisa iz člana III/3.b) Ustava BiH i dužnost postupanja u skladu sa članom III/5.a) Ustava BiH.

8. Podnosioci zahtjeva smatraju da je riječ o jednostranoj odluci zakonodavnog tijela entiteta u formi deklaracije kojom se osporavaju ustavne nadležnosti BiH, ali i uloga Ustavnog suda, te drugi aspekti Općeg okvirnog sporazuma za mir. Prema tvrdnjama podnosilaca zahtjeva, direktnu posljedicu usvajanja Deklaracije predstavlja zaduženje Vlade RS da pripremi tekst Ustava RS kojim će proširiti nadležnosti RS, preuzimajući one nadležnosti koje prema Ustavu izričito pripadaju Bosni i Hercegovini. U tom smislu smatraju da bi se donošenjem novog Ustava RS i „vraćanjem nadležnosti“ koje pripadaju Bosni i Hercegovini na osnovu uređivanja određenih pitanja i donošenjem zakona u svakoj od tih oblasti narušio ustavno-pravni poredak, došlo bi do stvaranja paralelnih institucija, narušio bi se sistem sigurnosti i dovelo bi se u pitanje očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, narušila bi se politička nezavisnost države te ostvarivanje obaveza BiH koje proizlaze iz međunarodnih konvencija i ugovora.

9. U vezi s dopustivošću zahtjeva, podnosioci zahtjeva navode da nadležnost Ustavnog suda iz člana VI/3.a) Ustava BiH u dijelu u kojem je navedeno „[...] uključujući, ali ne ograničavajući se

[...]“ daje pravo Ustavnom sudu da u svakom konkretnom slučaju odluči šta je spor u smislu navedenog člana Ustava BiH. Pri tome, podnosioci zahtjeva navode da je Ustavni sud svoju nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava BiH tumačio na funkcionalan način, ne u formalno-pravnom smislu. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva smatraju da osporena deklaracija nije „obični akt niže pravne snage“, jer njen efekt može biti prijatna opstojnosti države BiH jer ima zadatak naložiti organima RS da preduzimaju aktivnosti na mijenjanju ustavno-pravnog sistema BiH i kao krajnji cilj može imati ugrožavanje mira i stabilnosti, pa u vezi s tim smatraju da Ustavni sud ima nadležnost da u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH odlučuje o postojanju spora u smislu navedenog člana.

10. Zatim su podnosioci zahtjeva istakli da su tač. 4-6. Deklaracije suprotne odredbama čl. I/1. i I/2. Ustava BiH i Preambuli Ustava BiH. Također, smatraju da se u tač. 7. i 8. Deklaracije pogrešno interpretiraju ovlaštenja visokog predstavnika za donošenje zakonskih propisa. Naime, prema Aneksu X Općeg okvirnog sporazuma za mir, visoki predstavnik je konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o provođenju civilnih aspekata mirovnog rješenja, te ima široka ovlaštenja u oblasti civilne implementacije koja proizlaze iz međunarodnog mandata, što je potvrdio i Ustavni sud u Odluci u predmetu broj U 9/00, u kojoj je zaključio da visoki predstavnik može intervenirati u pravni sistem BiH i pri tome efektivno supstituirati domaće zakonodavce. Podnosioci zahtjeva dalje smatraju da se u tački 12. Deklaracije koja se odnosi na odluke Ustavnog suda nastoji prikazati da Ustavni sud djeluje van svog mandata, a ne u skladu sa članom VI Ustava BiH, te da se odlukama Ustavnog suda „otimaju nadležnosti“ Republici Srpskoj, nanosi šteta odnosima u Bosni i Hercegovini, što doprinosi trajnoj nestabilnosti. Prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, takav stav je protivan članu VI/5. Ustava BiH prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, a također takvo interpretiranje rada Ustavnog suda i njegove jurisprudencije predstavlja kršenje i člana I/2. Ustava BiH.

11. U vezi sa tač. od 9. do 11. Deklaracije koje se odnose na pitanja nadležnosti koje su prenesene na Bosnu i Hercegovinu, podnosioci zahtjeva tvrde da je Ustav BiH, a ne entitetski ustavi, garant odnosa podjele nadležnosti između države i entiteta, a takav odnos se može mijenjati samo na način koji je predviđen Ustavom BiH. Međutim, Ustav BiH ne propisuje mogućnost povlačenja saglasnosti na prenos nadležnosti sa entiteta na državu i vraćanje prenesene nadležnosti na entitete, niti zakoni koje je donio visoki predstavnik, koji predstavljaju zakone BiH, zahtijevaju potvrdu Parlamentarne skupštine BiH. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva smatraju da Deklaracija i zaključci, kojima se osporavaju nadležnosti BiH, njenih zakonodavnih, izvršnih organa i pravosudnih institucija, pa čak i mehanizmi iz drugih aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir, ne

moгу proizvoditi pravno dejstvo. U tom smislu, podnosioci zahtjeva navode da je Ustavni sud u Odluci broj U 11/08 od 30. januara 2009. godine jasno naglasio da se državna nadležnost ne može prenositi sporazumom na entitete jer Ustav BiH ne poznaje takav institut. Tu odluku podnosioci zahtjeva tumače na način da ako je entitetska nadležnost postala državna na osnovu sporazuma prema članu III/5.a) Ustava BiH, onda takva nadležnost ne može više biti vraćena entitetima. Pokušaj vraćanja nadležnosti na način na koji se to čini kroz osporenu deklaraciju, tretirajući ih kao „privremeno prenesene nadležnosti“, predstavlja ulazak u nadležnosti države BiH, što je kršenje člana III/5.a) Ustava BiH kojim se narušava princip pravne sigurnosti.

b) Navodi iz zahtjeva broj U 3/22

12. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključci u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH nisu u saglasnosti s odredbama čl. I/2. i VI/5. Ustava BiH.

13. Naime, podnosioci zahtjeva ističu da su osporeni zaključci doneseni s ciljem suspendiranja ustavnog poretka države BiH i s namjerom uzurpiranja nadležnosti države BiH, te da oni predstavljaju pokušaj izmjene raspodijeljenih nadležnosti između države i entiteta. Prema ocjeni podnosilaca zahtjeva, protivpravni ciljevi Zaključaka sastoje se u: 1) stvaranju prethodnih uvjeta za dalje djelovanje i stvaranje osnova za donošenje drugih zaključaka koji će svaki u svom kapacitetu poslužiti za provođenje „nauma o uzurpiranju i otimanju“ nadležnosti države BiH u dijelu VSTV-a; 2) protivpravnom jednostranom povlačenju saglasnosti na Sporazum o prenosu određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, što ima za cilj prouzrokovanje pravne nesigurnosti i suspenziju ustavnog poretka države BiH; 3) davanju punomoći političkim predstavnicima entiteta RS da preduzmu potrebne radnje radi suspenzije ustavnog poretka i prouzrokovanju pravne nesigurnosti; 4) davanju naloga Vladi RS da pripremi i sačini potrebne zakone i pravne akte kojim bi se formaliziralo „otimanje i uzurpacija nadležnosti“; 5) zabrani primjene zakona države BiH na teritoriji entiteta RS, što je neposredno kršenje principa ustavnosti, principa zakonitosti, demokratskog principa i principa vladavine prava.

14. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva smatraju da postoji ustavni spor između BiH i entiteta RS u kojem je, na način suprotan Ustavu BiH i zakonima BiH, Narodna skupština pokušala omogućiti uzurpiranje nadležnosti države u oblasti pravosuđa i na taj način protivpravno promijeniti podjelu nadležnosti između BiH i entiteta RS. U prilog tvrdnjama o postojanju spora podnosioci zahtjeva su se pozvali na odluke Ustavnog suda u predmetima broj U 15/08 od 3. jula 2009. godine, broj U 10/16 od 1. decembra 2016. godine i broj U 10/14 od 4. jula 2014. godine (dostupne na www.ustavnisud.ba).

15. Podnosioci zahtjeva dalje navode da je na osnovu Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH) i u smislu člana III/5.a) Ustava BiH, Parlamentarna skupština BiH donijela Zakon o VSTVBiH, koji je postao nadležnost države BiH, te da se državna nadležnost ne može prenositi na entitete jer za to ne postoji ustavni osnov. Zatim su ukazali i da je Ustavni sud u Odluci broj U 11/08 od 30. septembra 2009. godine prilikom razmatranja zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću (u daljnjem tekstu: Zakon o VSTV-u) zaključio da je postojao valjan pravni osnov za donošenje navedenog zakona, odnosno da je taj zakon donesen u skladu sa Ustavom BiH, pa se u konkretnom slučaju postavlja pitanje dužnosti vlasti entiteta da poštuju odluke Ustavnog suda u smislu člana VI/5. Ustava BiH prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće. Osim toga, podnosioci zahtjeva ističu da to nije prvi put da vlasti u Republici Srpskoj donose slične akte, s obzirom na to da je Narodna skupština na sjednici od 14. maja 2009. godine usvojila akt „Informacija o efektima prenosa ustavnih ovlaštenja sa RS na institucije BiH“ i uz navedeni akt usvojila Zaključak broj 01-787/09 kojim se usvaja navedena informacija i dodatne zaključke broj 01/788/09, te da je visoki predstavnik donio odluku od 20. juna 2009. godine kojom se ukidaju navedeni zaključci Narodne skupštine broj 01-787/09 i broj 01-788/09 od 14. maja 2009. godine, pa se donošenjem Zaključaka ignoriraju i odluke visokog predstavnika. S obzirom na navedeno, podnosioci zahtjeva također smatraju da je donošenjem navedenih zaključaka došlo i do kršenja principa pravne države i demokratskog poretka u smislu člana I/2. Ustava BiH, jer se pokušava uspostaviti stanje suspenzije ustavnog poretka BiH, uzurpirati nadležnosti BiH, čime se postupa suprotno Ustavu BiH, kao i zakonima koje je donijela Parlamentarna skupština BiH.

16. U zahtjevu za privremenu mjeru podnosioci su predložili da se Zaključci stave van pravne snage i da se naloži obustavljanje i zabrana postupanja i donošenja odluka, zakona i drugih akata, koji su navedeni u Zaključcima kojim se uzurpiraju i otimaju nadležnosti države BiH, do konačne odluke Ustavnog suda.

c) Navodi iz zahtjeva broj U 4/22

17. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključcima u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti dolazi do kršenja principa demokratije i pravne države iz člana I/2. Ustava BiH, principa hijerarhije pravnih propisa iz člana III/3.b) Ustava BiH, te se njima ugrožava ostvarivanje nadležnosti BiH iz člana III/5.a) Ustava BiH.

18. U vezi s pitanjem postojanja spora između BiH i entiteta RS podnosioci zahtjeva ukazuju na odluke Ustavnog suda u predmetima br. U 15/08, U 10/16 i U 10/14. Također, podnosioci zahtjeva navode da nadležnosti Ustavnog suda prema članu VI/3.a) Ustava BiH nisu konačne, što se može zaključiti iz konstrukcije „uključujući, ali ne ograničavajući se na to“. U tom pogledu ističu da je Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi više puta tumačio svoju nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava BiH na funkcionalan način, tumačeći izraz „zakon“ kao normativni akt u materijalno-pravnom, a ne u formalnopravnom smislu. U tom pogledu, podnosioci zahtjeva ukazuju da je Ustavni sud u svojoj praksi ispitivao ustavnost određenog broja statuta gradova (odluke o dopustivosti i meritumu broj *U 4/05* od 22. aprila 2005. godine i broj *U 7/05* od 2. decembra 2005. godine). S obzirom na to da se navedenim zaključcima zadužuje Vlada RS da pripremi zakone koji su u suprotnosti s državnim zakonima o odbrani, oružanim snagama, te agencijama SIPA i OSA, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, tim zakonima, koji bi trebali biti pripremljeni, narušio bi se ustavnopravni poredak BiH. S obzirom na to, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporeni zaključci nisu obični akti niže pravne snage, ne radi se o provedbenim aktima nego o zakonima u materijalno-pravnom smislu, zbog čega predlažu da se u konkretnom slučaju zahtjev posmatra kao zahtjev za rješavanje spora između BiH i entiteta RS.

19. U obrazloženju zahtjeva podnosioci ističu da predmetni zaključci, čiji su sadržaj detaljno naveli, predstavljaju neustavnu aktivnost koja je usmjerena na razgradnju pravne države, stvaranje pravne nesigurnosti, dualizma u funkcioniranju institucija i u konačnici na ugrožavanje mira, sigurnosti i stabilnosti države BiH. U tom pogledu, podnosioci zahtjeva ističu da u Bosni i Hercegovini, koja je članom I/2. Ustava BiH definirana kao demokratska i pravna država, entiteti su dužni da se u skladu sa članom III/3.b) Ustava BiH pridržavaju Ustava BiH i zakona i odluka donesenih na državnom nivou. Podnosioci zahtjeva ističu da su u konkretnim oblastima reforme u oblasti odbrane i obavještajno-sigurnosnih struktura vršene na osnovu ustavnih nadležnosti BiH, što su podnosioci zahtjeva detaljno prikazali na str. od 5. do 8. zahtjeva. Dalje su istakli da je Parlamentarna skupština BiH u propisanoj proceduri usvojila Zakon o odbrani BiH, Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH i Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu BiH. Na osnovu donesenih zakona uspostavljene su odgovarajuće institucije na državnom nivou, doneseni podzakonski akti, uspostavljen cjelokupan sistem prema kojem te institucije vrše odgovarajuću funkciju s ciljem zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, borbe protiv terorizma, organiziranog kriminala, trgovine ljudima i zaštite ljudskih prava svih građana na cijeloj teritoriji BiH. Međutim, nasuprot tome, u Zaključcima je sadržan stav da se radi o nadležnostima koje su sa entiteta prenesene na BiH i da je te nadležnosti potrebno

vratiti entitetu RS. Zbog toga, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporeni zaključci Narodne skupštine predstavljaju neustavnu aktivnost. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ističu da Zaključak Narodne skupštine kojim se povlači saglasnost na sporazum ne može proizvoditi pravne posljedice jer Ustav ne propisuje mogućnost povlačenja saglasnosti na prenos nadležnosti sa entiteta na državu i vraćanje prenesene nadležnosti na entitete, jer ako je entitetska nadležnost postala državna na osnovu sporazuma prema članu III/5.a) Ustava BiH, onda takva nadležnost ne može više biti vraćena entitetima. S obzirom na navedeno, podnosioci zahtjeva smatraju da osporeni zaključci nisu u saglasnosti sa čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH.

20. U zahtjevu za privremenu mjeru podnosioci su naveli da su Zaključci stupili na snagu narednog dana od dana donošenja i da je njima dat rok od šest mjeseci za izradu entitetskih zakona, pa Zaključci predstavljaju prijetnju miru, stabilnosti, prosperitetu i daljnjem razvoju BiH. Zbog toga, podnosioci zahtjeva ukazuju da takva aktivnost Narodne skupštine i Vlade RS treba biti odmah zaustavljena jer može dovesti do nesagledivih posljedica, te smatraju da su ispunjeni uvjeti iz člana 64. Pravila Ustavnog suda za donošenje odluke o privremenoj mjeri kojom se osporeni zaključci Narodne skupštine stavljaju van pravne snage.

d) Navodi iz zahtjeva broj U 5/22

21. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH predstavljaju kršenje principa demokratije i pravne države iz člana I/2. Ustava BiH i principa hijerarhije pravnih propisa iz člana III/3.b) Ustava BiH, te ugrožavaju ostvarivanje nadležnosti države BiH iz člana III/5.a) Ustava BiH.

