Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-7/25**, rješavajući zahtjeve **Denisa Bećirovića**, **člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** i **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Seada Palavrić, predsjednica
Valerija Galić, potpredsjednica
Angelika Nußberger, potpredsjednica
Mirsad Ćeman, sudija
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 29. maja 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevima **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25), Zakona o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25), Odluke o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) i tač. 3, 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine,

utvrđuje se da Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25), Zakon o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25), Odluka o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) i tač. 3, 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine nisu u skladu sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“

broj 19/25), Zakon o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) i Odluka o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) stavljaju se van snage i prestaju važiti od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25), a tač. 3, 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine stavljaju se van snage i prestaju važiti od dana njihovog usvajanja.

Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-7/25 od 7. marta 2025. godine.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Denis Bećirović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Bećirović), podnio je 6. marta 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o neprimjenjivanju zakona), Zakona o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o dopuni Krivičnog zakonika), Odluke o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u

daljnjem tekstu: Odluka) i Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine (u daljnjem tekstu: Zaključci). Zahtjev je evidentiran pod brojem U-7/25. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Krivičnog zakonika, Odluku i Zaključke (u daljnjem tekstu: osporeni pravni akti) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

2. Jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i to: Šerif Špago, Edin Ramić, Safet Kešo, Midhat Čaušević, Nermin Mandra, Denijal Tulumović, Amor Mašović, Šemsudin Dedić, Milan Dunović, Vlatko Glavaš i Zlatan Begić (u daljnjem tekstu: podnosioci poslanici), podnijeli su 7. marta 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-10/25. Podnosioci poslanici su, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Zakon o neprimjenjivanju zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

3. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Komšić), podnio je 7. marta 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-11/25. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Zakon o neprimjenjivanju zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-7/25 od 7. marta 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnosioca Bećirovića i privremeno stavio van snage *ab initio* Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Krivičnog zakonika, Odluku i Zaključke. Odlukom o privremenoj mjeri su također privremeno stavljeni van snage svi akti doneseni na osnovu osporenih pravnih akata i privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, kao i svim službenim ili odgovornim licima u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim licima iz Republike Srpske koja obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine da preduzimaju bilo kakve radnje na osnovu tih akata.

5. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 10, 17. i 18. marta 2025. godine da dostavi odgovor na zahtjeve u roku od 30 dana od prijema dopisa.

6. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjeve.

7. S obzirom na to da se zahtjevima pokreću ista ili slična ustavna pitanja, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. Pravila Ustavnog suda, odlučio da sve navedene zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-7/25.

III. Zahtjev

a) Uvodne napomene

8. Osporenim zaključcima je usvojena Informacija o rušenju Ustava Bosne i Hercegovine – mjere i zadaci u cilju očuvanja Ustava Bosne i Hercegovine. U toj informaciji je navedeno da je „evidentan kontinuitet antidejtonskog djelovanja koje za cilj ima razvlašćivanje Republike Srpske i urušavanje dejtonske BiH“, da je Dejtonski sporazum „izložen pritiscima“, da se „odstupilo od dosljedne primjene i poštovanja Ustava BiH“ i da je on „suspendiran“. Također je iznesena opširna elaboracija o pitanju podjele nadležnosti između države Bosne i Hercegovine i entitetā, uz zaključak da su Republici Srpskoj formiranjem institucija na državnom nivou „otimane nadležnosti utvrđene Ustavom BiH“ na neustavan način i bez njene saglasnosti. Zbog tih razloga Zaključcima i Odlukom je utvrđeno da će Republika Srpska donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH), Tužilaštva Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) i Državne agencije za istrage i zaštitu (u daljnjem tekstu: SIPA), koje državne institucije su okvalificirane kao „vanustavne“ (vidi tač. 21–23. ove odluke).

9. S ciljem implementacije Zaključaka i Odluke, Narodna skupština je donijela Zakon o neprimjenjivanju zakona kojim je propisano da se zakoni kojima su osnovane navedene državne institucije neće primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske, a rad i postupanje tih institucija je zabranjen na teritoriji tog entiteta (vidi tačku 19. ove odluke). Osporenim Zakonom o dopuni Krivičnog zakonika je neizvršavanje odluka institucija i organa Republike Srpske propisano kao krivično djelo, uz zaprijećenu kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina, uz obavezno izricanje mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti (vidi tačku 20. ove odluke).

b) Navodi iz zahtjeva broj U-7/25

10. Podnosilac zahtjeva Bećirović navodi da osporeni pravni akti nemaju ustavni osnov. Naime, podnosilac zahtjeva ističe da se radi o ustavnopravnoj i zakonskoj materiji koja je regulirana pravnim aktima Bosne i Hercegovine koji su prošli ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom u predmetima br. U-26/01 (Sud BiH) i U-11/08 (VSTVBiH), te time dobili potvrdu ustavnosti i zakonitosti. Navodi da je motiv donošenja osporenih pravnih akata krivični postupak koji je vođen pred Sudom BiH protiv predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika i direktora Službenog glasnika Republike Srpske Miloša Lukića. U tom postupku donesena je prvostepena osuđujuća presuda protiv Milorada Dodika kojom je proglašen krivim zbog počinjenja krivičnog djela neizvršavanja odluka visokog predstavnika iz člana 203.a stav 1. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine. Milorad Dodik je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i izrečena mu je mjera sigurnosti zabrane vršenja dužnosti predsjednika Republike Srpske u trajanju od šest godina od dana pravomoćnosti presude. Nakon toga, kako to podnosilac zahtjeva obrazlaže, na zahtjev Vlade Republike Srpske sazvana je sedamnaesta posebna sjednica Narodne skupštine za 26. februar 2025. godine. Na toj sjednici usvojeni su osporeni zaključak i odluka, a na sjednici održanoj narednog dana osporeni zakoni.