22. Podnosioci zahtjeva najprije predlažu da Ustavni sud prihvati zahtjev za rješavanje spora između države BiH i entiteta RS. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su naveli, u suštini, iste razloge kao u predmetu broj U 4/22, koji su navedeni u tački 17. ove odluke. Također, ukazali su na stav Ustavnog suda iz Odluke u predmetu broj U 15/08 ističući da skup formalnih akata i aktivnosti jednog od entiteta može pokrenuti pitanje postojanja spora između tog entiteta i BiH o nekom pitanju iz Ustava BiH za čije rješavanje je jedino nadležan Ustavni sud BiH. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključci nisu obični akti niže pravne snage jer se njima stvara obaveza za Vladu RS da donese propise.

23. Podnosioci zahtjeva su zatim izložili sadržaj spornih zaključaka te su ukazali da se osporenim zaključcima zadužuje Vlada RS da pripremi zakone koji su u suprotnosti s državnim zakonima, oni predstavljaju aktivnosti na pripremanju entitetskih zakona u oblastima u kojima postoje državni zakoni i kojima bi se na teritoriji RS prestali primjenjivati odgovarajući državni

zakoni. Tim zakonima, koji bi trebali biti pripremljeni, narušio bi se ustavno-pravni poredak BiH, došlo bi do stvaranja paralelnih institucija, narušio bi se princip pravne sigurnosti, dovelo bi se u pitanje očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, narušila bi se politička nezavisnost države. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su ukazali da su osporeni zaključci suprotni članu I/2. Ustava BiH koji zahtijeva da svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni sa Ustavom BiH. Također, suprotni su članu III/3.b) Ustava BiH kojim je propisana obaveza za entitete da u potpunosti poštuju Ustav BiH, kao i odluke institucija BiH, te da entiteti (ili druge administrativne jedinice BiH) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije BiH. Naposljetku, podnosioci zahtjeva su citirali sadržaj člana III/5.a) Ustava BiH, te su istakli da pobijani zaključci Narodne skupštine kojim se povlači saglasnost na sporazume o prenosu nadležnosti ne mogu proizvoditi pravne posljedice, jer Ustav BiH ne propisuje mogućnost povlačenja saglasnosti na prenos nadležnosti sa entiteta na državu i vraćanje prenesene nadležnosti na entitete. Nasuprot tom stavu, iz osporenih zaključaka proizlazi stav Narodne skupštine da se radi o nadležnostima koje su sa entiteta prenesene na državu Bosnu i Hercegovinu i da je te nadležnosti potrebno „vratiti entitetu RS“. Pri tome, podnosioci zahtjeva skreću pažnju na neprihvatljiva protivustavna tumačenja Ustava BiH, odluka Ustavnog suda BiH i odluka visokog predstavnika od strane Narodne skupštine koja vlastitim tumačenjem Ustava BiH nastoji supstituirati tumačenja koja je ranije dao Ustavni sud, čime ugrožava autoritet najviše pravosudne institucije koja podržava vladavinu zakona u BiH.

24. U zahtjevu za privremenu mjeru podnosioci su naveli, u suštini, iste razloge kao i u zahtjevu u predmetu broj U 4/22.

e) Navodi iz zahtjeva broj U 6/22

25. Podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja predstavljaju kršenje principa demokratije i pravne države iz člana I/2. Ustava BiH i principa hijerarhije pravnih propisa iz člana III/3.b) Ustava BiH, te ugrožavaju ostvarivanje nadležnosti države BiH iz člana III/5.a) Ustava BiH.

26. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su naveli da su reforme u oblasti indirektnih poreza vršene na osnovu ustavnih nadležnosti BiH, te su ukazali na ustavnopravni osnov i razloge za donošenje propisa na nivou BiH prilikom njihovog usvajanja u parlamentarnoj proceduri, i to Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje, Zakona o postupku indirektnog oporezivanja,

Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Zakona o porezu na dodatu vrijednost i Zakona o akcizama u BiH, što je detaljnije prikazano na str. 4-14. zahtjeva.

27. Podnosioci zahtjeva dalje ukazuju da se u konkretnom slučaju osporenim zaključcima nalaže Vladi RS da pripremi zakone koji su u suprotnosti s navedenim zakonima. Zakonima koji bi trebali biti pripremljeni, u skladu s navedenim zaključcima NSRS, narušio bi se ustavno-pravni poredak BiH, došlo bi do stvaranja paralelnih institucija, narušio bi se princip pravne sigurnosti, dovelo bi se u pitanje očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH, narušila bi se politička nezavisnost države, te bi izvršavanje obaveza BiH koje proizlaze iz međunarodnih konvencija i ugovora bilo dovedeno u pitanje. Zato, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, osporeni zaključci nisu obični akti niže pravne snage. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ukazuju da je Ustavni sud nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava BiH tumačio na funkcionalan način, tumačeći izraz „zakon“ kao normativni akt u materijalnom, a ne u formalnom smislu. Također, u prilog tvrdnji da postoji spor između BiH i RS, podnosioci zahtjeva su se pozvali na odluke Ustavnog suda u predmetima br. U 15/08, U 10/16 i U 10/14, u kojima je Ustavni sud zaključio da smatra da se u konkretnom slučaju radi o predmetu koji pokreće pitanje spora između BiH i entiteta RS. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva su istakli da kod činjenice da se u konkretnom slučaju radi o zaključcima, predlažu da Ustavni sud ovaj zahtjev posmatra kao zahtjev za rješavanje spora između države BiH i entiteta RS.

28. Obrazlažući razloge zbog kojih smatraju da osporeni zaključci nisu u skladu sa Ustavom BiH, podnosioci zahtjeva su naveli odredbe čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH. Zatim su ukazali da je Parlamentarna skupština BiH u Ustavom i Poslovnikom Parlamentarne skupštine (u daljnjem tekstu: Poslovnik) propisanoj proceduri usvojila Zakon o postupku indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje, Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Zakon o porezu na dodatu vrijednost i Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini. Na osnovu donesenih zakona uspostavljene su odgovarajuće institucije na državnom nivou, doneseni podzakonski akti, uspostavljen cjelokupan sistem prema kojem te institucije vrše odgovarajuću funkciju na cijeloj teritoriji BiH. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva smatraju da Zaključci predstavljaju neustavnu aktivnost koja je usmjerena na razgradnju pravne države, stvaranje pravne nesigurnosti, dualizma u funkcioniranju institucija i u konačnici na ugrožavanje sigurnosti i stabilnosti države BiH. Nadalje, podnosioci zahtjeva su istakli da je nesporno da je donošenju navedenih zakona prethodio Sporazum o nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja između RS i Federacije BiH od 5. decembra 2003. godine koji su u prisustvu visokog predstavnika potpisali premijeri entitetskih vlada. S obzirom na to, podnosioci zahtjeva ističu da je entitetska nadležnost postala državna na

osnovu Sporazuma prema članu III/5.a) Ustava BiH, pa takva nadležnost ne može više biti vraćena entitetima. Podnosioci zahtjeva su također ukazali i na Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 14/04 u kojoj su podnosioci zahtjeva tražili da se ocijeni ustavnost zakona koje je usvojila Federacija BiH, a koji se odnose na nadležnosti iz oblasti indirektnog oporezivanja. Dalje, podnosioci zahtjeva tvrde da je, oslanjajući se na prenos nadležnosti, BiH usvojila Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH po osnovu kojeg je uspostavljena Uprava za indirektno oporezivanje i Upravni odbor. Upravni odbor ima ovlaštenje za davanje prethodnog odobrenja za proglašenje ili izmjene i dopune državne ili entitetske legislative, kao i legislative Brčko distrikta BiH. U svojoj odluci Ustavni sud je smatrao da je propust Parlamenta Federacije BiH da dobije saglasnost Upravnog odbora vodio ka povredi čl. III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH, što znači da bez prethodnog odobrenja Upravnog odbora, a što nije bilo u ovom slučaju, nije moguće zakonito usvajati propise iz ove oblasti, pa zbog toga osporeni propisi nisu ustavni.

29. U zahtjevu za privremenu mjeru podnosioci su naveli, u suštini, iste razloge kao i u zahtjevu u predmetu broj U 4/22.

2. Odgovori na zahtjeve

a) Odgovor na zahtjev broj U 2/22

30. Narodna skupština je navela da iz člana VI/3.a) Ustava BiH jasno proizlazi da Ustavni sud ima nadležnost za utvrđivanje jesu li neke odredbe ustava ili zakona nekog entiteta u skladu sa Ustavom BiH. Prema tome, Narodna skupština smatra da u konkretnom slučaju ne postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje jer je predmet osporavanja Deklaracija, a ne odredbe ustava ili zakona. Također, Narodna skupština je istakla da je svaka deklaracija, prije svega, politički akt, što je propisano u članu 178. Poslovnika. U vezi s tim, Narodna skupština se pozvala na Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 6/08 od 30. januara 2009. godine, te je istakla da u konkretnom slučaju osporena deklaracija izražava političke stavove i nije ni u formalnopravnom ni u materijalnopravnom smislu pravni akt, pa kao politička proklamacija nije pravno obavezujuća.

b) Odgovori na zahtjeve br. U 3/22, U 4/22, U 5/22 i U 6/22

31. U odgovorima na pojedinačne zahtjeve u kojima se osporavaju zaključci, Narodna skupština je navela, u suštini, jednake razloge. Naime, Narodna skupština smatra da, s obzirom na to da je u članu VI/3.a) Ustava BiH eksplicitno definirano da Ustavni sud ima nadležnost za rješavanje sporova u vezi s usklađenošću odredbi ustava ili zakona nekog entiteta, u konkretnom slučaju Ustavni sud nije nadležan razmatrati usklađenost zaključaka sa Ustavom BiH. Također, podnosioci zahtjeva su ukazali da se zaključkom utvrđuje politika izvršavanja zakona, drugih propisa i općih

akata koje donosi Narodna skupština i daju smjernice za provođenje te politike, te da se zaključci trebaju posmatrati kao politički akti. U vezi s tim, Narodna skupština smatra da zaključci nisu ni u materijalnopravnom ni u formalnopravnom smislu pravni akti, već politička proklamacija, pa ako bi se Ustavni sud upustio u meritorno razmatranje predmetnih zahtjeva, direktno bi povrijedio član VI/3.a) Ustava BiH. U vezi s tim, Narodna skupština se pozvala na Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 6/08 od 30. januara 2009. godine. Osim navedenog, Narodna skupština je istakla da su netačni navodi iz zahtjeva da su povrijeđene odredbe čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH, s obzirom na to da BiH ima vrlo ograničene i striktno određene nadležnosti propisane članom III/1. Ustava BiH, dok je članom III/3.a) Ustava BiH propisano da sve ostale nadležnosti i ovlaštenja koja nisu izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima. Također, s ciljem striktnog poštovanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i dosljedne primjene člana III/3.b) Ustava BiH, a koji predviđa da će se entiteti u potpunosti pridržavati Ustava, Narodna skupština smatra da tijela RS imaju nadležnost i puno pravo na donošenje predmetnih zaključaka. S obzirom na navedeno, Narodna skupština smatra da Ustavni sud nema pravo da suprotno odredbama Ustava BiH proširuje svoju nadležnost, zbog čega predlaže da se zahtjevi odbace kao nedopušteni zbog nepostojanja nadležnosti za odlučivanje.

32. U vezi sa zahtjevima za donošenje privremenih mjera, Narodna skupština je istakla da su ti zahtjevi neosnovani u smislu člana 64. stav (5) Pravila Ustavnog suda.

IV. Relevantni propisi

a) Relevantni propisi koji se odnose na ustavni osnov i postupak donošenja

33. U Ustavu BiH relevantne odredbe glase:

PREAMBULA

[...]

Ubijedeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva,

[...]

Opredijeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom,

[...]

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:

Član I st. 1. i 2.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada „Bosna i Hercegovina”, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje država članica Ujedinjenih naroda i može kao Bosna i Hercegovina zadržati članstvo ili zatražiti prijem u organizacijama unutar sistema Ujedinjenih naroda, kao i u drugim međunarodnim organizacijama.

2. Demokratska načela

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

Član II stav 2.

Ljudska prava i osnovne slobode

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

Član III. st. 1, 3. i 5.

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:

a) Vanjska politika.

b) Vanjskotrgovinska politika.

c) Carinska politika.

- d) *Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.*
- e) *Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*
- f) *Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila.*
- g) *Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.*
- h) *Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.*
- i) *Regulisanje međuentitetskog transporta.*
- j) *Kontrola vazdušnog saobraćaja.*

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.*

5. Dodatne nadležnosti

- a) *Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.*
- b) *U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte.*

*Parlamentarna skupština***4. Ovlaštenja**

Parlamentarna skupština je nadležna za:

- a) Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu.*
- e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.*

Član VI. stav 3. tačka a) i stav 5.

*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:

- 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.

[...]

5. Odluke

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

34. **Ustav Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02 – ispravka, 30/02 – ispravka, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03,

115/05, 117/05, 48/11 i 91/19 – odluka USBiH), objavljen na srpskom jeziku, u relevantnom dijelu glasi:

1. Narodna skupština

Član 70. stav (1) tačka 2)

Narodna skupština:

2. donosi zakone, druge propise i opšte akte;

Član 78.

Narodna skupština uređuje svoj rad i organizaciju i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika.

35. **Poslovník Narodne skupštine Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/20) u relevantnom dijelu glasi:

1. Akti Narodne skupštine

Član 177. stav (2)

(2) Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opće akte, plan razvoja, prostorni plan, budžet, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke.

Član 178.

Deklaracijom se izražava stav Narodne skupštine o općim pitanjima u vezi sa pravima i dužnostima Republike i drugim općim pitanjima od interesa za građane Republike.

Član 182. st. (1), (2) i (3)

(1) Zaključkom se utvrđuje politika izvršavanja zakona, drugih propisa i općih akata koje donosi Narodna skupština, daju smjernice za provođenje te politike i utvrđuju obaveze Vlade, ministarstva i posebnih organizacija u provođenju te politike, pripremanja zakona i drugih akata.

(2) Zaključci se dostavljaju organima i organizacijama na koje se odnose. Narodna skupština može odlučiti da se zaključci kojima se utvrđuju stavovi i gledišta o značajnim pitanjima objave i u “Službenom glasniku Republike Srpske”.

(3) Narodna skupština može donositi zaključke i o svome radu i o radu svojih tijela koje je obrazovala i radu Službe Narodne skupštine.

Član 239.

(1) Narodna skupština zauzima stavove i donosi zaključke o izvještajima, analizama i informacijama.

(2) Prilikom razmatranja materijala iz stava (1) ovog člana Narodna skupština može zaključiti raspravu bez zauzimanja stavova.

Član 272.

Razmatranje pitanja koja se odnose na rad Vlade može se završiti:

- donošenjem zaključka kojim se usmjerava rad Vlade ili joj se daju smjernice u vezi sa izvršavanjem zakona, drugih propisa i općih akata Narodne skupštine,

- donošenjem zaključaka kojim se utvrđuju obaveze Vlade za preduzimanje određenih mjera, za podnošenje izvještaja ili prijedloga akata ili za dostavljanje informacije i drugih materijala i

- zauzimanjem stavova o radu Vlade i njenoj odgovornosti.

36. Deklaracija o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine (tekst preuzet sa internetske stranice <https://www.narodnaskupstinars.net>) u relevantnom dijelu glasi:

4. Bosna i Hercegovina nema ustavnopravni kontinuitet, jer je Ustav BiH kao Aneks 4. dio međunarodnog ugovora - Dejtonskog sporazuma, i nije donesen ni ratifikovan od bilo kog organa u Bosni i Hercegovini.

5. Bosna i Hercegovina je asimetrična državna zajednica koju „čine dva entiteta“ (član 1.3. Ustava BiH), „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi“ (Preambula Ustava BiH), a članom 9.3. Ustava BiH je određeno da funkcioneri imenovani na mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine predstavljaju narode Bosne i Hercegovine.