11. Podnosilac zahtjeva navodi da su osporeni zaključak i odluka u suprotnosti sa članom I/1, I/2. i I/3. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i načelom *pacta sunt servanda*. Navodi da je osporenim zakonima derogirana primjena državnih zakona na teritoriji Republike Srpske – Zakona o Sudu BiH, Zakona o Tužilaštvu BiH, Zakona o VSTVBiH i Zakona o SIPA-i. U vezi s tim, ističe da navedeni zakonodavni okvir spada u isključivu nadležnosti države Bosne i Hercegovine, te da je stoga jedina institucija ovlaštena da mijenja i dopunjuje navedene zakone Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština BiH). Navodi da entitet Republika Srpska uopće nema nadležnost da odlučuje o bilo čemu u vezi s te četiri institucije. Naime, Republika Srpska je kao administrativna jedinica Bosne i Hercegovine, koja je u cijelosti podložna suverenoj vlasti države Bosne i Hercegovine, dužna da u cijelosti poštuje ove zakone dok Parlamentarna skupština BiH ne odluči drugačije. Ističe da je činjenica da su entiteti podređeni suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine potvrđena Odlukom Ustavnog suda broj U-4/04 od 31. marta 2006. godine. Podnosilac zahtjeva navodi da Ustav Bosne i Hercegovine dozvoljava pravo entitetā da prenesu nadležnosti na Bosnu i Hercegovinu, ali da ne postoji odredba Ustava Bosne i Hercegovine koja odobrava prijenos nadležnosti s Bosne i Hercegovine na entitete. Prema tome, smatra da bez obzira na to da li se radi o inherentnim nadležnostima (engl. *implied powers*) za osnivanje dodatnih institucija ili se radi o prijenosu nadležnosti po nekom od dozvoljenih ustavnih osnova ne postoji mogućnost da se te nadležnosti vrate entitetu a da država Bosna i Hercegovina ne provede ustavne i

zakonske procedure. Stoga smatra da je donošenje osporenih pravnih akata suprotno normama koje propisuju isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine iz čl. I/2, III/5. i IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

12. U odnosu na Zakon o dopuni Krivičnog zakonika podnosilac zahtjeva navodi da je on donesen s ciljem „provođenja kampanje Milorada Dodika“. Cilj te kampanje bio je vršenje nedemokratskog pritiska na sve građane Republike Srpske, a posebno na zaposlenike VSTVBiH, Suda BiH, Tužilaštva BiH i SIPA-e. U tom kontekstu ističe da je Milorad Dodik davao izjave kojima je pokušavao uvjeriti Srbe zaposlene u organima vlasti Bosne i Hercegovine da napuste svoja radna mjesta obećavajući da će im u tom slučaju on naći posao i dati veće plaće i zaprijetivši da će ih u protivnom tretirati kao izdajice i trajno obilježiti. Podnosilac zahtjeva navodi da odredbe člana 278a. Krivičnog zakonika Republike Srpske nalažu da se krivično goni lice u svojstvu „službenog ili odgovornog lica iz Republike Srpske koje obavlja dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine“. Dakle, citirani član nameće obavezu državnim službenim ili odgovornim licima da poštuju odluke vlasti Republike Srpske, dok se u stavu 2. navodi da će se licima koja to ne poštuju izreći „mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti“. Ističe da se time nameće superiornost entitetske nad državnom vlašću. Podnosilac zahtjeva smatra da se na navedeni način vrši nedemokratski pritisak na građane Republike Srpske, naročito one zaposlene u VSTVBiH, Sudu BiH, Tužilaštvu BiH i SIPA-i, da se povinuju odlukama organa vlasti Republike Srpske i da napuste državne institucije. Također ističe da je to u suprotnosti s načelom demokratije iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i treće alineje Preambule Ustava Bosne i Hercegovine koja propisuje: „Ubijeđeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva.“ Podnosilac zahtjeva navodi da je Zakon o dopuni Krivičnog zakonika u suprotnosti sa čl. I/2, III/5, IV/4.a) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine zbog istih razloga kao i Zakon o neprimjenjivanju zakona. Dalje navodi da je konkretno krivično djelo definirano tako široko da faktički derogira bilo koji drugi način rješavanja problema neizvršavanja odluka institucija ili organa Republike Srpske. Ukazuje da se na taj način derogiraju upravni postupci i sporovi, građanski, prekršajni, ustavni te svi drugi redovni i *ad hoc* postupci. Osim toga, podnosilac zahtjeva je istakao da je takva norma preširoko postavljena, bez jasno propisanih elemenata bića krivičnog djela, što ostavlja mnogo prostora za zloupotrebu.

13. Podnosilac zahtjeva je predložio da Ustavni sud utvrdi da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za donošenje osporenih pravnih akata jer je to, u skladu sa čl. I/2, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine, te da te pravne akte stavi van snage.

c) Navodi iz zahtjeva broj U-10/25

14. Podnosioci poslanici navode da je donošenjem osporenog Zakona o neprimjenjivanju zakona entitetski zakonodavac postupio suprotno čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Navode da je nadležnost države Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa uspostavljena na osnovu Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entitetā osnivanjem VSTVBiH („Službene novine FBiH“ broj 16/04 od 27. marta 2004. godine; u daljnjem tekstu: Sporazum o VSTVBiH). Na osnovu tog prijenosa nadležnosti uz saglasnost entiteta, kako to podnosilac zahtjeva obrazlaže, Bosna i Hercegovina je preuzela i obavezu da organizira tu granu vlasti, te su doneseni Zakon o Sudu BiH, Zakon o Tužilaštvu BiH, Zakon o VSTVBiH i Zakon o SIPA-i, što je Ustavni sud potvrdio Odlukom broj U-2/22. Navodi da entiteti nemaju pravo razmatrati zakone koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH, što je Ustavni sud potvrdio Odlukom broj U-1/11.

d) Navodi iz zahtjeva broj U-11/25

15. Podnosilac Komšić navodi da je osporeni zakon u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Navodi da državni zakonodavni organ – Parlamentarna skupština BiH ima pravo da donosi propise koji se primjenjuju na sve stanovnike Bosne i Hercegovine podjednako, bez obzira na to u kojoj od administrativnih jedinica (entiteti, kantoni, gradovi i općine) žive, zbog toga što suverenitet pripada državi Bosni i Hercegovini. Dalje navodi da nije moguće da niži organ vlasti preuzme dio suvereniteta države Bosne i Hercegovine i da svojim propisima osporava ili mijenja provođenje propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH. Podnosilac zahtjeva navodi da su entiteti formalno dali saglasnost za donošenje zakona čija se primjena suspendira na teritoriji Republike Srpske osporenim Zakonom o neprimjenjivanju zakona. Međutim, kako to podnosilac zahtjeva obrazlaže, Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje mogućnost „povlačenja saglasnosti entiteta“ niti da entiteti svojim zakonima preuzimaju nadležnost državnih organa vlasti. Navodi da jedini način na koji se može intervenirati u bilo koji zakon koji je donijela Parlamentarna skupština BiH jest promjenom ili stavljanjem van snage tih zakona upravo u okviru Parlamentarne skupštine BiH. Stoga smatra da se osporenim Zakonom o neprimjenjivanju zakona u potpunosti negira vladavina prava.

IV. Relevantni propisi

16. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I st. 1, 2. i 7.

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.

[...]

7. Državljanstvo

Postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje reguliše Parlamentarna skupština, i državljanstvo svakog entiteta koje regulišu sami entiteti, pod uslovom da:

a) Svi državljani bilo kojeg entiteta su, samim tim, državljani Bosne i Hercegovine.

b) Nijedno lice ne može biti arbitrarno lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine, ili državljanstva entiteta, ili na drugi način ostavljeno bez državljanstva. Niko ne može biti lišen državljanstva Bosne i Hercegovine, ili entiteta, po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status.

c) Sva lica koja su bila državljani Republike Bosne i Hercegovine, neposredno prije stupanja na snagu ovog Ustava, su državljani Bosne i Hercegovine. Državljanstvo lica koja su naturalizovana poslije 6.4.1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog Ustava, regulisaće Parlamentarna skupština.

d) Državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo druge države, pod uslovom da postoji bilateralni ugovor između Bosne i Hercegovine i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština u skladu sa članom IV, stav 4, tačka (d). Lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u Bosni i

Hercegovini i u entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina država njihovog prebivališta.

e) Državljanin Bosne i Hercegovine u inostranstvu uživa zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoše Bosne i Hercegovine svojim državljanima, na način kako je to regulisala Parlamentarna skupština. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim državljanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Uspostaviće se centralni registar svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.

Član II st. 1. i 7.

Ljudska prava i osnovne slobode

1. Ljudska prava

Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tu svrhu postoji Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kao što je predviđeno u Aneksu 6 Opšteg okvirnog sporazuma.

7. Međunarodni sporazumi

Bosna i Hercegovina će ostati ili postati strana ugovornica međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I ovog Ustava.

Član III st. 1, 2, 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 krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.

h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.

i) Regulisanje međuentitetskog transporta.

j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.

2. Nadležnosti entiteta

a) Entiteti imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

b) Svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, s tim da će finansijske obaveze u koje je ušao jedan entitet bez saglasnosti drugog, a prije izbora Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, ostati obaveza tog entiteta osim ukoliko je ta obaveza neophodna za nastavak članstva Bosne i Hercegovine u nekoj međunarodnoj organizaciji.

c) Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz člana II ovog Ustava, i poduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.

d) Svaki entitet može također sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine. Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti da za određene vrste sporazuma takva saglasnost nije potrebna.

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.

Član IV st. 2. i 4.

Parlamentarna skupština

2. Predstavnički dom

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

a) Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno iz svog entiteta, u skladu sa izbornim zakonom kojeg će donijeti Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori će biti održani u skladu sa Aneksom 3. Opšteg okvirnog sporazuma.

b) Većina svih članova izabranih u Predstavnički dom sačinjava kvorum.

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.

b) Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine.

c) Odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine.

d) Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora.

e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

Član V st. 1.a), 3. i 5.a)

Predsjedništvo

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

1. Izbor i trajanje mandata

a) Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština. Međutim, prvi izbori će se održati u skladu sa Aneksom 3. Opšteg okvirnog sporazuma. Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu će biti popunjeno od strane odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština.

3. Ovlaštenja

Predsjedništvo je nadležno za:

a) Vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.

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

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

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

e) Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine.

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

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

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

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

5. Stalni komitet

a) Svaki član Predsjedništva će, po službenoj dužnosti, vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga. Nijedan entitet neće prijetiti silom niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta ne smiju ući niti boraviti na teritoriji drugog entiteta bez saglasnosti njegove vlade i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će funkcionisati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

17. **Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/04)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa koji je u službenom glasilu objavljen samo na hrvatskom jeziku, ali lektoriran na službene jezike u Bosni i Hercegovini. Neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH 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 unapređenje vladavine zakona i

ljudskih prava, da se modernizira pravosuđe u skladu s evropskim i međunarodnim standardima i potpomogne nepristrasno i efikasno obnašanje pravosudne funkcije u cijeloj Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.

[…]

SPORAZUM

Bosna i Hercegovina

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

5. U saradnji s Nezavisnom pravosudnom komisijom, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine pripremit će Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Zakon će biti u skladu s uvjetima ovog sporazuma i relevantnim europskim i međunarodnim standardima.

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

[…]

18. **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24 i 50/24)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1. st. od (1) do (3)

Osnivanje

(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 funkcije, nespojivost funkcije sudija i tužilaca s drugim funkcijama, 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.

(3) Na Vijeće se ne primjenjuju odredbe Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03 i 42/03) i Zakona o upravi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 32/02).

POGLAVLJE III – NADLEŽNOST I OVLAŠTENJA

Član 17. tač. od (1) do (7)

Nadležnost

Vijeće ima sljedeće nadležnosti:

(1) imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova, sudije porotnike i dodatne sudije u sve sudove na državnom, entitetskom, kantonalnom, okružnom, osnovnom i općinskom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom ustavnih sudova entitetâ Bosne i Hercegovine;

(2) imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine;

(3) daje prijedloge nadležnim organima u vezi s njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izvršavanja svojih nadležnosti iz ovog stava Vijeće, prije davanja prijedloga, traži pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda;

(4) prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima;

(5) odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima;

(6) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja funkcije sudija, sudija porotnika, dodatnih sudija i tužilaca;

(7) nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i savjetuje entitetske centre za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u vezi sa usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca;

Član 18.