6. Republika Srpska je entitet srpskog naroda, a Federacija BiH je zajednički entitet bošnjačkog i hrvatskog naroda, što potvrđuje i Ustav BiH, članovima 4.1. i 5.2.d:

6.1. *Narodna skupština Republike Srpske bira pet Srba za delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine, pet bošnjačkih delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine biraju bošnjački delegati u Domu naroda Federacije BiH, a pet hrvatskih delegata u Dom naroda BiH biraju hrvatski delegati u Domu naroda Federacije BiH (član 4.1. Ustava BiH),*

6.2. *Izbor članova Predsjedništva BiH vrši se na teritorijama entiteta, tako da Srbina, kao člana Predsjedništva BiH, biraju birači na području Republike Srpske, a Bošnjaka i Hrvata za članove Predsjedništva BiH biraju birači na teritoriji Federacije BiH. (član 5. 1.a. Ustava BiH).*

6.3. *Kada član Predsjedništva BiH iz Republike Srpske glasa protiv neke odluke Predsjedništva BiH, i takvu odluku proglasi štetnom po vitalni interes Republike Srpske, upućuje je Narodnoj skupštini Republike Srpske na potvrdu (član 5.2.d. Ustava BiH). Vijeće naroda u Republici Srpskoj nametnuto amandmanima Visokog predstavnika na Ustav Republike Srpske, nema nikakvu ustavnu nadležnost u zaštiti vitalnih interesa ni entiteta ni naroda, za razliku od Doma naroda u Parlamentu Federacije BiH koji ima nadležnost po članu 5.2.d. Ustava BiH. Time Ustav BiH potvrđuje Narodnu skupštinu kao jedini predstavnički i zakonodavni organ Republike Srpske kao entiteta srpskog naroda.*

6.4. *Bošnjački član Predsjedništva BiH svoju odluku o proglašenju štetnom po vitalni interes Federacije BiH upućuje bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije BiH, a hrvatski član Predsjedništva BiH takvu odluku upućuje hrvatskim delegatima u Domu naroda Federacije BiH (član 5.2.d. Ustava BiH).*

6.5. *Članovi 4.1. i 5.2.d. Ustava BiH su ustavna potvrda nacionalne i konstitutivne strukture entiteta – Republike Srpske kao jednonacionalnog entiteta srpskog naroda, a Federacije BiH kao dvonacionalnog entiteta bošnjačkog i hrvatskog naroda.*

7. *Ustav BiH potvrđuje asimetričnost državotvornih entiteta prilikom sastavljanja dejtonske Bosne i Hercegovine, koja je naknadno grubo narušena nametanjem amandmana na ustave entiteta od strane Visokog predstavnika, pod plaštom provođenja Odluke Ustavnog suda BiH broj U 5/98, na šta nije imao nikakvo pravo.*

8. Svi zakoni koje je nametao Visoki predstavnik su neustavni, jer nisu doneseni po predviđenoj ustavnoj proceduri od strane Parlamentarne skupštine. Svi nametnuti zakoni koje je potvrđivala Parlamentarna skupština pozivajući se na član 4.4.a. Ustava BiH su neustavni. Ustav BiH je jasan: „Parlamentarna skupština je odgovorna za donošenje zakona za sprovođenje odluka Predsjedništva ili izvršenje nadležnosti Parlamentarne skupštine prema ovom Ustavu“, pa stoga nije ni imala nadležnost da usvaja zakone koje je nametao Visoki predstavnik.

9. Neustavnost nametnutih zakona, pa i onih zakona koje je donijela Parlamentarna skupština bez izričitog ustavnog osnova, direktno potvrđuju dva pokušaja ustavnih promjena poznatih kao „aprilski“ i „butmirski“ paket koji nisu nikada usvojeni po proceduri promjene međunarodnih ugovora utvrđenoj članom 40. Bečke konvencije i članom 10.1. Ustava BiH koji reguliše njegove izmjene i dopune. Nedostatak novih inicijativa za ustavne promjene, ne znači da su nadležnosti koje su prenesene na nivo BiH postale ustavne.

10. Sporazumima entiteta: o odbrani, o porezu na dodatu vrijednost i visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, te nadležnosti nisu trajno prenesene na nivo BiH, jer im nisu prethodile izmjene i dopune Ustava BiH da bi se stvorio ustavni osnov koji određuje član 3.3.a. Ustava BiH. Nije bilo ni naknadnih ustavnih promjena, pa su i te nadležnosti neustavne i samim tim privremene.

10.1. Odbrana i vojska po Dejtonskom sporazumu su nadležnost entiteta, što potvrđuje član 5.5. Ustava BiH: „Svaki član Predsjedništva BiH po službenoj dužnosti, ima ovlaštenja civilnog komandovanja oružanim snagama. Nijedan entitet ne smije prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta, a oružane snage jednog entiteta ni pod kojim uslovima ne smiju ulaziti ili se zadržavati na području drugog entiteta bez saglasnosti vlade ovog drugog entiteta i Predsjedništva BiH.“ Ustav BiH ne predviđa „oružane snage BiH“ niti daje ustavni osnov za postojanje oružanih snaga BiH. Aneks 1- A Dejtonskog sporazuma u članu 1.2. kao ciljeve obaveza strana potpisnica - „Republike BiH“ (koja po Dejtonskom sporazumu više ne postoji), Republike Srpske i Federacije BiH, navodi „uspostavljanje trajnog prekida neprijateljstava“ nastavljajući tekstem: „Nijedan entitet ne smije prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta, a oružane snage jednog entiteta ni pod kojim uslovima ne smiju ulaziti ili se

zadržavati na području drugog entiteta bez saglasnosti vlade ovog drugog entiteta i Predsjedništva BiH.“

10.2. *Ustav BiH članom 8. jasno određuje način finansiranja troškova zajedničkih institucija BiH putem budžeta BiH, po kome „Federacija osigurava dvije trećine, a Republika Srpska jednu trećinu prihoda potrebnih za budžet, osim ukoliko se prihodi prikupljaju na način koji je utvrdila Parlamentarna skupština.“ Time nije stvoren ustavni osnov za donošenje zakona kojim se BiH daju izvorni prihodi, već samo daje mogućnost da Parlamentarna skupština za neki godišnji budžet odredi drugi omjer koji nije 2/3 naprema 1/3. Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja nikada nije ni objavljen u Službenom glasniku BiH, pa time nije ni stupio na snagu i nije mogao biti osnov za donošenje Zakona o indirektnom oporezivanju.*

10.3. *Zaključcima Narodne skupštine Republike Srpske od 25.2.2004. u pogledu Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH, zahtijevano je da se „kroz zakon ugrade rješenja koja će institucionalno i suštinski sačuvati uticaje entiteta što podrazumijeva formiranje podsavjeta entiteta sa jasno definisanom ulogom i procedurom njihovog rada u odnosu na Visoki sudski i tužilački savjet BiH, da se tekst Sporazuma prije potpisivanja uskladi sa terminologijom iz Ustava i da sjedište VSTS BiH bude u Srpskom (Istočnom) Sarajevu. Ukoliko suština ovih zaključaka ne bude sadržana u Prijedlogu zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, Narodna skupština Republike Srpske će povući svoju saglasnost na ovaj Sporazum, na isti način kako je dala.“*

11. *Međusobna prava i obaveze entiteta uređeni su Dejtonskim sporazumom, uključujući Ustav BiH. Sporazumi koji u skladu sa Ustavom BiH zaključče dva entiteta, sami po sebi ne predstavljaju amandmane na Ustav BiH, niti ga mogu mijenjati ili dopunjavati. Ustavni sud BiH je svojom odlukom U 17/05 od 24. maja 2006. godine ispravno utvrdio da međuentitetski sporazumi nisu dio Ustava BiH, te da Sud nema nadležnost da utvrđuje da li je osporeni akt suprotan Ustavu BiH. Ustavni sud BiH obrazlaže: „Podnosilac zahtjeva osnovu za neusaglašenost osporenih odredbi predmetnog zakona sa članom 3.5.b. Ustava Bosne i Hercegovine vidi u tome što su osporene odredbe odstupile od Sporazuma kojima su entiteti prenijeli nadležnost u navedenim pitanjima na državu Bosnu i*

Hercegovinu. Stoga, podnosilac zahtjeva posredno traži od Ustavnog suda da ispita osporene odredbe predmetnog zakona u odnosu na Sporazum. Imajući to u vidu, Ustavni sud napominje da je nadležan vršiti ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenih zakonskih odredbi isključivo u odnosu na odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, a ne u odnosu na odredbe Sporazuma koji ne predstavlja dio Ustava Bosne i Hercegovine.“

12. Djelovanje Ustavnog suda BiH, koji se stavio u funkciju potvrđivanja nepravni odluka Visokog predstavnika i time mijenjao ustavnu strukturu BiH utvrđenu međunarodnim ugovorom, nanosi veliku štetu odnosima u BiH i doprinosi trajnoj nestabilnosti. Brojnim odlukama Ustavnog suda BiH otimaju se nadležnosti Republici Srpskoj, a njena imovina stavlja se u nadležnost BiH bez ikakvog ustavnog osnova.

17. Narodna skupština smatra da sadašnju neusklađenost nadležnosti prenesenih na nivo BiH bez promjene i dopune Ustava BiH kao Aneksa 4. Dejtonskog sporazuma, treba prevazići/riješiti doslednom primjenom odredbe 3.3.b. Ustava BiH koji nedvosmisleno propisuje da će se entiteti „u potpunosti pridržavati ovog Ustava BiH“. To podrazumijeva pravo Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske da obustave primjenu bilo kog akta, mjere ili aktivnosti organa i institucija na nivou BiH, a koji nemaju osnov u Ustavu BiH i nisu izričito Ustavom BiH utvrđeni kao nadležnost organa na nivou BiH.

18. Potvrđujući svoja ranija dokumenta o ustavnopravnim odnosima, a posebno Rezoluciju o zaštiti ustavnog poretka i proglašenju vojne neutralnosti od 18. oktobra 2017. godine, Zaključke u vezi Informacije o neustavnoj transformaciji dejtonske strukture BiH i uticaju na položaj i prava Republike Srpske od 12. novembra 2019. godine, Zaključke Narodne skupštine povodom Informacije u vezi antidejtonskog djelovanja Ustavnog suda BiH, od 13. februara 2020. godine, kao i Zaključke Narodne skupštine povodom Informacije o primjeni Aneksa 10. Dejtonskog sporazuma od 10. marta 2021. godine, Narodna skupština smatra da je neophodno pristupiti promjeni Ustava Republike Srpske donošenjem novog teksta Ustava Republike Srpske.

19. Narodna skupština zadužuje Vladu Republike Srpske da, u koordinaciji sa predsjednikom Republike Srpske, pripremi tekst Ustava Republike Srpske kojim

će se potvrditi sve nadležnosti Republike Srpske, izuzimajući nadležnosti koje po Ustavu BiH pripadaju BiH. Novim Ustavom Republike Srpske, između ostalog, Banja Luka će biti određena kao glavni grad Republike Srpske, a Pale kao prestonica Republike Srpske.

20. *O proceduri za donošenje novog Ustava Republike Srpske, Narodna skupština će odlučiti nakon razmatranja teksta koji će predložiti Vlada Republike Srpske.*

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

b) Relevantni propisi koji se odnose na oblast pravosuđa

37. **Zaključci u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine** (tekst preuzet sa internetske stranice <https://www.narodnaskupstinars.net>) glase:

1. *Narodna skupština Republike Srpske usvaja Informaciju o pravosudnim institucijama BiH.*

2. *Narodna skupština Republike Srpske povlači saglasnost koju je Zaključcima Narodne skupštine Republike Srpske, broj 01-165/04, od 25. februara 2004. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/04), dala Vladi Republike Srpske za potpisivanje Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH.*

3. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da povuče saglasnost na Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH, koji su dana 11. marta 2004. godine potpisali predsjednici vlada oba entiteta i 18. marta 2004. godine ministar pravde BiH.*

4. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske.*

5. *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske.*

6. *Ovi zaključci stupaju na snagu narednog dana od dana donošenja.*

38. **Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske broj 01-165/04 od 25. februara 2004. godine** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/04) u relevantnom dijelu glase:

1. Narodna skupština Republike Srpske je, razmatrajući Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine, zauzela stav da preporuči Vladi Republike Srpske potpisivanje ovog sporazuma, s tim da je obavezuje kao i predstavnike Republike Srpske u Parlamentarnoj skupštini BiH da se u izradi Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine zalažu za sljedeće:

- da se kroz Zakon ugrade rješenja koja će institucionalno i suštinski sačuvati uticaje entiteta, što podrazumijeva formiranje podsavjeta sa jasno definisanom ulogom i procedurom njihovog rada u odnosu na Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine;

- da se tekst Sporazuma prije potpisivanja uskladi sa terminologijom iz Ustava;

- da sjedište Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH bude u Srpskom Sarajevu.

2. Ukoliko suština ovih zaključaka ne bude sadržana u Prijedlogu zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, Narodna skupština Republike Srpske će povući svoju saglasnost na ovaj Sporazum, na isti način kako je dala i zatražiti kroz parlamentarnu proceduru u Parlamentarnoj skupštini BiH, uključujući i Dom naroda, da Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine bude osporen.

3. Ovi zaključci stupaju na snagu danom donošenja, a objavit će se u “Službenom glasniku Republike Srpske”.

39. **Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine**, kako je objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 16/04, u relevantnom dijelu glasi:

PREAMBULA

Ovim se sporazumom entitetske vlade pozivaju na Ustav Bosne i Hercegovine radi prenošenja određenih odgovornosti za pitanja pravosuđa na državu Bosnu i Hercegovinu. Cilj ovog prenošenja je da se unaprijede mjere reforme pravosuđa, za koje se smatra da su od bitne važnosti za unaprijeđenje vladavine zakona i ljudskih prava, da se modernizira pravosuđe sukladno sa europskim i međunarodnim standardima i potpomogne nepristrasno i učinkovito obnašanje pravosudne funkcije u cijeloj Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.

[...]

4. Bosna i Hercegovina preuzima odgovornosti koje su entiteti na nju prenijeli, kao što je određeno ovim sporazumom.

5. U saradnji s Neovisnim pravosudnim povjerenstvom, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine pripremit će Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine. Zakon će biti sukladan uvjetima ovog sporazuma i relevantnim europskim i međunarodnim standardima.

6. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine predat će nacrt zakona Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

40. **Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ broj 25/04 od 1. 6. 2004. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 11. maja 2004. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 21. maja 2004. godine, usvojila je

ZAKON

O VISOKOM SUDSKOM I TUŽILAČKOM VIJEĆU BOSNE I HERCEGOVINE

POGLAVLJE I - OPĆE ODREDBE

Član 1. st. (1) i (2)

(1) Ovim zakonom osniva se Visoko sudsko i tužilačko vijeće i regulira: njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja i uslovi i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje sudija i tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i tužilaca, privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost

dužnosti sudija i tužilaca s drugim dužnostima, prestanak mandata sudija i tužilaca i druga pitanja u vezi s radom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (u daljem tekstu: Vijeće).

(2) Vijeće je samostalan organ Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravne osobe.

c) Relevantni propisi koji se odnose na oblast odbrane i sigurnosti

41. Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i bezbjednosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine (tekst preuzet sa internetske stranice <https://www.narodnaskupstinars.net>) glase:

1. Narodna skupština Republike Srpske usvaja Informaciju o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i bezbjednosti.