Sudovi i tužilaštva

Vijeće ima nadležnosti navedene u članu 17. ovog zakona u odnosu na pravosuđe u Bosni i Hercegovini što obuhvata sljedeće sudove i tužilaštva:

(a) Sud Bosne i Hercegovine;

(b) Tužilaštvo Bosne i Hercegovine;

(c) Ustavni sud Republike Srpske i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, isključivo u skladu s odredbama člana 17.(3) ovog zakona;

(d) Vrhovni sud Republike Srpske i Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine;

(e) Okružne i osnovne sudove u Republici Srpskoj;

(f) Kantonalne i općinske sudove u Federaciji Bosne i Hercegovine;

(g) Republičko tužilaštvo Republike Srpske i Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine;

(h) Okružna tužilaštva u Republici Srpskoj i kantonalna tužilaštva u Federaciji Bosne i Hercegovine;

(i) Apelacioni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Član 92.

Prestanak važenja dosadašnjih zakona

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, sa izmjenama i dopunama, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske, sa izmjenama i dopunama i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, sa izmjenama i dopunama.

Član 93.

Usklađivanje zakona

Zakoni ili zakonske odredbe sadržane u zakonima koji su na snazi u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine moraju se uskladiti s ovim zakonom, a one odredbe koje nisu u skladu s ovim zakonom prestaju da važe.

19. **Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 49/09 – prečišćeni tekst, 74/09 – ispravka i 97/09) u relevantnom dijelu glasi:

OPĆI DIO

Član 1. stav (1)

(Osnivanje)

(1) Da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njenoj teritoriji, osniva se Sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud).

NADLEŽNOST

Član 7.

(Krivična nadležnost)

(1) Sud je nadležan za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima Bosne i Hercegovine.

(2) Sud je dalje nadležan za krivična djela utvrđena zakonima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kada ta krivična djela:

a) ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine;

b) mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu Bosne i Hercegovine, ili mogu izazvati druge štetne posljedice za Bosnu i Hercegovinu ili mogu izazvati ozbiljnu ekonomsku štetu ili druge štetne posljedice izvan teritorije datog entiteta ili Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

(3) U nadležnosti Suda je također da:

a) zauzima konačan i pravno obvezujući stav u vezi s provođenjem zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjereno provođenje zakona Bosne i Hercegovine;

b) Sud je također nadležan za donošenje praktičnih uputstava za primjenu krivičnog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi s krivičnim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata, te pojedinačnom krivičnom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskog suda ili suda Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine;

c) odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim tijelima, kao što su transfer osuđenog lica, izručenje i predaja lica, koje druga država, odnosno međunarodni sud ili tribunal zahtijevaju od bilo kojeg organa na teritoriji Bosne i Hercegovine;

d) rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i Suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda i bilo kojeg drugog suda;

e) odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka za krivična djela predviđena zakonima države Bosne i Hercegovine.

Član 8.

(Upravna nadležnost)

(1) Sud je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja.

(2) Sud je naročito nadležan da:

a) ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri obavljanju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje;

b) rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Distrikta Brčko, između entiteta, između entiteta i Distrikta Brčko i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja;

c) rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda;

d) odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima iz stava (1) i stava (2) tač. a) i b).

Član 9.

(Apelaciona nadležnost)

(1) Sud je nadležan da odlučuje po:

a) žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Krivično odjeljenje ovog suda;

b) žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog suda;

c) vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka koje su donijela odjeljenja Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka.

(2) Sud je također nadležan i za:

a) rješavanje po prigovorima koji se odnose na kršenje izbornog zakona i dodatnih propisa i uputstava koja donosi Centralna izborna komisija BiH;

b) rješavanje u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonom Bosne i Hercegovine.

20. **Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 49/09 – prečišćeni tekst i 97/09) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1. stav (1)

(Osnivanje)

(1) Da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanje ljudskih prava i zakonitosti na njenoj teritoriji, ovim zakonom osniva se Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo).

Član 2.

(Nezavisnost)

Tužilaštvo djeluje samostalno kao poseban organ Bosne i Hercegovine.

NADLEŽNOST

Član 12.

(Krivična nadležnost)

(1) Tužilaštvo je organ nadležan za provođenje istrage za krivična djela za koja je nadležan Sud Bosne i Hercegovine, te za gonjenje počinilaca pred Sudom Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine i drugim primjenjivim zakonima.

(2) Tužilaštvo je organ nadležan za primanje zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, u skladu sa zakonima, multilateralnim i bilateralnim sporazumima i konvencijama, uključujući i zahtjeve za izručenje ili predaju traženih lica od strane sudova ili organa na teritoriji Bosne i Hercegovine i drugih država, odnosno međunarodnih sudova ili tribunala. U slučaju da je za provođenje zahtjeva potrebna sudska odluka, Tužilaštvo je ovlašteno da podnese zahtjev za donošenje takve odluke.

(3) Posebni odjeli, između ostalog, preduzimaju zakonom određene mjere za ispitivanje i gonjenje počinilaca krivičnih djela ratnih zločina, organiziranog kriminala, privrednog kriminala i korupcije predviđenih zakonom, kada je u navedenim zakonima za ta djela predviđena nadležnost Suda Bosne i Hercegovine.

21. **Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prijenosu 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.

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

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1. stav 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).

Član 2.

Definicija SIPA-e

(1) SIPA je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), s operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova, a na čijem je čelu direktor, i koja se finansira iz Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

(2) SIPA djeluje isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupajući, ne štiteći niti podrivajući interese bilo koje političke stranke, registrirane organizacije ili udruženja, bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH.

Član 3.

Nadležnost SIPA-e

(1) Poslovi iz nadležnosti SIPA-e su:

1. sprečavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud), a posebno: organiziranog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala.

2. prikupljanje obavještenja i podataka o krivičnim djelima iz tačke 1. ovog stava, te praćenje i analiza sigurnosne situacije i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta;

3. pružanje pomoći Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo) u prikupljanju obavještenja, te izvršavanje naloga Suda i Glavnog tužioca BiH (u daljnjem tekstu: Tužilac);

4. zaštita svjedoka;

5. provođenje međunarodnih sporazuma o policijskoj saradnji i drugih međunarodnih instrumenata u njenoj nadležnosti;

6. kriminalistička ekspertiza;

7. ostali poslovi propisani zakonom i drugim propisom.

(2) SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH i drugim propisima BiH.

23. **Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se neprimjenjivanje i neizvršavanje zakona i zabrana djelovanja vanustavnih institucija BiH na teritoriji Republike Srpske.

Član 2.

(1) Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/09, 74/09 i 97/09) neće se primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske.

(2) Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 42/03, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04 i 97/09) neće se primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske.

Član 3.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05, 48/07, 63/23, 9/24 i 50/24) neće se primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske.

Član 4.

Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu („Službeni glasnik BiH“ br. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 i 40/12) neće se primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske.

Član 5.

Zabranjuje se rad i postupanje institucija čiji rad je reguliran zakonima iz čl. 2. do 4. ovog zakona na teritoriji Republike Srpske.

Član 6.

Nadležne institucije i organi Republike Srpske obavezni su preduzeti sve mjere i radnje iz svoje nadležnosti radi obezbjeđenja provođenja ovog zakona.

Član 7.

Lica koja su dužna da postupaju po odredbama ovog zakona izuzimaju se od krivične odgovornosti propisane krivičnim zakonodavstvom BiH i krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske za krivična djela u vezi sa izvršenjem ovog zakona, a nadležne institucije i organi Republike Srpske obezbijedit će im i pružiti svu neophodnu zaštitu u vezi sa primjenom ovog zakona.

Član 8.

S ciljem provođenja ovog zakona, Vlada Republike Srpske će donijeti potrebne podzakonske propise.

Član 9.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

24. **Zakon o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) glasi:

Član 1.

U Krivičnom zakoniku Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 64/17, 104/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 15/21, 89/21 i 73/23), poslije člana 278. dodaje se naziv člana i novi član 278a. koji glasi:

„Član 278a.

Nepoštovanje ili neizvršavanje odluka institucija ili

organa Republike Srpske

(1) Službeno ili odgovorno lice u instituciji Republike Srpske ili jedinici lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službeno ili odgovorno lice iz Republike Srpske koje obavlja dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine, koje ne primijeni, ne provede, ne izvrši ili na drugi način ne poštuje odluku institucija ili organa Republike Srpske ili koje spriječi, odnosno na drugi način omete primjenu, provođenje ili izvršenje takve odluke, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Za krivično djelo iz stava 1. ovog člana izriče se mjera bezbjednosti zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti.”

Član 2.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

25. **Odluka o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) glasi:

I.

Odbacuje se i ne prihvaća cjelokupan postupak pred Sudom BiH u predmetu broj S1 2 K 046070 23 K koji se vodio po optužnici Tužilaštva BiH, i to:

- protiv Predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika zbog potpisivanja ukaza o proglašenju zakona koje je u okviru svoje ustavne nadležnosti donijela Narodna skupština Republike Srpske kao najviši organ strane potpisnice svih 11 aneksa Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i

- protiv vršioca dužnosti direktora JU "Službeni glasnik Republike Srpske" Miloša Lukića, zbog objave zakona koji su proglašeni na osnovu člana 80. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srpske,

jer su Predsjednik Republike Srpske i v.d. direktor JU "Službeni glasnik Republike Srpske" u obavljanju svojih dužnosti postupali u skladu sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o objavi zakona i drugih propisa Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 67/05, 110/08 i 60/23).

II.

Odbacuju se i ne prihvaćaju sve radnje koje je u postupku iz tačke 1. ove odluke provelo Tužilaštvo BiH i Sud BiH, kao neustavne, nezakonite i suprotne međunarodnom pravu.

III.

Presuda donesena u predmetu iz tačke 1. ove odluke ne proizvodi bilo kakve pravne posljedice, a iz razloga što je zasnovana na protivpravnom djelovanju njemačkog državljanina Kristijana Šmita.

IV.

Odbacuju se sve radnje, postupci, odluke kao i svi drugi akti njemačkog državljanina Kristijana Šmita koji nije imenovan za visokog predstavnika za BiH u skladu sa Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, i to po dva osnova:

- Republika Srpska kao strana potpisnica Aneksa 10, aktom Narodne skupštine od 10.03.2021. godine je odbila postavljenje bilo kog novog visokog predstavnika nakon ostavke Valentina Incka i

- Vijeće bezbjednosti UN je odbio potvrditi Kristijana Šmita kao visokog predstavnika koga je na prijedlog Njemačke navodno imenovala grupa

ambasadora nekoliko zemalja koji su akreditirani u Sarajevu, koji su time miješajući se u unutrašnja pitanja BiH kao zemlje domaćina, grubo prekršili Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima.

U skladu sa naprijed navedenim postupanje po osnovu akata subjekta koji nije legalno izabran za visokog predstavnika za BiH, koji nadalje nema nikakva ovlašćenja po osnovu međunarodnog prava, protivpravno je, te su sva njegova pismena, ništava i pravno neobavezujuća za bilo koga.

V.

Visoki predstavnik, kao stranac i pojedinac, i kao punomoćnik i pomagač strana potpisnica, Aneksom 10 Dejtonskog sporazuma nije dobio izvršna ovlašćenja, a pogotovo nije dobio zakonodavna ovlašćenja, jer bi to bilo u suprotnosti sa članom 1.2. Ustava BiH po kome je "Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše u skladu s vladavinom prava i ima slobodne i demokratske izbore".

VI.

Republika Srpska će dosljedno poštujući član 3.3 Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma odnosno Ustava BiH po kojoj će se "entiteti i svi njihovi dijelovi u potpunosti pridržavati Ustava BiH, koji ima prednost nad onim odredbama zakona Bosne i Hercegovine, kao i ustava i zakona Entiteta koje nisu u skladu s njim," donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Tužilaštva BiH, Suda BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, kao vanustavnih institucija na području Republike Srpske.