2. Narodna skupština Republike Srpske povlači saglasnost na Odluku, broj 01-511/05 od 30. avgusta 2005. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 82/05) i Odluku o davanju ovlaštenja Vladi Republike Srpske da potpiše Sporazum o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane na institucije BiH sa Vladom Federacije BiH, broj 01-824/05 od 28.12.2005. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 117/05).

3. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da povuče saglasnost na Sporazum o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane na institucije BiH potpisan sa Vladom Federacije BiH.

4. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti.

5. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, Zakon o obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine i Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti.

6. Ovi zaključci stupaju na snagu narednog dana od dana donošenja.

42. Odluka Narodne skupštine Republike Srpske broj 01-511/05 od 30. augusta 2005. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 82/05) u relevantnom dijelu glasi:

I

Narodna skupština Republike Srpske prihvaća da se nadležnosti iz oblasti odbrane Republike Srpske prenesu na zajedničke organe i institucije Bosne i Hercegovine, kako bi se omogućilo provođenje procedure u vezi sa Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine i Zakonom o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine.

43. **Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane** („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 4/06 od 20. januara 2006. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska (u daljem tekstu: Strane);

Priznajući potrebu za uspostavljanjem jedinstvenog odbrambenog sistema Bosne i Hercegovine sa jednim, jasno definisanim i efikasnim lancem komandovanja i kontrole nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine;

Imajući na umu da su spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika Bosne i Hercegovine usmjerene ka integraciji Bosne i Hercegovine u evroatlantske organizacije;

Priznajući da sadašnja struktura Oružanih snaga Bosne i Hercegovine predstavlja prepreku članstvu Bosne i Hercegovine u NATO;

Uzimajući u obzir da su Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske usvojili odluke o prenosu nadležnosti iz oblasti odbrane na institucije Bosne i Hercegovine;

Imajući na umu, te razmotrivši sva ova pitanja, Strane su se dogovorile kako slijedi:

Član 1.

Strane su saglasne da se, na osnovu člana III.(5)(a) Ustava Bosne i Hercegovine, sve nadležnosti entiteta u oblasti odbrane prenesu na institucije Bosne i Hercegovine.

Član 2.

Strane priznaju da će sve nadležnosti koje entiteti prenesu na osnovu ovog sporazuma u potpunosti i isključivo vršiti institucije Bosne i Hercegovine.

44. **Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana III.5. a) i IV.4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 28. septembra 2005. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 5. oktobra 2005. godine, usvojila je

ZAKON

O ODBRANI BOSNE I HERCEGOVINE

POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Predmet Zakona)

Ovaj Zakon regulira jedinstveni odbrambeni sistem Bosne i Hercegovine, uspostavlja i definiira lanac komandovanja i ulogu svih elemenata kako bi Bosna i Hercegovina imala pun kapacitet u civilnom nadzoru i zaštiti suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. Zakon utvrđuje prava, dužnosti i postupke institucija Bosne i Hercegovine, Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Oružane snage) i entitetskih organa za odbranu suvereniteta i teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine kao i pružanje pomoći civilnim vlastima.

45. **Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 50/08 – ZO, 12/09, 43/17 – odluka USBiH i 42/18 – rješenje USBiH)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ broj 12/04) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV.4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 22. marta 2004. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 22. marta 2004. godine, usvojila je

ZAKON

O OBAVJEŠTAJNO-SIGURNOSNOJ AGENCIJI

BOSNE I HERCEGOVINE

*I - OPĆE ODREDBE**Član 1.*

Ovim zakonom osniva se Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija), koja je odgovorna za prikupljanje, analiziranje i distribuciju obavještajnih podataka u cilju zaštite sigurnosti, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak Bosne i Hercegovine.

Agencija obavlja svoj rad u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola, te međunarodne ugovore i sporazume koje je Bosna i Hercegovina potpisala ili im je pristupila.

46. **Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05, 53/07, (58/08 – ZO), 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ broj 88/05) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana III.5.a) i IV.4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 28. septembra 2005. godine, te na sjednici Doma naroda, održanoj 5. oktobra 2005. godine, usvojila je

ZAKON**O SLUŽBI U ORUŽANIM SNAGAMA BOSNE I HERCEGOVINE****POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE***Član 1.*

(Predmet Zakona)

Ovim Zakonom uređuju se: služba u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Oružane snage), sastav Oružanih snaga, prijem u službu, prava i obaveze lica na službi u Oružanim snagama, status lica tokom službe, sistem klasificiranja ljudstva, ocjene, unapređenja, upravljanje evidencijom personala i karijerom vojnih lica, činovi i oznake u Oružanim snagama, standardi ponašanja i druga statusna pitanja lica na službi u Oružanim snagama.

47. **Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu** („Službeni glasnik BiH“ br. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 i 40/12)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu** („Službeni glasnik BiH“ br. 27/04 i 63/04) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 23. aprila 2004. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 4. maja 2004. godine, usvojila je

ZAKON

O DRŽAVNOJ AGENCIJI ZA ISTRAGE I ZAŠTITU

I - OPĆE ODREDBE

Član 1.

Djelokrug propisivanja

(1) Ovim zakonom osniva se Državna agencija za istrage i zaštitu (u daljnjem tekstu: SIPA) i utvrđuje se njena nadležnost i organizacija kao policijskog organa Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH).

(2) Na sva ostala pitanja značajna za djelovanje SIPA-e kao policijskog organa, kao što su policijska ovlaštenja, radni odnosi, obrazovanje i stručno usavršavanje policijskih službenika u SIPA-i, u mjeri u kojoj nisu propisana ovim zakonom, primjenjuje se Zakon o policijskim službenicima BiH.

(3) Na sva pitanja organizacije i upravljanja te druga pitanja značajna za funkcioniranje SIPA-e kao upravne organizacije, kao što je donošenje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i drugih propisa, upravni nadzor, odnos između institucija BiH te odnos prema pravnim i fizičkim osobama, u mjeri u kojoj nisu propisana ovim zakonom, primjenjuje se Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, te Zakon o upravi BiH.

d) Relevantni propisi koji se odnose na oblast indirektnog oporezivanja

48. **Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine** (tekst preuzet sa internetske stranice <https://www.narodnaskupstinars.net>) glase:

1. *Narodna skupština Republike Srpske usvaja Informaciju o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja.*
2. *Narodna skupština Republike Srpske povlači saglasnost koju je Zaključcima Narodne skupštine Republike Srpske, broj 01-1005/03, od 30. oktobra 2003. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 95/03), dala da se nadležnost iz oblasti indirektnog oporezivanja u okviru sistema poreske politike (član 68. stav 3. tačka 7. Ustava Republike Srpske) prenese na Parlamentarnu skupštinu BiH, kako bi se omogućilo razmatranje i usvajanje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH.*
3. *Narodna skupština Republike Srpske povlači saglasnost koju je Zaključcima Narodne skupštine Republike Srpske, broj 01-1005/03, od 30. oktobra 2003. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 95/03), dala Vladi Republike Srpske da može zaključiti Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja između Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.*
4. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da povuče saglasnost na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja između Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, koji su dana 5. decembra 2003. godine, u prisustvu Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, potpisali premijeri entitetskih Vlada.*
5. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske Zakon o porezu na dodatu vrijednost u Republici Srpskoj i Zakon o akcizama Republike Srpske.*
6. *Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje, Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Zakon o porezu na dodatu vrijednost i Zakon o akcizama u BiH neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu Zakona o porezu na dodatu vrijednost u Republici Srpskoj i Zakona o akcizama Republike Srpske.*
7. *Ovi zaključci stupaju na snagu narednog dana od dana donošenja.*

49. **Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske broj 01-1005/03 od 30. oktobra 2003. godine** („Službeni glasnik RS” broj 95/03) u relevantnom dijelu glase:

1. Narodna skupština Republike Srpske je saglasna da se nadležnost iz oblasti indirektnog oporezivanja u okviru sistema porezne politike (član 68. stav 3. tačka 7. Ustava Republike Srpske) prenese na Parlamentarnu skupštinu BiH kako bi se omogućilo razmatranje i usvajanje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH.

2. Narodna skupština Republike Srpske, saglasno stavu 1. ovog zaključka, daje mogućnost Vladi Republike Srpske da potpiše sa Vladom Federacije BiH odgovarajući sporazum radi realizacije odredbi pomenutog zakona u skladu sa ovlašćenjima koja joj daje član 4. tačka 4. pod (e) Ustava BiH.

3. Narodna skupština Republike Srpske prosljeđuje izvode iz zapisnika o toku rasprave o reformi carina i poreskog sistema, vođenoj na ovoj sjednici Narodne skupštine, radi informisanja poslanika iz Republike Srpske u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

4. Narodna skupština Republike Srpske ponavlja svoje opredjeljenje da se i kroz podršku donošenju ovog zakona da doprinos bržem napredovanju BiH i njenih entiteta u procesu stabilizacije i pridruživanju EU.

5. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine da ovoj skupštini predloži u najkraćem vremenu adekvatnu formu, odnosno mogući način prenošenja ustavnih ovlaštenja, jer će se ovo pitanje u formalno pravnom smislu postavljati i u drugim slučajevima eventualnog prenosa nadležnosti ili dijela nadležnosti u drugim oblastima.

6. Ovi zaključci stupaju na snagu danom donošenja, a objavit će se u “Službenom glasniku Republike Srpske”.

50. **Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik BiH“ br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 50/08 – ZO, 49/09, 32/13 i 91/17)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik BiH“ broj 44/03) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 29. decembra

2003. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 29. decembra 2003. godine, usvojila je

ZAKON

O SISTEMU INDIREKTOG OPOREZIVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

I - OPĆE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uspostavlja se institucionalna i organizaciona osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, koja će podržati sveukupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija), Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Distrikt) kao i pružiti podršku funkcioniranju jedinstvene ekonomske teritorije u Bosni i Hercegovini.

U smislu ovog zakona, pojam "indirektni porez" odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatnu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.

51. **Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda** („Službeni glasnik BiH“ br. 55/04, 34/07, 49/09 i 91/17)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda** („Službeni glasnik BiH“ broj 55/04) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Doma naroda, održanoj 23. novembra 2004. godine, i sjednici Predstavničkog doma, održanoj 2. decembra 2004. godine, usvojila je

ZAKON

O UPLATAMA NA JEDINSTVENI RAČUN

I RASPODJELI PRIHODA

I - OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom regulira se način uplate indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi (u daljem tekstu: prihodi), za koje je odgovorna Uprava za indirektno oporezivanje (u daljem tekstu: Uprava), pravila za vođenje jedinstvenog računa za prikupljanje indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi, doznačavanje i raspodjela prikupljenog prihoda Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: država), Republici Srpskoj, Federaciji BiH (u daljem tekstu: entiteti) i Brčko Distriktu BiH (u daljem tekstu: Distrikt), knjigovodstvene evidencije za jedinstveni račun, informiranje u pogledu prikupljanja, doznačavanja i raspodjele prikupljenog prihoda i godišnja nezavisna eksterna revizija o prikupljanju i raspodjeli prikupljenih prihoda.

Pod pojmom "indirektni porezi" podrazumijevaju se uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodanu vrijednost i svi drugi porezi zaračunati na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine kao što je navedeno u čl. 1. i 4. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 44/03), u daljem tekstu: ZSIO.

Pod pojmom "ostali prihodi i takse" smatraju se prihodi od skladištenja, ležarine, novčanih kazni, prihodi od prodaje robe predate Upravi ili robe oduzete u upravnom ili prekršajnom postupku, prihodi od carinske pratnje, prihodi ostvareni prodajom EUR 1 obrazaca, prihodi od iznajmljivanja, prihodi terminala, vanredni prihodi i ostali prihodi koje ostvaruje Uprava u okviru vlastite djelatnosti.

52. **Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 89/05) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. (a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 21. decembra 2005. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 22. decembra 2005. godine, usvojila je

ZAKON

O UPRAVI ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE

POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Predmet Zakona)

Ovim zakonom regulira se nadležnost, organizacija, rukovođenje Upravom za indirektno oporezivanje (u daljnjem tekstu: UIO), prava i dužnosti zaposlenih, upravljanje ljudskim potencijalima i druga pitanja.

53. **Zakon o postupku indirektnog oporezivanja** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 89/05 i 100/13)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o postupku indirektnog oporezivanja** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 89/05) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na 70. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 8.11.2005. godine, i na 51. sjednici Doma naroda, održanoj 28.11.2005. godine, usvojila je

ZAKON

O POSTUPKU INDIREKTOG OPOREZIVANJA

DIO I. (Opće odredbe propisa o indirektnom oporezivanju)

POGLAVLJE I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

(Osnovni princip)

(1) Ovim zakonom uređuje se postupak utvrđivanja, naplate i kontrole indirektnih poreza i poreski prekršaji.

(2) Postupak provođenja i izvršavanja aktivnosti iz oblasti carinskih dažbina reguliran je Zakonom o carinskoj politici u Bosni i Hercegovini ("Sl. glasnik BiH", br. 57/04 i 12/05) i supsidijarno ovim zakonom.

54. **Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 89/05 i 62/11)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 89/05) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 8. novembra

2005. godine, i na sjednici Doma naroda, održanoj 28. novembra 2005. godine, usvojila je

ZAKON

O POSTUPKU PRINUDNE NAPLATE INDIREKTH

POREZA

DIO I. OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Sadržaj Zakona)

(1) Ovim zakonom uređuje se postupak po kojem Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: UIO) prinudnim putem naplaćuje indirektnne poreze i ostale prihode i takse (u daljnjem tekstu: dugovanja).

(2) Dugovanja po osnovu indirektnih poreza koja se naplaćuju prema odredbama ovog zakona su dugovanja određena Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 44/03 i 52/04) i Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", br. 55/04).

55. **Zakon o porezu na dodatu vrijednost** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 9/05, 35/05, 100/08 i 33/17)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o porezu na dodatu vrijednost** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 9/05) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 50. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 12. januara 2005. godine, i na 37. sjednici Doma naroda, održanoj 26. januara 2005. godine, usvojila je

ZAKON

O POREZU NA DODATU VRIJEDNOST

I - OPĆE ODREDBE

Član 1.

Teritorijalna primjena

Ovim zakonom uvodi se obaveza i regulira se sistem plaćanja poreza na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV) na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Teritoriju Bosne i Hercegovine čini teritorija koja se nalazi pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, uključujući i zračni prostor i morsko područje koje se, prema državnom i međunarodnom zakonu, nalazi pod suverenitetom ili jurisdikcijom Bosne i Hercegovine.

56. **Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 49/09, 49/14, 60/14 i 91/17)

U konkretnom slučaju primjenjuje se **Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 49/09) koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 54. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 27. maja 2009. godine, i na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 18. juna 2009. godine, usvojila je

ZAKON**O AKCIZAMA U BOSNI I HERCEGOVINI****DIO PRVI - OSNOVNE ODREDBE****Član 1.****(Predmet)**

(1) Ovim zakonom uređuje se oporezivanje prometa i/ili uvoza određenih vrsta proizvoda (u daljnjem tekstu: akcizni proizvodi) na teritoriji Bosne i Hercegovine posebnim oblikom poreza - akcizom.