VII.

Aneks 4. – Ustav BiH nije ustanovio nadležnost nivoa BiH za policijske poslove, pa time "Državna agencija za istrage i zaštitu SIPA" kao oružana snaga izvan nadležnosti Republike Srpske nastala intervencijama stranih predstavnika, podliježe odredbi člana 5.5. Aneksa 4. – Ustava BiH po kojoj "nijedan entitet ne smije prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta, a oružane snage jednog entiteta ni pod kojim okolnostima ne smiju ulaziti ili se zadržavati na području drugog entiteta bez saglasnosti vlade ovog drugog entiteta i Predsjedništva Bosne i Hercegovine."

VIII.

Republika Srpska će dosljedno poštujući član 3.3. Aneksa 4. – Ustava BiH po kojoj će se "entiteti i svi njihovi dijelovi u potpunosti pridržavati Ustava BiH, koji ima prednost nad onim odredbama zakona Bosne i Hercegovine, kao i ustava i zakona Entiteta koje nisu u skladu s njim," donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Tužilaštva BiH, Suda BiH i SIPA-e, kao vanustavnih agencija na području Republike Srpske.

IX.

1) Zadužuje se Vlada Republike Srpske da obezbijedi materijalno-tehničke uvjete za preuzimanje u institucije Republike Srpske lica zaposlenih u institucijama iz tačke VI ove odluke.

2) Do donošenja zakona kojim se regulira rad vanustavnih institucija BiH i pratećih propisa, zabranjuje se djelovanje ovih institucija na teritoriji Republike Srpske.

X.

1) Republika Srpska poziva Federaciju BiH, kao drugu stranu potpisnicu Aneksa 4, da se u roku od 30 dana izjasni o vraćanju na dosljednu primjenu Ustava BiH kao međunarodnog ugovora. Republika Srpska će se u istom roku izjasniti o odgovoru Federacije BiH.

2) U slučaju da se Federacija BiH ne izjasni o dosljednoj primjeni Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma, odnosno Ustava BiH, Republika Srpska će, kao strana ugovornica, preduzeti korake u skladu sa Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora i drugim aktima međunarodnog prava.

XI.

Obavezuju se svi organi i institucije Republike Srpske kao i svi predstavnici Republike Srpske u organima na nivou institucija BiH na striktno poštovanje ove Odluke.

XII.

Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objave u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

26. **Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske, usvojeni na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine,** objavljeni na internetskoj stranici na srpskom jeziku i lektorirani na službene jezike u Bosni i Hercegovini, u relevantnom dijelu glase:

Na osnovu člana 177. stav 2, člana 182. i člana 239. stav 1. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/20), Narodna skupština Republike Srpske, na 17. posebnoj sjednici, održanoj 26. februara 2025. godine, donijela je

ZAKLJUČKE

U VEZI S INFORMACIJOM O RUŠENJU USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE – MJERE I ZADACI U CILJU OČUVANJA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

1. *Narodna skupština Republike Srpske usvaja Informaciju o rušenju Ustava Bosne i Hercegovine – mjere i zadaci u cilju očuvanja Ustava Bosne i Hercegovine.*
2. *Narodna skupština Republike Srpske konstatira da je činjenica da je Sud BiH donio presudu na osnovu odluke neizabranog stranca Christiana Schmidta, a ne na osnovu zakona koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH, čime je izvršio čin državnog udara i potpunog urušavanja ustavnog poretka BiH, te Narodna skupština odbacuje i ne prihvata nijednu odluku Christiana Schmidta.*
3. *Narodna skupština Republike Srpske smatra ništavnim sve zakone i odluke organa koji nisu definirani Ustavom BiH, prije svega Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Tužilaštva BiH, Suda BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu.*
4. *Narodna skupština Republike Srpske konstatira da odluka Suda BiH da presuđuje na osnovu odluke koja je namenuta od strane pojedinca suprotna Ustavu BiH i da je takvim postupanjem Sud BiH srušio ustavni poredak BiH.*
5. *Narodna skupština Republike Srpske traži od Pravobranilaštva Republike Srpske da zbog organiziranja, planiranja, i pripremanja krivičnih djela protiv ustavnog uređenja podnese krivičnu prijavu protiv svih tužilaca Tužilaštva BiH i sudija Suda BiH koji su postupali po nametnutoj odluci. Krivična prijava bit će predata Tužilaštvu Federacije BiH i Tužilaštvu Republike Srpske.*

6. *Narodna skupština Republike Srpske zadužuje Vladu Republike Srpske da pripremi i uputi u Narodnu skupštinu zakone kojima će zabraniti djelovanje organa koji nisu definirani Ustavom BiH na teritoriji Republike Srpske, a naročito Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Suda BiH, Tužilaštva BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu BiH.*

7. *Narodna skupština Republike Srpske najoštrije osuđuje postupanje Tužilaštva BiH prema narodnim poslanicima u Narodnoj skupštini Republike Srpske, zbog postupaka koje vrše u okviru njihovih dužnosti, a koje za krajnji cilj imaju zastrašivanje i političko neutraliziranje, te se protivi preduzimanje bilo kojih radnji od strane Tužilaštva BiH i drugih organa koji postupaju po njihovim naredbama prema narodnim poslanicima.*

8. *Ovi zaključci stupaju na snagu danom donošenja.*

27. **Informacija o rušenju Ustava Bosne i Hercegovine, mjerama i zadacima u cilju očuvanja Ustava Bosne i Hercegovine,** preuzeta s internetske stranice www.narodnaskupstinars.net i objavljena samo na srpskom jeziku, ali lektorirana na službene jezike u Bosni i Hercegovini, u relevantnom dijelu glasi:

I UVOD

BiH je nastala saglasnošću Republike Srpske i Federacije BiH i tri konstitutivna naroda i samo saglasnošću oba entiteta i konstitutivnih naroda može i postojati, zbog toga je bilo kakva daljnja težnja za izmjenom složene dejtonske strukture apsolutno nedopustiva i može dovesti do neželjenih posljedica, iz kojih razloga Republika Srpska kontinuirano ukazuje na iste.

[...]