(2) Odredbe ovog zakona primjenjuju se i na putarinu.

e) Ostali propisi

57. **Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine** (tekst preuzet sa internetske stranice <https://www.narodnaskupstinars.net>) glase:

1. *Narodna skupština Republike Srpske usvaja Informaciju o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH.*
2. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske zakone i druge propise koji će omogućiti nesmetano funkcionisanje Republike Srpske.*
3. *Zakoni i drugi propisi kojima je izvršen prenos nadležnosti sa Republike Srpske na institucije BiH neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu zakona i drugih propisa iz tačke 2. ovih zaključaka.*
4. *Ovi zaključci stupaju na snagu narednog dana od dana donošenja.*

58. **Odluka visokog predstavnika kojom se ukidaju Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske br. 01-787/09 i br. 01-788/09 doneseni 14. maja 2009. godine** (tekst preuzet sa internetske stranice <http://www.ohr.int/>) u relevantnom dijelu glasi:

***Koristeći** se ovlaštenjima koja su visokom predstavniku dana u članu V Aneksa 10. (Sporazum o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora) [...];*

***Uzimajući u obzir** da je Narodna skupština Republike Srpske, na svojoj sjednici održanoj 14. maja 2009. godine, nakon razmatranja dokumenta Vlade Republike Srpske “Informacija o efektima prenosa ustavnih ovlašćenja sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine”, donijela Zaključak br. 01-787/09 kojim se usvaja navedena “Informacija” kao i dodatne Zaključke br. 01-788/09 (u daljem tekstu pod zajedničkim nazivom “Zaključci”); [...]*

***Konstatirajući** da se u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske, Zaključcima, između ostalog, utvrđuje politika organa Republike Srpske i daju smjernice za sprovođenje te politike, te utvrđuju obaveze Vlade, ministarstava i posebnih organizacija u sprovođenju te politike;*

***S obzirom na to** da se Zaključcima ugrožavaju isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine izričito navedene u Ustavu Bosne i Hercegovine;*

***S obzirom i na to** da se Zaključcima zanemaruju odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine donesene o mnogim pitanjima navedenim kao nadležnosti koje su “preuzete od ili prenesene od strane” Republike Srpske;*

Obraćajući pažnju na činjenicu da se Zaključcima bez razlike osporavaju zakoni koji su doneseni odlukama visokog predstavnika, tvrdeći da oni nisu zasnovani na Ustavu BiH;

Konstatirajući takođe da se Zaključcima nalaže odnosno zahtijeva od određenih organa ili predstavnika Republike Srpske da preduzimaju radnje za sprovođenje politike sadržane u navedenim Zaključcima;

Zabrinut zbog činjenice da se Zaključcima Narodnoj skupštini Republike Srpske nastoji dati mehanizam za pokretanje postupka entitetskog glasanja predviđenog u Ustavu Bosne i Hercegovine, uslijed čega se ugrožava funkcionalnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i shodno tome šteti sposobnosti Bosne i Hercegovine da ispuni svoj program aktivnosti za pristupanje u EU i NATO;

Podsjećajući na to da se Ustavom Bosne i Hercegovine, i to konkretno njegovim članom III/5, predviđa da nadležnosti koje ne pripadaju Bosni i Hercegovini prema Ustavu mogu samo preuzeti institucije Bosne i Hercegovine kada se postigne saglasnost entitetâ, te da se od Republike Srpske tražila i da će se i dalje tražiti saglasnost za preuzimanje takvih nadležnosti; [...]

S obzirom na činjenicu da se članom VI/5 Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da su “odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće”, i da se članom III/3(b) Ustava Bosne i Hercegovine, između ostalog, predviđa da će se “entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog Ustava (...), kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine”;

Zaključujući stoga da se Zaključcima ugrožava sistem podjele nadležnosti između države i entiteta uspostavljen Ustavom Bosne i Hercegovine i naknadno tumačen od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u nizu njegovih odluka, te uslijed toga formalno zanemaruju ili osporavaju prethodno pomenute odredbe Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir i da se na taj način dovodi u pitanje pravno postojanje Republike Srpske predviđeno istim Aneksom 4;

Osuđujući to što Narodna skupština Republike Srpske, nastojeći da supstituira vlastitim tumačenjem Ustava BiH i njegovog člana III tumačenje koje je dao Ustavni sud BiH, ugrožava autoritet najviše institucije koja podržava vladavinu zakona u Bosni i Hercegovini;

[...] visoki predstavnik ovim donosi sljedeću:

ODLUKU

kojom se ukidaju Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske br. 01-787/09 i br. 01-788/09 doneseni 14. maja 2009. godine

Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske br. 01-787/09 i br. 01-788/09, doneseni 14. maja 2009. godine ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 50/09), ukidaju se danom stupanja na snagu ove Odluke.

Ova Odluka stupa na snagu odmah i odmah se objavljuje na internet stranici Ureda visokog predstavnika. Ova Odluka odmah se objavljuje u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" i "Službenom glasniku Republike Srpske".

59. Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske broj 01-787/09 i broj 01-788/09 doneseni 14. maja 2009. godine („Službeni glasnik RS“ broj 50/09) u relevantnom dijelu glase:

1. [...] Članom III. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđene su nadležnosti koje pripadaju institucijama Bosne i Hercegovine. Također je utvrđeno da "sve vladine funkcije i ovlaštenja, koja nisu Ustavom izričito data institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima".

2. Na osnovu podnesene Informacije o efektima prijenosa ustavnih ovlaštenja sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Informacija) Narodna skupština ocjenjuje da je u 68 slučajeva došlo do prijenosa ili preuzimanja nadležnosti sa institucija entiteta na institucije Bosne i Hercegovine. Narodna skupština konstatira da je samo u tri slučaja dala saglasnost u smislu člana III5. Ustava Bosne i Hercegovine da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine može donijeti zakone kojima se vrši prijenos nadležnosti s entiteta na institucije Bosne i Hercegovine.

5. Narodna skupština smatra da je u eventualnim razgovorima o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine neophodno propisati procedure prijenosa nadležnosti s entiteta na institucije Bosne i Hercegovine, kao i povrata istih.

Narodna skupština smatra da svaki prijenos nadležnosti ima karakter ustavnih promjena, te da bi procedura prijenosa nadležnosti trebalo da bude na način i po postupku za promjene Ustava Republike Srpske.

6. Narodna skupština smatra da, u eventualnim razgovorima o promjenama Ustava Bosne i Hercegovine, svaka promjena podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine, uključujući i nadležnosti koje su u međuvremenu prenesene bez promjene Ustava Bosne i Hercegovine, mora biti predmet temeljnog razgovora i može biti samo rezultat konsenzusa i kompromisa domaćih snaga, bez nametanja rješenja od strane međunarodnih subjekata.

7. Narodna skupština tvrdi da prijenos nadležnosti, bez prethodnog dogovora entiteta, izvršen samo donošenjem akata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine nije ustavan, jer su dogovorene strane, u smislu Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti. [...]

8. Narodna skupština traži da se za do sada neustavno prenesene nadležnosti pokrenu postupci izmjena i dopuna ranije donesenih zakona, odnosno da se pokrenu pravni sporovi pred domaćim i stranim pravosudnim institucijama.

10. Narodna skupština konstatira da nisu u potpunosti ispoštovani zaključci Narodne skupštine od 25. februara 2004. godine prilikom razmatranja Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz uspostavu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. Ovim zaključcima izričito je traženo da se "institucionalno i suštinski sačuvaju uticaji entiteta, što podrazumijeva formiranje podsavjeta sa jasno definiranom ulogom i procedurom njihovog rada u odnosu na Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine".

V. Dopustivost

60. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi čl. IV/2. i VI/3.a) Ustava BiH:

61. Član IV/2. Ustava BiH glasi:

Predstavnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

62. Član VI/3.a) Ustava BiH 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.

63. Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

64. Imajući u vidu odredbe člana IV/2. i člana VI/3.a) Ustava BiH, Ustavni sud konstatira da je predmetni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt. Naime, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH sastoji se od 42 člana, pa 15 članova, koliko je podnijelo zahtjev, čine najmanje jednu četvrtinu od ukupnog broja članova u smislu člana VI/3.a) stav 2. Ustava BiH.

65. Nakon što je utvrđeno da je predmetni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt, Ustavni sud će utvrditi ulaze li pitanja koja se pokreću predmetnim zahtjevima u nadležnost Ustavnog suda kako je to propisano članom VI/3.a) Ustava BiH. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva u vezi s nadležnošću Ustavnog suda smatraju da osporena deklaracija i zaključci nisu obični akti niže pravne snage, pa njihov efekt može biti „prijetnja opstojnosti države BiH“ jer se njima daje nalog organima RS da preduzimaju aktivnosti na mijenjanju ustavno-pravnog sistema BiH i donošenju zakona za koje ne postoji nadležnost RS. S druge strane, Narodna skupština u odgovoru na zahtjev ističe da u konkretnom slučaju nije riječ o zakonima već o Deklaraciji i zaključcima kao aktima niže pravne snage koji se trebaju posmatrati kao politički akti, zbog čega Ustavni sud nema nadležnost za njihovu ocjenu.

66. Ustavni sud zapaža da u konkretnom slučaju nije sporno da predmet ocjene ustavnosti nisu ni ustav niti zakoni Entiteta. Kako je u članu VI/3.a) Ustava BiH propisano da je Ustavni sud nadležan odlučivati o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom ustavu, što uključuje, ali se ne

ograničava na to je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s ovim ustavom, Ustavni sud treba ispitati je li u konkretnom slučaju nadležan za ocjenu ustavnosti osporenih akata. U skladu s navedenim, Ustavni sud će u narednim tačkama obrazložiti svoj stav u pogledu nadležnosti za odlučivanje o predmetnim zahtjevima.

67. Ustavni sud podsjeća kako je u svojoj praksi uspostavio određeni stepen ekstenzivnog tumačenja dijela odredbe člana VI/3.a) Ustava koji glasi; „[...] uključujući, ali ne ograničavajući se na to“, rukovodeći se stavom da „ustavotvorac u vrijeme donošenja Ustava BiH nije mogao predvidjeti sve dimenzije funkcija Ustavnog suda, a da se nepredvidljivost često povezuje s pitanjem nadležnosti Ustavnog suda“. Ustavni sud je dalje naglasio kako se, „ako bi ustavotvorac detaljno propisao uvjete za donošenje odluke Ustavnog suda, postavlja pitanje bi li se na taj način ograničile mogućnosti djelovanja Ustavnog suda. Otuda tekst u članu VI/3.a) Ustava BiH 'uključujući, ali ne ograničavajući se na to:' [...]“. Obrazlažući dalje svoj stav, Ustavni je sud naveo: „Ustavni sud je jedna od najodgovornijih institucija sistema koji predstavlja dodatni mehanizam zaštite i osigurava dosljedno poštovanje ljudskih prava u skladu s međunarodnim konvencijama i ostalim međunarodnim dokumentima. Ustavni sud mora biti pravedni i pouzdani zaštitnik Ustava BiH, njegovih vrijednosti i ljudskih prava. Dosta je pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH koja trebaju biti rasvijetljena, a jedino mjerodavno i kompetentno je tumačenje Ustavnog suda“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 4/05* od 22. aprila 2005. godine, st. 14-16, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05).

68. Ustavni sud dalje ukazuje na to da je u svojoj dosadašnjoj praksi, u situacijama kada je pokretano pitanje usaglašenosti nekog općeg akta koji nije izričito naveden u odredbi člana VI/3.a) Ustava BiH, u svakom pojedinačnom predmetu ocijenio okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na nadležnost koja mu je dodijeljena na osnovu navedenog člana, te shodno tome izražavao stav hoće li konkretni zahtjev za ispitivanje tih akata ocijeniti dopustivim. Također, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 6/06* od 29. marta 2006. godine, tačka 21, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/08), kao i da je konačni autoritet u pogledu tumačenja i primjene Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 9/09* od 26. novembra 2010. godine, stav 70, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 48/11). Shodno navedenom, Ustavni sud će prezentirati dosadašnju praksu u predmetima koji su se bavili pitanjem ocjene ustavnosti akata nižeg pravnog ranga od zakona.

69. U ovom kontekstu, Ustavni sud podsjeća da su u Odluci o dopustivosti i meritumu broj *U 7/16* predmet pobijanja bili akti niže pravne snage od zakona, i to Odluka o usvajanju Jedinostvenog

programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine i Jedinственog programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine koje je donio direktor Agencije za statistiku. Podnosilac zahtjeva je tvrdio da pobijani akti krše Ustav BiH jer nisu u skladu sa Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH i Zakonom o statistici BiH koje je donijela Parlamentarna skupština BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U 7/16* od 19. januara 2017. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba). Ustavni sud je zaključio da ne može zasnovati nadležnost za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH jer pobijani akti ne pokreću pitanje kršenja ljudskih prava, kao i da spor ne može proizlaziti iz važećih propisa. Najzad, Ustavni sud je istakao da nema nadležnost ispitivati zakonitost uopćeno, a da iz argumentacije podnosioca zahtjeva proizlazi da se suštinski pokreće pitanje usklađenosti pobijanih akata sa Zakonom o popisu i Zakonom o statistici (vidi tač. 33. i 34).

70. Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj U 28/14 predmet ocjene ustavnosti bila odredba podzakonskog akta, Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o kriterijima, postupku i načinu raspodjele stranih dozvola za prevoz tereta domaćim prevoznicima, koji je donio ministar komunikacija i prometa. S obzirom na to da se zahtjev za ocjenu ustavnosti odnosio na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te ostvarivanje ustavnih principa, kao što je princip tržišne privrede, pravo na imovinu i pravo na zabranu diskriminacije, Ustavni sud je zaključio da je nadležan vršiti kontrolu ustavnosti konkretnog podzakonskog akta (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 28/14* od 26. novembra 2015. godine, tačka 15, dostupna na www.ustavnisud.ba).

71. Ustavni sud također ukazuje da je u dosadašnjoj praksi izgradio i stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u BiH u odnosu na ustavnu nadležnost za donošenje (i) podzakonskih akata može dovesti do pokretanja ustavnog spora u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH. Upravo imajući u vidu odredbe iz člana VI/3. prema kojima će „Ustavni sud podržati ovaj Ustav [...]“, kao i odredbe iz istog člana koje u relevantnom dijelu glase „[...] uključujući, ali ne ograničavajući se [...]“ u vezi s kojim Ustavni sud posmatra i odredbe o podjeli nadležnosti iz člana III Ustava BiH, te imajući u vidu (i) ustavni princip pravne države iz člana I/2. Ustava BiH, Ustavni sud smatra da može zasnovati nadležnost i odlučiti o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je nenadležno tijelo donijelo podzakonski akt za čije donošenje nije imalo nadležnost prema Ustavu BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 10/14* od 4. jula 2014. godine, tačka 79).

72. Također, Ustavni sud je u svojoj praksi u vezi s pitanjem postojanja ustavnog spora zauzeo stav da „akti i aktivnosti jednog od entiteta mogu pokrenuti pitanje postojanja spora između tog entiteta i BiH o nekom pitanju iz Ustava BiH za čije rješavanje je jedino nadležan Ustavni sud“ (*mutatis mutandis*, *op. cit.*, U 10/14, tačka 75. s daljnjim referencama). Pri tome je Ustavni sud u svojoj praksi protumačio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U 12/08 od 30. januara 2009. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 62/09, tačka 7). U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je, prema odredbi člana VI/3.a) Ustava BiH, jedini nadležan odlučivati o bilo kojem sporu koji se, između ostalog, prema ovom ustavu javlja između BiH i jednog entiteta.

73. Shodno citiranoj praksi, proizlazi da sama činjenica da su pobijane odredbe sadržane u pravnim aktima koji nisu izričito pobrojani u članu VI/3.a) Ustava BiH nije bez izuzetka prepreka za odlučivanje Ustavnog suda. Međutim, to u isto vrijeme ne znači i da svaki takav pravni akt može biti predmet ocjene ustavnosti u smislu nadležnosti iz citirane ustavne odredbe, kao i da će svako pozivanje na principe sadržane u Ustavu BiH nužno rezultirati postojanjem spora za koji je jedino Ustavni sud BiH nadležan za odlučivanje (vidi, *mutatis mutandis*, između ostalih, Odluka broj U 28/13, tačka 17). Polazeći od navedenog, Ustavni sud ukazuje da se prilikom razmatranja nadležnosti ne ograničava samo na vrstu akata, već je neophodno temeljito analizirati sadržaj spornih akata i posljedice koje taj akt proizvodi.