Evidentan je kontinuitet antidejtonskog djelovanja koje za cilj ima razvlašćivanje Republike Srpske i urušavanje dejtonske BiH, odnosno stvaranje nove unitarističke BiH.

[...]

Dejtonski sporazum, garant mira i stabilnosti u BiH, konstantno je izložen pritiscima pojedinih institucija čija uloga bi trebala biti zaštita i nedvosmislena primjena ovog Sporazuma, a najvažniji njegov dio je Aneks 4. odnosno Ustav BiH.

[...]

Sve funkcije i ovlaštenja koja dejtonskim Ustavom nisu izričito dodijeljena institucijama BiH pripadaju entitetima, a eventualni prijenos nadležnosti uvjetovan je dogovorom entiteta (član III/3).

U članu III/5. regulirane su i „dodatne nadležnosti" u smislu da BiH može preuzeti nadležnosti entiteta u onim stvarima o kojima entiteti postignu saglasnost, stvarima koje su predviđene u aneksima 5−8 Dejtonskog sporazuma ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH. Također, istom tačkom data je i mogućnost osnivanja dodatnih institucija za potrebe vršenja dodatnih nadležnosti.

Iz navedenog je nesporno da su Bosni i Hercegovini izričito propisane nadležnosti s mogućnošću proširenja istih saglasnošću i dogovorom entiteta, kao i da sve one nadležnosti koje joj nisu izričito dodijeljene pripadaju entitetima.

Također, članom IV/4. propisane su nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, te je, između ostalog, navedeno da je Parlamentarna skupština nadležna za donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva BiH i druga pitanja potrebna za izvršavanje njenih dužnosti ili onih obaveza koje su joj uzajamnim sporazumom dodijelili entiteti.

Navedenom ustavnom odredbom Parlamentarnoj skupštini su date nadležnosti u pogledu donošenja zakona kojima se provode odluke Predsjedništva BiH koje Predsjedništvo BiH donosi iz svoje nadležnosti propisane Ustavom BiH, kao i reguliranje obaveza koje su joj dodijelili sporazumom entiteti.

Ustav BiH propisuje u članu V/5. da će Predsjedništvo BiH imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma PS BiH. Predsjedavajući će imenovati ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i druge ministre po potrebi, a koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma. Dalje je propisano da predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je i naznačeno u st. 1, 4. i 5. člana III, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH.

Iz navedenih ustavnih nadležnosti zajedničkih institucija BiH i stvarnosti u kojoj se danas nalazi Bosna i Hercegovina nedvosmisleno proizilazi da se u Bosni i

Hercegovini odstupilo od dosljedne primjene i poštovanja Ustava BiH, kao najvišeg pravnog akta jedne države, sadržanog u Aneksu IV Dejtonskog sporazuma koji su potpisali entiteti Republika Srpska i Federacija BiH. Ako se ima u vidu da se ustavom načelno određuje društveno, ekonomsko i političko uređenje jedne države, propisuju prava i dužnosti građana, određuju najviši organi vlasti, njihovi međusobni odnosi te odnosi prema nižim organima vlasti i građanima, može se konstatirati da je Ustav BiH intervencionizmom visokih predstavnika, utjecajem međunarodnih zvaničnika i odlukama Ustavnog suda BiH suspendiran. Ono što je posebno zabrinjavajuće jest činjenica da se formiranje neustavnih institucija na nivou BiH vršilo na neustavan način. Naime, Ustav BiH je dao mogućnost „dodatnih nadležnosti" institucijama BiH ali uz isključivu saglasnost entiteta, koja je uspostavljanjem vanustavnih institucija na nivou BiH izostala od strane Republike Srpske, što ukazuje da su iste formirane suprotno ustavnoj proceduri i na štetu entiteta oduzimajući im ustavne nadležnosti bez njihove saglasnosti.

Republici Srpskoj otimane su nadležnosti utvrđene Ustavom BiH po principu iz člana 3.3.a) „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koje u ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima".

[...]

V. Dopustivost

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

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

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

30. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti su podnijela dva člana Predsjedništva BiH i jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva traže ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona i Zakona o dopuni Krivičnog zakonika, iz čega slijedi da je nesporno da u tom dijelu postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje. Međutim, podnosilac Bećirović je tražio i ocjenu ustavnosti Odluke i Zaključaka, kao akata niže pravne snage od zakona. Stoga se postavlja pitanje nadležnosti Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost tih akata, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

31. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da u konkretnom slučaju nije sporno da predmet ocjene ustavnosti nisu ni ustav niti zakoni entiteta, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud 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 Bosne i Hercegovine, u svakom pojedinačnom predmetu cijenio karakter i pravnu prirodu osporenih akata 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. Dakle, Ustavni sud ukazuje da se prilikom razmatranja nadležnosti u takvim slučajevima ne ograničava samo na vrstu akata, nego u svakom konkretnom slučaju ispituje i *ad hoc* odlučuje je li moguće prihvatiti nadležnost.

32. Ustavni sud podsjeća na stav da sama činjenica da su pobijane odredbe sadržane u pravnim aktima koji nisu izričito pobrojani u članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine nije ni u kojem slučaju 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 načela sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine nužno rezultirati postojanjem spora kod kojeg je za odlučivanje nadležan jedino Ustavni sud (vidi, *mutatis mutandis*, između ostalih, *U-28/13*, tačka 17).