74. U konkretnom slučaju Ustavni sud prvenstveno zapaža da se prema članu 178. Poslovnika deklaracijom izražava stav Narodne skupštine o općim pitanjima u vezi s pravima i dužnostima Republike, kao i o drugim općim pitanjima od interesa za građane RS. Razmatrajući sadržaj osporene deklaracije, Ustavni sud zapaža da se njom u pretežnom dijelu izražavaju stavovi Narodne skupštine o općim pitanjima (kao što su nepostojanje ustavnopravnog kontinuiteta BiH, asimetričan način organizacije države, neustavnost zakona koje je nametnuo visoki predstavnik, djelovanje Ustavnog suda i sl.) i daje vlastito tumačenje raspodjele nadležnosti između entiteta RS i države BiH. Međutim, Ustavni sud zapaža da je u tački 18. Deklaracije sadržan stav da je u nadležnostima prenesenim na nivo BiH bilo potrebno izvršiti izmjene i dopune Ustava BiH. Narodna skupština u tački 17. Deklaracije smatra „[...] da sadašnju neusklađenost nadležnosti prenesenih na nivo BiH bez promjene i dopune Ustava BiH kao Aneksa 4. Dejtonskog sporazuma treba prevazići/riješiti doslednom primjenom odredbe 3.3.b. Ustava BiH koji nedvosmisleno propisuje da će se entiteti 'u potpunosti pridržavati ovog Ustava BiH' “. Nadalje, Narodna skupština (u tački 17) smatra da to „[...] podrazumijeva pravo Narodne skupštine i Vlade RS da obustave primjenu bilo kog akta,

mjere ili aktivnosti organa i institucija na nivou BiH, a koji nemaju osnov u Ustavu BiH i nisu izričito Ustavom BiH utvrđeni kao nadležnost organa na nivou BiH“. Na osnovu toga, u tački 19. Deklaracije navedeno je: „Narodna skupština zadužuje Vladu RS da, u koordinaciji sa predsjednikom RS, pripremi tekst Ustava RS kojim će se potvrditi sve nadležnosti RS, izuzimajući nadležnosti koje po Ustavu BiH pripadaju BiH [...]“, a u tački 20. je navedeno: „O proceduri za donošenje novog Ustava RS, Narodna skupština će odlučiti nakon razmatranja teksta koji će predložiti Vlada RS.“ Dakle, nakon općih političkih stavova u Deklaraciji se utvrđuju konkretni ciljevi koje organi RS trebaju izvršiti ili koje imaju pravo da izvrše, kao npr. „[...] pravo Narodne skupštine i Vlade RS da obustave primjenu bilo kog akta, mjere ili aktivnosti organa i institucija na nivou BiH, a koji nemaju osnov u Ustavu BiH [...]“ ili „[...] Narodna skupština zadužuje Vladu RS da, u koordinaciji sa predsjednikom RS, pripremi tekst Ustava RS kojim će se potvrditi sve nadležnosti RS [...]“. Znači, nakon izražavanja općih političkih stavova, organima javne vlasti u RS se daju konkretni zadaci koje treba da izvrše.

75. S druge strane, Ustavni sud zapaža da je u članu 182. Poslovnika propisano da se zaključkom utvrđuje politika izvršavanja zakona, drugih propisa i općih akata koje donosi Narodna skupština, daju smjernice za provođenje te politike i utvrđuju obaveze Vlade, ministarstva i posebnih organizacija u provođenju te politike, pripremanja zakona i drugih akata. Nadalje, u članu 239. Poslovnika propisano je da Narodna skupština zauzima stavove i donosi zaključke o izvještajima, analizama i informacijama, te da u smislu člana 272. Poslovnika razmatra pitanja koja se odnose na rad Vlade, pored ostalog, donošenjem zaključka kojim se usmjerava rad Vlade ili joj se daju smjernice u vezi s izvršavanjem zakona, drugih propisa i općih akata Narodne skupštine. Ustavni sud zapaža da su osporeni zaključci doneseni na jednak metodološki način, kao i da imaju sličan sadržaj. Naime, njima se prvenstveno usvajaju informacije o pravosudnim institucijama BiH, o prenosu nadležnosti sa RS na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti, o prenosu nadležnosti sa RS na nivo BiH, te o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja. Zatim se konstatira da Narodna skupština povlači saglasnosti koje je dala Vladi RS za potpisivanje Sporazuma o prenošenju nadležnosti, te se zadužuje Vlada RS da povuče saglasnost na sporazume o prenošenju određenih nadležnosti. Zatim se zadužuje Vlada RS da u roku od šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje određene zakone, i to Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću RS, zakone iz oblasti odbrane i sigurnosti, zakone i druge propise koji će omogućiti nesmetano funkcioniranje RS, te Zakon o porezu na dodatu vrijednost u RS i Zakon o akcizama RS. Naposljetku, u zaključcima je sadržan stav da se od dana stupanja na snagu zakona koji trebaju biti doneseni u Narodnoj skupštini

određeni zakoni koji su doneseni na nivou BiH neće primjenjivati na teritoriji RS, te je određeno da zaključci stupaju na snagu narednog dana od dana donošenja.

76. Razmatrajući postojanje nadležnosti Ustavnog suda u dijelu u kojem podnosioci zahtjeva osporavaju Deklaraciju u dijelu u kojem se izražavaju stavovi Narodne skupštine o općim pitanjima (kao što su nepostojanje ustavnopravnog kontinuiteta BiH, asimetričan način organizacije države, neustavnost zakona koje je nametnuo visoki predstavnik, djelovanje Ustavnog suda i sl.), te daje vlastito tumačenje raspodjele nadležnosti između entiteta Republika Srpska i države BiH, Ustavni sud zapaža da je nesporno da se u tom dijelu Deklaracije izražavaju politički stavovi Narodne skupštine kojima se ne uspostavlja bilo kakva obaveza za organe javne vlasti. U vezi s tim, Ustavni sud naglašava da nije zadatak Ustavnog suda izražavati mišljenje o navedenim političkim pitanjima. Stoga, kod činjenice da je riječ o političkim stavovima, Ustavni sud smatra da se njima na neposredan način ne pokreće pitanje postojanja spora u vezi sa st. 3, 6. i 10. Preambule Ustava BiH, te čl. I/2, II/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka broj U 6/08 od 30. januara 2009. godine, stav 10, dostupna na www.ustavnisud.ba). Također, Ustavni sud zapaža da se ne može smatrati spornim ni pravo Narodne skupštine da analizira izvještaje i informacije o prenesenim nadležnostima, te da se navedeni akti i aktivnosti u tom pogledu također mogu smatrati političkim stavovima Narodne skupštine, kojima se na bilo koji način ne reguliraju pitanja koja su regulirana samim Ustavom BiH. Osim navedenog, Ustavni sud smatra da se dio zaključaka koji se odnose na povlačenje ranije date saglasnosti za prenos nadležnosti ne odnosi na pitanja koja su regulirana Ustavom BiH, s obzirom na to da se radi o izjavama deklarativne prirode koje nemaju neposredan utjecaj na već uspostavljene nadležnosti na nivou Bosne i Hercegovine (vidi tačku 90. ove odluke). Međutim, kako je već napomenuto, Deklaracijom se ne izražavaju samo politički stavovi Narodne skupštine ili daju izjave deklarativne prirode, već se uspostavljaju (i) obaveze za organe javne vlasti RS.

77. S druge strane, Ustavni sud zapaža da su u odredbama tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti, tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH, te tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja ustanovljene određene obaveze, odnosno zaduženja za Vladu RS i predsjednika RS, te je određen rok za njihovo ispunjavanje. Te obaveze se odnose na pripremanje i upućivanje u proceduru novog teksta Ustava RS, kao i na pripremanje te upućivanje u proceduru zakona u oblastima u kojima je došlo do preuzimanja, odnosno prenosa nadležnosti sa entiteta na državu BiH na osnovu člana

III/5.a) Ustava BiH. Pored toga, sadržan je stav da se zakoni BiH koji su doneseni na osnovu te odredbe Ustava BiH i eksplicitno navedeni u zaključcima nakon donošenja i stupanja na snagu tih novih zakona u Narodnoj skupštini neće moći primjenjivati na teritoriji RS. Ustavni sud zapaža da iako osporeni pravni akti nisu objavljeni u „Službenom glasniku RS“, njih je prema posebnoj proceduri usvojila zakonodavna vlast, te je određeno da ti akti stupaju na snagu danom donošenja, što znači da oni proizvode posljedice jer su tijela izvršne vlasti u roku od šest mjeseci obavezna pripremiti i podnijeti na usvajanje zakone u tim oblastima. Za Ustavni sud je više nego očigledno da bi usvajanje navedenih zakona imalo trenutno dejstvo i moglo izazvati ozbiljne probleme za državu BiH i funkcioniranje njenih nadležnosti.

78. Imajući u vidu sadržaj navedenih akata, te polazeći od činjenice da je u članu III/5. Ustava BiH regulirano pitanje razgraničenja nadležnosti između entiteta i države te mogućnosti preuzimanja nadležnosti između entiteta i države, Ustavni sud konstatira da se osporeni akti odnose na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH. Naime, Ustavni sud zapaža da je u Deklaraciji i zaključcima dato veoma jasno zaduženje za pripremanje Ustava RS i zakona koji trebaju biti doneseni u roku od šest mjeseci, pri čemu osporeni akti, posmatrani pojedinačno i kao cjelina, sadrže precizne indikacije i nalog da je u oblastima u kojima su preuzete nadležnosti od strane države BiH potrebno donijeti određene propise na nivou entiteta. Ustavni sud naročito zapaža da sadržaj osporenih akata upućuje na to da će istog trenutka kada novi Ustav i zakoni koji se pripremaju na osnovu tih akata stupe na snagu ustavni poredak BiH biti doveden u pitanje jer je utvrđen prestanak primjene zakona donesenih u Parlamentarnoj skupštini BiH. Stoga, Ustavni sud zapaža da se navedenim odredbama Deklaracije i zaključaka dovode u pitanje isključive nadležnosti BiH koje su propisane u članu III/5.a) Ustava BiH. Prema tome, Ustavni sud, tumačeći odredbu prema kojoj je nadležan za rješavanje spora „uključujući, ali ne ograničavajući se“, zapaža da se stvaranje obaveze da se pripremi tekst Ustava RS i zakona u oblastima iz nadležnosti države BiH može smatrati „sporom“ u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH, te da se u konkretnom slučaju postavlja pitanje mogućnosti entiteta da pripremaju, donose i stavljaju van snage propise u oblastima za koje je ustanovljena nadležnost države.

79. U takvim okolnostima Ustavni sud, cijeneći okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na nadležnost koja mu je dodijeljena na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, te imajući u vidu Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 6/08 od 30. januara 2009. godine, zaključuje da su navodi Narodne skupštine da se u osporenim aktima radi o političkim pitanjima djelimično osnovani u odnosu na dijelove tih akata u kojima se iznose stavovi o općim pitanjima, daje vlastito tumačenje raspodjele nadležnosti između entiteta Republika Srpske i države BiH i analiziraju

izvještaji i informacije o prenesenim nadležnostima i sl. Međutim, Ustavni sud zaključuje da nije osnovano pozivanje Narodne skupštine na Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 6/08 u odnosu na dijelove osporenih akata kojima su ustanovljene konkretne pravne obaveze, odnosno zaduženja Vladi RS i predsjedniku RS da pripreme tekst Ustava RS i određenih zakona, te u dijelu u kojem je propisan prestanak važenja državnih zakona, što će biti razmotreno u nastavku ove odluke. Stoga je zahtjev 15 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske djelimično dopustiv.

VI. Meritum

80. Podnosioci zahtjeva ističu da je donošenjem osporenih akata došlo do kršenja čl. 3, 6. i 10. Preambule Ustava BiH, principa demokratije i pravne države iz člana I/2. Ustava BiH i principa hijerarhije pravnih propisa iz člana III/3.b) Ustava BiH, nadležnosti države BiH iz člana III/5.a) Ustava BiH, kao i da se njima dovodi u pitanje konačnost i obavezujuća snaga odluka Ustavnog suda prema članu VI/5. Ustava BiH. Imajući u vidu zaključke Ustavnog suda u pogledu dopustivosti zahtjeva, Ustavni sud naglašava da će se pitanja koja će razmatrati u meritumu odnositi samo na dijelove osporenih akata kojima je ustanovljeno zaduženje Vladi RS i predsjedniku RS da pripreme tekst Ustava RS i određenih zakona, te u dijelu u kojem je propisan prestanak važenja državnih zakona. Stoga, odredbe iz osporenih akata koje će Ustavni sud ispitati su:

a) **Deklaracija o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine**, i to tačke:

17. Narodna skupština smatra da sadašnju neusklađenost nadležnosti prenesenih na nivo BiH bez promjene i dopune Ustava BiH kao Aneksa 4. Dejtonskog sporazuma, treba prevazići/riješiti doslednom primjenom odredbe 3.3.b. Ustava BiH koji nedvosmisleno propisuje da će se entiteti „u potpunosti pridržavati ovog Ustava BiH“. To podrazumijeva pravo Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske da obustave primjenu bilo kog akta, mjere ili aktivnosti organa i institucija na nivou BiH, a koji nemaju osnov u Ustavu BiH i nisu izričito Ustavom BiH utvrđeni kao nadležnost organa na nivou BiH.

18. Potvrđujući svoja ranija dokumenta o ustavnopravnim odnosima, a posebno Rezoluciju o zaštiti ustavnog poretka i proglašenju vojne neutralnosti od 18. oktobra 2017. godine, Zaključke u vezi Informacije o neustavnoj transformaciji dejtonske strukture BiH i uticaju na položaj i prava Republike

Srpske od 12. novembra 2019. godine, Zaključke Narodne skupštine povodom Informacije u vezi antidejtonskog djelovanja Ustavnog suda BiH, od 13. februara 2020. godine, kao i Zaključke Narodne skupštine povodom Informacije o primjeni Aneksa 10. Dejtonskog sporazuma od 10. marta 2021. godine, Narodna skupština smatra da je neophodno pristupiti promjeni Ustava Republike Srpske donošenjem novog teksta Ustava Republike Srpske.

19. Narodna skupština zadužuje Vladu Republike Srpske da, u koordinaciji sa predsjednikom Republike Srpske, pripremi tekst Ustava Republike Srpske kojim će se potvrditi sve nadležnosti Republike Srpske, izuzimajući nadležnosti koje po Ustavu BiH pripadaju BiH. Novim Ustavom Republike Srpske, između ostalog, Banja Luka će biti određena kao glavni grad Republike Srpske, a Pale kao prestonica Republike Srpske.

20. O proceduri za donošenje novog Ustava Republike Srpske, Narodna skupština će odlučiti nakon razmatranja teksta koji će predložiti Vlada Republike Srpske.

b) Zaključci u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine, i to tačke:

4. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske.

5. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske.

c) Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine, i to tačke:

4. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti.

5. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, Zakon o obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine i Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti.

d) Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine, i to tačke:

5. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske Zakon o porezu na dodatu vrijednost u Republici Srpskoj i Zakon o akcizama Republike Srpske.

6. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje, Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Zakon o porezu na dodatu vrijednost i Zakon o akcizama u BiH neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu Zakona o porezu na dodatu vrijednost u Republici Srpskoj i Zakona o akcizama Republike Srpske.

e) Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine, i to tačke:

2. Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da u roku do šest mjeseci uputi na razmatranje i usvajanje u Narodnu skupštinu Republike Srpske zakone i druge propise koji će omogućiti nesmetano funkcionisanje Republike Srpske.

3. Zakoni i drugi propisi kojima je izvršen prenos nadležnosti sa Republike Srpske na institucije BiH neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske od dana stupanja na snagu zakona i drugih propisa iz tačke 2. ovih zaključaka.

81. Prvo pitanje koje se postavlja pred Ustavni sud, a na kojem podnosioci zahtjeva i zasnivaju svoje zahtjeve za ocjenu ustavnosti, jeste jesu li akti koji je donijela Narodna skupština RS kompatibilni s Ustavom Bosne i Hercegovine, u prvom redu sa članom III/3.b) Ustava BiH, a prema tome i s principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH. U vezi sa članom III/3.b) Ustava BiH naglašava se „[...] Ustavni sud polazi od toga da iako član III stav 3. Ustava BiH propisuje kako

sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, on također uspostavlja jasnu normativnu hijerarhiju: član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje kako se entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju u potpunosti pridržavati Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne. Time Ustav BiH uspostavlja normativnu hijerarhiju između državnog ustava i entitetskog pravnog sistema. Iz ovog odnosa proizlazi i sistem derogacije, počevši od samog entitetskog ustava, a što je Ustavni sud jasno pokazao u predmetu broj U 5/98: ustavne odredbe entiteta ne mogu biti suprotne odredbama Ustava BiH. Također, svaki nivo vlasti ima svoje nadležnosti koje su određene ili određive Ustavom BiH. Ustav BiH, a ne entitetski ustav, garant je odnosa podjele nadležnosti između države, s jedne strane, i entitetâ, s druge strane. Takav odnos se može mijenjati samo na način koji je predviđen Ustavom BiH (između ostalih, odredbe člana III/5. i člana X Ustava BiH). Pravni sistem entiteta, uključujući njegov ustav, može tretirati samo one nadležnosti koje su mu dodijeljene Ustavom BiH [...]“ (vidi Odluku Ustavnog suda broj U 1/11 od 13. jula 2012. godine tačka 67).

82. Ustavni sud ukazuje da je u svojoj Odluci broj U 14/04 usvojio principijelan stav da „donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredbi člana III/3.b) Ustava BiH, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati“ (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 14/04 od 29. oktobra 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/05). Ovakav stav Ustavni sud je reafirmirao i u Odluci broj U 2/11 u kojoj je ponovno istakao da se „zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH smatraju [...] 'odlukama institucija Bosne i Hercegovine' iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entitetâ ili drugih administrativnih jedinica u BiH suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredbi člana III/3.b) Ustava BiH, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u BiH dužni pridržavati se, između ostalog, (i) odluka institucija BiH. Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija BiH, doveo bi se u pitanje i princip iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će 'Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona...' U tom slučaju s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr. zakona u oblasti privatizacije, zatim, rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice BiH mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija BiH. Dakle, entiteti

(ili druge administrativne jedinice BiH) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu zakonima koje su donijele institucije BiH. Činjenica da te obaveze nisu ispoštovane može dovesti do kršenja odredbi Ustava BiH“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 2/11* od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

83. Ustavni sud zapaža da se Deklaracija i zaključci odnose na pitanja koja proizlaze iz primjene odredbe člana III/5.a) Ustava BiH, odnosno da se tiču oblasti u kojima je došlo do preuzimanja nadležnosti BiH, na koji način su one postale dodatne nadležnosti Bosne i Hercegovine. Analizirajući, dalje, odredbu člana III/5.a) Ustava BiH, Ustavni sud zapaža da iako je članom III stav 3. Ustava BiH propisano da sve Vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom BiH izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima, u stavu 5. tačka a) je dato ovlaštenje Bosni i Hercegovini da preuzme određene nadležnosti od entitetâ, za šta se u Ustavu BiH koristi termin dodatne nadležnosti (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U 26/01* od 28. septembra 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 4/02). U odnosu na član III/5.a) Ustava („Dodatne nadležnosti“) Ustavni se sud podsjeća na Odluku u predmetu broj *U 9/00* (objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01 19. januara 2001. godine) u kojoj je izrazio stav da navedeni član razlikuje tri međusobno nezavisne hipoteze: Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost (1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; (2) stvarima koje su predviđene u aneksima 5-8. Općeg okvirnog sporazuma; ili (3) koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu s podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine prema čl. III/3. i III/5. Ustava. Saglasno navedenoj praksi, Ustavni sud naglašava da u situaciji kada je došlo do prenosa nadležnosti na nivo države BiH, takve nadležnosti su u skladu sa članom III/5.a) Ustava BiH postale nadležnosti BiH i na njih se ne odnosi dio odredbe člana III/3.a) Ustava BiH koji govori o nadležnosti entiteta u pitanjima koja Ustavom BiH nisu izričito dodijeljena institucijama BiH. Usvajanjem zakona iz određene oblasti na nivou BiH materija koju propisuju ti zakoni postala je nadležnost BiH, bez obzira na to što ta nadležnost nije bila izričito propisana u članu III/3.a) Ustava BiH ili nekoj drugoj odredbi Ustava BiH, s obzirom na to da nadležnosti BiH nisu propisane samo navedenom ustavnom odredbom (npr. vidi čl. I/4, I/7, II/1, II/6, III/4 i IV/4. Ustava BiH).

84. U konkretnom slučaju nije sporna činjenica da je u oblasti pravosuđa (za donošenje Zakona o VSTVBiH i formiranju VSTVBiH), u oblasti odbrane i sigurnosti, te u oblasti indirektnog oporezivanja postignuta saglasnost entiteta o prenosu nadležnosti na nivo države BiH. Na taj način je u tim oblastima došlo do preuzimanja nadležnosti Bosne i Hercegovine. Prenošnje nadležnosti države BiH istovremeno je značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona i

uspostavljanje odgovarajućih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća na član IV/4.a) Ustava koji predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su joj potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom ustavu. Dakle, u skladu s navedenom ustavnim odredbom, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je sljedeće zakone: Zakon o VSTVBiH, Zakon o odbrani BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Zakon o uplatama na jedinstveni račun, Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje, Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Zakon o porezu na dodatu vrijednost i Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini. Usvajanjem navedenih zakona od strane zakonodavnog tijela na nivou BiH materija koju propisuju ti zakoni postala je nadležnost države BiH, bez obzira na to što, kako je naprijed rečeno, te nadležnosti nisu bile eksplicitno propisane Ustavom BiH.

85. Nadalje, Ustavni sud konstatira da se pitanjem ustavnosti procedure uspostavljanja dodatnih nadležnosti BiH bavio u Odluci broj U 11/08 od 30. januara 2009. godine u kojoj je razmatrao ustavnost donošenja Zakona o VSTV-u, te je zaključio da je Zakon o VSTV-u donesen u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je u toj odluci konstatirao da je „[...] pobijani zakon donesen nakon što su entiteti zaključili Sporazum u skladu sa članom III/5. Ustava BiH, kojim su dali saglasnost da se uspostavi institucija države Bosne i Hercegovine pod nazivom Visoko sudsko i tužilačko vijeće od dana stupanja na snagu novog Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara se obavezalo da će Parlamentarnoj skupštini predati nacrt zakona. Nepobitno je, dakle, da je Bosna i Hercegovina, u smislu člana III/5.a) Ustava BiH, preuzela nadležnost od entitetâ u ovoj oblasti pravosuđa nakon što su entiteti o tome postigli saglasnost, čime je stvoren ustavni osnov za donošenje pobijanog zakona, kao i njegovih izmjena i dopuna. Naime, za podnosiocâ zahtjeva je upitno to što je kao osnov za donošenje zakona u preambuli pobijanog zakona naveden član IV/4.a) Ustava BiH u kojem je inkorporirana univerzalna nadležnost za donošenje zakona, a ne član III/5.a) Ustava BiH, čime bi se 'formalno omogućilo da se ova nadležnost prenese u nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine'. Ustavni sud, i u ovom kontekstu, naglašava da je formalni prenos nadležnosti sa entitetskog na državni nivo izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća prenesena na državni nivo. Parlamentarna skupština je donijela pobijani zakon u oblasti koja je prenesena na državni nivo, postupajući na taj način u okviru svojih ovlaštenja iz člana IV/4.a) Ustava BiH [...]“.

86. Dakle, i iz navedene odluke slijedi da je BiH u skladu sa Ustavom BiH preuzela dodatnu nadležnost u oblasti pravosuđa i da je institucija VSTVBiH uspostavljena u skladu sa Ustavom BiH. Ustavni sud ne vidi nikakav razlog da, odlučujući o predmetnim zahtjevima, zauzme drugačiji stav u odnosu na druge sporne oblasti na koje se odnose osporena deklaracija i zaključci. Naime, i u oblastima odbrane i sigurnosti i indirektnog oporezivanja, preuzimanje nadležnosti od strane države BiH izvršeno je na identičan način na osnovu člana III/5.a) Ustava BiH, odnosno na osnovu saglasnosti između entiteta kojima se te nadležnosti prenose na državu BiH. U tom pogledu, Ustavni sud smatra da je bitno naglasiti da je Ustavni sud zauzeo stav da „[...] Ustavna priroda odluka Ustavnog suda znači da niti jedno tijelo, zakonodavno, izvršno ili sudsko, nema nadležnost da o pitanjima o kojima je takvom odlukom odlučeno donosi drugačije akte, ili da te odluke propituje na bilo koji način [...]. Ovo su, istovremeno i zahtjevi iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje princip vladavine prava čiji je neodvojiv dio izvršenje sudskih odluka“ (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U 10/16* od 1. decembra 2016. godine, stav 37, dostupna na www.ustavnisud.ba).

87. Ustavni sud dalje uočava da se u konkretnom slučaju kao sporno postavlja pravno pitanje mogućnosti „vraćanja preuzetih nadležnosti“, odnosno je li Narodna skupština imala nadležnost da Deklaracijom i zaključcima nalaže pripremanje i upućivanje u proceduru novog teksta Ustava RS i zakona u oblastima u kojima je uspostavljena dodatna nadležnost BiH. Naime, iz relevantnog dijela sadržaja Deklaracije i zaključaka proizlazi da nadležnost za davanje zaduženja tijelima izvršne vlasti za pripremanje novog teksta Ustava RS i zakona u oblastima u kojima su prenesene nadležnosti Narodna skupština izvodi iz povlačenja saglasnosti za prenos nadležnosti koju je dala ranijim zaključcima, te stavova koje je istakla u Deklaraciji, dajući stavove o pravnoj prirodi takvih nadležnosti. U skladu s tim, Ustavni sud smatra da je bitno dati odgovor i na pitanje može li i kakav utjecaj imati povlačenje saglasnosti na već uspostavljene dodatne nadležnosti na nivou BiH.

88. Ustavni sud podsjeća da odredbama Ustava BiH nije regulirana mogućnost vraćanja preuzetih dodatnih nadležnosti na osnovu povlačenja saglasnosti jednog od entiteta ili na osnovu ponovne saglasnosti entiteta. Međutim, kod činjenice da su te nadležnosti preuzete od entiteta i da su na osnovu njih doneseni zakoni u Parlamentarnoj skupštini BiH, Ustavni sud, suprotno tvrdnjama podnosioca zahtjeva, ne nalazi bilo šta što ukazuje da bi takav reverzibilan prenos nadležnosti bio protivan Ustavu BiH, uz napomenu da se tako nešto ne bi moglo uraditi na način kako je to urađeno osporenim aktima.

89. Ustavni sud dalje naglašava da je za prenos nadležnosti neophodno ostvariti poštovanje odredbi Ustava BiH, odnosno nadležnosti institucija BiH. To prvenstveno podrazumijeva da je radi ostvarivanja principa vladavine prava u smislu čl. I/2. i III/3.b) Ustava BiH potrebno poštovati trenutni ustavno-pravni poredak i raspodjelu nadležnosti, te da je neophodno poštovanje odluka institucija BiH. Ustavni sud ponavlja da činjenica da te obaveze nisu poštovane može dovesti do kršenja odredbi Ustava BiH“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U 2/11* od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

90. U skladu s tim, Ustavni sud naglašava da za nadležnosti koje su već prenesene na državu BiH ne može postojati nadležnost entiteta za njihovo ponovno uspostavljanje, pa samim tim ni za njihovo reguliranje. Za to su isključivo nadležne institucije BiH, odnosno u konkretnom slučaju Parlamentarna skupština BiH, koja je smislu člana IV/4.a) Ustava BiH isključivo nadležna za reguliranje tih oblasti. Parlamentarna skupština BiH je donijela navedene zakone i stoga ih samo ona može staviti van snage. U takvim okolnostima zaključci kojim se povlače ranije date saglasnosti ne mogu za pravnu posljedicu imati prestanak već uspostavljenih nadležnosti BiH. Dakle, Ustavni sud naglašava da se samo na osnovu zaključaka, odnosno povlačenja ranije date saglasnosti ne može ponovno uspostaviti nadležnost entiteta, pa se u skladu s tim ne mogu ni davati nalozi za izmjenu Ustava RS za donošenje novih zakona u pogledu dodatnih nadležnosti BiH. Ustavni sud naročito naglašava da takvu pravnu posljedicu ne bi moglo imati ni zaključivanje novih sporazuma između entiteta kojim bi eventualno bila regulirana pitanja vraćanja preuzetih nadležnosti sve dok u Parlamentarnoj skupštini BiH ne bi bila donesena odgovarajuća odluka o prenosu (vraćanju) dodatnih nadležnosti na entitete. Prema tome, u situaciji kada je neka nadležnost entiteta na osnovu saglasnosti prenesena na državni nivo, ona je postala isključiva nadležnost države, pa u skladu s principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH samo na osnovu odluka donesenih u institucijama BiH (Parlamentarna skupština BiH) može doći do vraćanja tih ranije prenesenih nadležnosti.

91. Ustavni sud također zapaža da Narodna skupština u tački 17. Deklaracije, na osnovu parcijalnog tumačenja odredbe člana III/3.b) Ustava BiH, izvodi zaključak da su dodatne nadležnosti trebale biti eksplicitno navedene u Ustavu BiH, na osnovu čega izvodi pravo Narodne skupštine i Vlade RS da obustave primjenu bilo kog akta, mjere ili aktivnosti organa i institucija na nivou BiH, koji nisu izričito Ustavom BiH utvrđeni kao nadležnost organa na nivou BiH, te daje zaduženje za izmjenu Ustava na način kako je to navedeno u tač. 18, 19. i 20. Deklaracije. Ustavni sud ponavlja da se zakoni koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH smatraju „odlukama

institucija Bosne i Hercegovine“ iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entiteta ili drugih administrativnih jedinica u BiH suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredbi člana III/3.b) Ustava BiH, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u BiH dužni pridržavati se, između ostalog, (i) odluka institucija BiH. Ustavni sud ponovno naglašava da je Parlamentarna skupština imala ustavni osnov da donese zakone koji se Deklaracijom i zaključcima nastoje dovesti u pitanje, jer je donijela zakon u oblasti koja je na osnovu Sporazuma između entiteta, prema članu III/5. Ustava BiH, prenesena na državni nivo.

92. Prema tome, činjenica da su pitanja djelovanja i nadležnosti VSTVBiH, te pitanja koja se odnose na oblast odbrane i sigurnosti te indirektnog oporezivanja regulirana državnim zakonima, koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH, dovoljna je Ustavnom sudu da zaključi da je ovo pitanje u nadležnosti države, odnosno njenih institucija u smislu člana III/3.b) Ustava BiH. Imajući to u vidu, entitet RS, Narodna skupština, bez odgovarajuće odluke donesene u institucijama BiH, nije imala nadležnost da daje zaduženja izvršnoj vlasti u entitetu RS da tom zakonodavnom tijelu uputi na razmatranje i usvajanje zakona navedenih u osporenim aktima. U tom pogledu bitno je naglasiti da jedini način prestanka djelovanja navedenih zakona, kao odluka donesenih u institucijama BiH, mogu biti nove odluke institucija Bosne i Hercegovine, što podrazumijeva da sve dok su zakoni kao odluke institucija BiH na pravnoj snazi, entiteti su ih dužni poštovati i ne mogu imati nadležnosti za usvajanje bilo kakvih zakonodavnih aktivnosti u tim oblastima, što uključuje i donošenje osporenih odredbi Deklaracije i zaključaka. Unatoč tome, Narodna skupština je u Deklaraciji i zaključcima ustanovila obavezu tijela izvršne vlasti da donese odredbe Ustava RS i zakone u tim oblastima, te je odredila da će se navedeni zakoni prestati primjenjivati nakon stupanja na snagu propisa donesenih na teritoriji entiteta RS. Stoga, Ustavni sud zaključuje da akti i aktivnosti entiteta, odnosno Narodne skupštine, izraženi kroz donošenje spornih odredbi Deklaracije i zaključaka, nisu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine jer su suprotni principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH i odlukama institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana III/3.b) Ustava BiH. Imajući u vidu sve što je navedeno, Ustavni sud naglašava dužnost svakog entiteta i Brčko distrikta BiH da poštuju nadležnosti i odluke institucija BiH budući da se time doprinosi poštovanju principa vladavine prava i pravne sigurnosti.

93. Ustavni sud naglašava da se ovom odlukom ne dovodi u pitanje pravo Narodne skupštine da razmatra pitanja prenosa nadležnosti i da u pogledu toga preduzima odgovarajuće inicijative. Međutim, Ustavni sud naglašava da obavezujući nalozi koje je Narodna skupština u konkretnom

slučaju dala izvršnoj vlasti u tom entitetu nisu imali osnov u principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH, dužnosti pokoravanja Ustavu BiH, kao i odlukama institucija BiH iz člana III/3.b) Ustava BiH.

94. Također, Ustavni sud zapaža da su podnosioci zahtjeva osporili ustavnost analiziranih odredbi Deklaracije i zaključaka i u odnosu na čl. 3, 6. i 10. Preambule Ustava BiH, član III/5.a) Ustava BiH, te član VI/5. Ustava BiH. Međutim Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe posebno ispitivati ove navode.

95. Prema tome, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud zaključuje da su tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH od 10. decembra 2021. godine suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

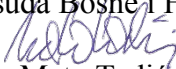
96. Ustavni sud zaključuje da su tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH od 10. decembra 2021. godine suprotne članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

97. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

98. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedloge podnosilaca zahtjeva za donošenje odluka o privremenim mjerama.

99. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke su izdvojena mišljenja predsjednika Mate Tadića i sudije Zlatka M. Kneževića suprotna odluci. Potpredsjednik Miodrag Simović daje izjavu o neslaganju s većinskom odlukom.

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

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić

IZDVOJENO MIŠLJENJE PREDsjedNIKA MATE TADIĆA SUPROTNO ODLUCI

U ovom predmetu nisam se mogao složiti s većinom iz sljedećih razloga:

1. Ključni problem s ustavnopravnog aspekta jest karakter akata koji su osporeni – radi li se o političkim ili pravnim aktima, a odgovor na ovo pitanje ima za posljedicu vrstu odluke Ustavnog suda, odnosno hoće li se Ustavni sud baviti u meritumu ili zadržati na dopustivosti.

Nije sporno da je sastav svakog demokratski izabranog parlamenta rezultat uspjeha političkih stranaka na izborima. Svaka od stranaka koja uđe u parlament nastoji svoje političke ideje i programe iznijeti na više načina. Najčešće je to kroz donošenje zakona. No, vrlo često to su razne rezolucije, deklaracije, zaključci, informacije i sl., akti koji imaju zadatak iskazivanja političkih stavova. Mislim da su upravo takvi svi akti koji su osporeni u ovoj odluci. Normalno, svaki politički akt sadrži u sebi i neke pravne aspekte, pa tako i ovi. No, s ustavnopravnog stajališta ključno je koji doseg oni imaju, tj. koga ti akti obavezuju. Jasno je da ovi akti nemaju općeobavezujući karakter. Oni su izraz političkih opredjeljenja dijela zastupnika i za neizvršenje, odnosno nepridržavanje stavova iz ovih akata nema nikakvih sankcija. Konkretna posljedica iz ovih akata, a onda i nadležnost, po mojem shvaćanju, može biti ako se ova politički iskazana volja pretoči u zakon koji je općeobavezujući za sve građane i koji bi podlijegao ocjeni ustavnosti. Ustavni sud bi tada imao nadležnost i obavezu meritorno odlučiti o njihovoj usklađenosti sa Ustavom BiH.

2. Osporeni akti su doneseni 10. decembra 2021. godine i u njima je od Vlade (koja je također političko tijelo sastavljeno prema većini u parlamentu) traženo da se u roku od šest mjeseci Parlamentu na usvajanje dostave zakoni iz pojedinih oblasti koje su navedene u ovim aktima. Činjenica je da do donošenja ove odluke nijedan zakon, a koji se spominje u osporenim aktima, nije od Vlade upućen službeno u proceduru u Parlament, a za nekoliko dana ističe taj rok, što sve

upućuje na zaključak da se radi o političkom aktu. Istina, na sjednici Narodne skupštine bio je Nacrt zakona o VSTV-u, ali koji nije uputila Vlada nego sami zastupnici, i koji još uvijek nije usvojen, dok je Zakon o Agenciji za lijekove RS donesen na osnovu Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima RS iz oktobra 2021. godine kojim je predviđeno osnivanje Agencije (i još nije stupio na snagu).

3. Koje su posljedice ukidanja pojedinih odredbi osporenih akata!? Nikakve, jer vlada može i bez ovakvih akata pripremati nacрте raznih zakona, i to joj je ustavna i zakonska obaveza, te ih slati u proceduru u parlament. To joj se ne može zabraniti.

4. Ako vlada i ne bi izradila nacrt zakona, to mogu uraditi sami članovi parlamenta, što je njihovo demokratsko pravo. Drugo je pitanje, kako je naprijed navedeno, kvaliteta tih zakona i potencijalne neustavnosti.

5. Ovakvim stavom Ustavni sud je vrlo ekstenzivno tumačio svoju nadležnost i time potencijalno otvorio mogućnost niza takvih predmeta, što bi značilo da se na neki način bavimo politikom.

6. Na kraju, ukazujem da smo već imali ovakvih predmeta koje smo riješili odbacivanjem kroz dopustivost. To je predmet broj U 6/08 gdje je bila osporena Rezolucija Narodne skupštine RS koja se odnosila na status Kosova. Ova rezolucija se bavila vanjskom politikom, što je u isključivoj nadležnosti institucija BiH, a u osporenim aktima u ovoj odluci ne radi se o isključivim nadležnostima nego o, u skladu sa Ustavom, prenesenim nadležnostima. Ovakvom odlukom Ustavni sud je odstupio od svoje prakse, što nije dobro s aspekta vladavine prava i pravne sigurnosti.

7. Zbog iznijetih razloga, nisam mogao podržati većinu.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE ZLATKA M. KNEŽEVIĆA SUPROTNO ODLUCI

Odlukom većine Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je Odluku o dopustivosti i meritumu broj U 2/22 (kao pripojenim predmetima kako je navedeno u Odluci), s detaljnim obrazloženjem stavova većine po prihvaćanju djelimičnog zahtjeva podnosilaca zahtjeva.

U ovom izdvojenom mišljenju neću detaljno navoditi argumente podnosilaca zahtjeva niti odgovore druge strane, jer se nalaze u Odluci, niti ću prenijeti pune tekstove osporavanih dokumenata, koji se također nalaze u obrazloženju Odluke.

Moj osnovni razlog za suprotno mišljenje zasniva se na pitanju **dopustivosti**, odnosno postoji li nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za odlučivanje u konkretnom slučaju. Pošto se radi o uvjetu za bilo koje dalje odlučivanje, neću se baviti dijelom koji bi se mogao nazvati **meritornim odlučivanjem**, mada bi se i u pogledu toga mogao vrlo ozbiljno osporiti stav većine kada je donesena odluka kakva je donesena.

Dakle, radi se o dvije stvari:

1. prihvaćanju da je nastupio (da postoji) ustavni spor između države Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i
2. proglašenju dokumenata koji su osporeni aktima koji potpadaju pod nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da o njima odlučuje.

Ponavljam, treći razlog (meritorno odlučivanje) neću navoditi u ovom izdvojenom mišljenju, mada sam detaljno govorio na sjednici Suda, jer smatram da je suštinski u ovom predmetu odlučivanje o dopustivosti a ne o meritornoj ocjeni.

Kako je navedeno u Odluci, a sada samo ponavljam, predmet razmatranja je bila Deklaracija o ustavnim principima Narodne skupštine Republike Srpske, te Zaključci u vezi s informacijama o: 1) pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine, 2) prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo Bosne i Hercegovine u oblasti odbrane i sigurnosti; 3) prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja; 4) prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo Bosne i Hercegovine.

Prvo pitanje koje se nameće je pitanje koji je karakter dokumenata koji su bili predmet razmatranja.

Naravno, odgovor na to pitanje je uvjet za dopustivost razmatranja pred Ustavnim sudom. Nisam od onih koji ne prihvaćaju izgrađenu praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koji je ustavnu normu o svojoj nadležnosti tumačio šire, počev od nadležnosti za ocjenu ustavnosti zakona Bosne i Hercegovine pa sve do prihvaćanja ocjene ustavnosti i akata koji nisu zakoni, ali zbog svog sadržaja imaju posljedicu po ustavni poredak i sve građane, kao što je ustanovljena praksa ocjena i dokumenata koji su imenovani kao „Pravilnik“. Neke sam i kao sudija podržao, neke nisam, ali svakako postoje razlozi da se takva praksa ustanovi ili primjenjuje.

Međutim, u ovom slučaju nije samo problem „imenovanje“ dokumenata već i to da oni imaju definiciju u pravnom poretku Republike Srpske, a koje niko nije osporio ni ranije, a ni u ovom predmetu.

Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srpske (članom 178) izvršena je definicija vrste dokumenta koji se nalazi na ocjenjivanju pred Ustavnim sudom.

Deklaracijom, prema ovoj definiciji, „**se izražava stav Narodne skupštine o OPĆIM pitanjima u vezi sa pravima i dužnostima Republike i drugim općim pitanjima od interesa za građane Republike**“.

Kada je riječ o **Zaključcima**, u nekoliko drugih članova se govori o njihovom upućujućem karakteru u vezi (navodim samo za konkretni predmet) s Informacijama dostavljenim Narodnoj skupštini i mišljenju Narodne skupštine o tome.

Dakle, Deklaracija je politički dokument, dok se za zaključak čak ne može reći ni ta definicija, već on predstavlja **osvrt** na dostavljenu informaciju kojim se traži od izvršne vlasti ili nekog drugog organa nešto što će ovaj da ispuni ili ne.

Tu je ključna razlika između većine i mene: uvjeren sam da Ustavni sud nema nadležnost ocjenjivati ustavnost političkih akata, a pogotovo ne upućujućih dokumenata, jer niti je to predviđeno Ustavom niti se do sada ustanovljenom praksom Ustavnog suda uopće postavljalo kao mogućnost.

S punim pravom ukazujem na postojanje prakse Ustavnog suda koji se u predmetu broj U 6/08 (a u kojem je pitanje spora bila materija koja se prema Ustavu naziva isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine kao države) izričito izjasnio da se o deklaracijama, kao političkim aktima, ne može i ne želi izjašnjavati jer nemaju karakter pravnog akta.

Obrazloženje na koje se naslonila većinska odluka glasi da su određeni elementi Deklaracije pravnog karaktera jer nalažu obavljanje određenih radnji drugim institucijama. I to obrazloženje ide do krajnje granice, pa se čak zahtjev da se pristupi donošenju novog Ustava Republike Srpske proglašava neustavnim zbog političkih stavova u tom zahtjevu.

Ta tvrdnja da se radi o **pravnom a ne o političkom karakteru** suočava se s jednim pitanjem na koje se nema odgovor, jer odgovor ne postoji. Dakle, pitanje je: A šta ako se ne izvrši taj tzv. pravni karakter dijela Deklaracije? Šta ako se, recimo, ne pristupi pripremi teksta novog Ustava? Šta ako nabrojani iz osporenog člana Deklaracije to ne urade? Kakva je posljedica po njih? Postoji li uopće mogućnost pokretanja nekog **pravnog postupka** protiv njih? Očito je da ta mogućnost ne postoji! Jedino preostaje proglašenje, ako ne izvrše stavove iz Deklaracije, njihove **političke odgovornosti**.

I evo nas odmah na slomu stava o dopustivosti ovog ocjenjivanja. Koliko je sve prenapregnuto najviše govori da se neki drugi stavovi iz Deklaracije, koji su također osporeni, proglašavaju političkim i shodno tome nepodobnim za odlučivanje, ali se u tom dijelu zahtjev podnosioca ne odbacuje.

Nažalost, Ustavni sud se ovom odlukom većine izgubio između želje da pošalje političku poruku na tuđe političke poruke i svijesti da na to nema pravo.

Čini mi se da je još teža situacija kod Zaključaka...

Ponavljam, a šta ako onaj kome je upućen Zaključak ne preduzme ništa? Kakva je posljedica? Ima li uopće nekog oblika klasičnog razumijevanja pravne norme? Norma, obaveza, sankcija za neizvršenje. Naravno, pojednostavljujem, ali je u suštini tačno. U Odluci broj U 7/16 Ustavni sud navodi da nema nadležnost ispitivati zakonitost uopćeno. A kod ovih zaključaka proglašava dijelove! pravnim, i njihove uopćenosti! preispituje kao ocjenu ustavnosti. **U momentu donošenja ove odluke Ustavnom sudu je bilo poznato da Vlada** Republike Srpske nije izvršila jedan od zaključaka (nije dostavila Nacrt zakona o VSTV-u Republike Srpske), pa čak i da se grupa poslanika pojavila sa svojim nacrtom koji se izgubio negdje u parlamentarnim kanalima. I to saznanje govori da se radi o političkim aktima koji ne stvaraju bilo koju drugu, osim političke posljedice.

Smatram da nemam ni potrebu da detaljnije elaboriram razloge zbog čega nisam mogao prihvatiti dopustivost ovih zahtjeva jer se, po meni, radi o notornim stvarima. Da li se u političkom smislu radi o prihvatljivim ili neprihvatljivim aktima te hoće li se o tome voditi političke rasprave nije na Ustavnom sudu da cijeni, a još manje da dopusti da ga uvuku u te rasprave.

Ovako, s ovakvom odlukom, Ustavni sud nije ojačao svoj autoritet (osim ako cilj nije bio da se odluke nekih drugih političkih faktora iz prethodnog perioda zaštite od političke ocjene), nije postigao čak ni efekt u političkoj sferi.

Ni podnosioci zahtjeva nemaju razloga da budu zadovoljni, ako se upuste u analizu onoga šta su tražili i šta je prihvaćeno (a dijelove koji nisu prihvaćeni Ustavni sud je indirektno proglasio **dopuštenim**), dolazimo do zaključka da se, nažalost, politizacija našeg društvenog života prelila i na odluke Ustavnog suda.

A to nije cilj našeg postojanja.

Zbog ovih razloga, te i zbog drugih o kojima sam govorio na sjednici, a koje nisam smatrao potrebnim sada ponavljati, nisam mogao da prihvatim odluku većine i glasao sam suprotno.