33. 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. Tako je Ustavni sud prihvatio nadležnost da ocjenjuje ustavnost

zaključaka koje je donijela Narodna skupština u slučaju kada je njima uspostavljena obaveza za organe javne vlasti Republike Srpske koja se ticala pitanja razgraničenja nadležnosti između entiteta i države te mogućnosti preuzimanja nadležnosti između entiteta i države kao pitanja iz člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine (*op. cit.*, *U-2/22*, tač. 64–39). Istovremeno, Ustavni sud je odbio uspostaviti nadležnost za ocjenjivanje zaključaka Narodne skupštine u dijelu u kojem su se oni odnosili na izražavanje političkih stavova Narodne skupštine o općim pitanjima (kao što su nepostojanje ustavnopravnog kontinuiteta Bosne i Hercegovine, asimetričnog načina organizacije države, neustavnosti zakona koje je nametnuo visoki predstavnik, djelovanja Ustavnog suda i sl.), odnosno na vlastito tumačenje Narodne skupštine o raspodjeli nadležnosti između entiteta Republika Srpska i države Bosne i Hercegovine (*idem,* tačka 75). Također, Ustavni sud je prihvatio nadležnost da ispituje ustavnost odluke Narodne skupštine o raspisivanju republičkog referenduma jer je referendumsko pitanje bilo u suprotnosti s konačnom i obavezujućom odlukom Ustavnog suda, pa je odluka o raspisivanju referenduma pokretala pitanje povrede čl. I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine (*op. cit*., *U-10/16*, tač. 32–40). Ustavni sud je prihvatio nadležnost i utvrdio postojanje ustavnog spora i u slučaju kada je Vlada Republike Srpske donijela Odluku o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske jer je ta odluka regulirala zakonsku materiju koja je već regulirana državnim zakonom, zbog čega je u suprotnosti s ustavnim načelima odgovornosti entiteta i vladavine prava iz čl. III/3.b) i I/2. Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-10/14*, tač. 77−79. s daljnjim referencama).

34. Vraćajući se na konkretan predmet, Ustavni sud ukazuje da iz analize sadržaja osporene Odluke proizlazi da ona sadrži određene stavove koji bi se mogli okarakterizirati političkim. Ti stavovi se odnose na postupak protiv predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika i direktora Službenog glasnika Republike Srpske Miloša Lukića i djelovanje visokog predstavnika Christiana Schmidta, kao i poziv Federaciji BiH da se izjasni o vraćanju na dosljednu primjenu Ustava Bosne i Hercegovine. U preostalom dijelu osporena Odluka ima normativni karakter općeg pravnog akta. Naime, njome se navodi da će Republika Srpska donijeti zakon kojim će ograničiti djelovanje VSTVBiH, Tužilaštva BiH, Suda BiH i SIPA-e na teritoriji tog entiteta i zadužuje se Vlada Republike Srpske da osigura uvjete za preuzimanje radnika iz tih institucija. Istovremeno se samom Odlukom zabranjuje djelovanje navedenih institucija na teritoriji tog entiteta. Konačno, Odlukom se obavezuju svi organi i institucije Republike Srpske kao i svi predstavnici Republike Srpske u organima na nivou institucija Bosne i Hercegovine na striktno poštovanje te odluke. Iz navedenog proizlazi da su svi stavovi, uključujući i oni političke prirode, izraženi u osporenoj odluci pravno obavezujućeg

karaktera. To proizlazi (i) iz činjenice da je osporenim Zakonom o dopuni Krivičnog zakonika neizvršavanje odluka institucija Republike Srpske propisano kao krivično djelo, uz zaprijećenu kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina.

35. Dalje, analizirajući sadržaj osporenih Zaključaka, Ustavni sud zapaža da se njima u pretežnom dijelu u tač. 1, 2, 4. i 7. izražavaju politički stavovi Narodne skupštine. Međutim, tač. 3, 5. i 6. se od Pravobranilaštva Republike Srpske traži da podnese krivičnu prijavu protiv svih tužilaca Tužilaštva BiH i sudija Suda BiH koji su postupali po odluci visokog predstavnika. Tim tačkama osporenih zaključaka se također smatraju ništavnim odluke Suda BiH, Tužilaštva BiH, VSTVBiH i SIPA-e, te zadužuje Vlada Republike Srpske da pripremi i uputi u Narodnu skupštinu zakone kojima će zabraniti djelovanje organa koji nisu definirani Ustavom Bosne i Hercegovine na teritoriji Republike Srpske, a naročito VSTVBiH, Suda BiH, Tužilaštva BiH i SIPA-e. Stoga su u tom dijelu osporenih zaključaka ustanovljene konkretne pravne obaveze, koje su, imajući u vidu osporenu izmjenu Krivičnog zakonika Republike Srpske, obavezujućeg karaktera.

36. Imajući u vidu sadržaj tač. 3, 5. i 6. osporenih zaključaka, kao i sadržaj osporene odluke u cijelosti, Ustavni sud smatra da se oni odnose na pitanja razgraničenja nadležnosti između entiteta i države i mogućnosti preuzimanja nadležnosti između entiteta i države, u smislu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine (*op. cit.*, *U-2/22*, tačka 77). Stoga se nesporno radi o pitanjima koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine, iz čega slijedi da je zahtjev u tom dijelu dopustiv. S druge strane, u odnosu na tač. 1, 2, 4. i 7. osporenih zaključaka kojima je Narodna skupština izrazila svoje političke stavove ne postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje (vidi, *mutatis mutandis*, *U-6/08* od 30. januara 2009. godine, tačka 10, dostupna na www.ustavnisud.ba).

VI. Meritum

37. Podnosioci zahtjeva navode da osporeni pravni akti nisu u skladu sa čl. I/1, I/2, I/3, III/3.b), III/5. i IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Imajući u vidu uvodne napomene (vidi tač. 8. i 9. ove odluke) u kontekstu sadržaja osporenih pravnih akata, Ustavni sud najprije ukazuje da se u srži ovog predmeta nalazi pitanje podjele nadležnosti između države Bosne i Hercegovine i entitetā, odnosno pitanje nosioca državnog suvereniteta. Stoga, Ustavni sud smatra da je u ovom dijelu potrebno ponovo ukazati na stavove i praksu ovoga suda koji se odnose na pitanja podjele nadležnosti između entitetā i države Bosne i Hercegovine, nadležnosti Bosne i Hercegovine koje su uspostavljene na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine i mogućnosti „vraćanja“ nadležnosti Bosne i Hercegovine entitetima.

Pitanje podjele nadležnosti između entitetā i države Bosne i Hercegovine

39. Ustavni sud, prije svega, ukazuje da je pitanje podjele nadležnosti između entitetā i države Bosne i Hercegovine primarno regulirano članom III Ustava Bosne i Hercegovine. Tako su taksativno navedene nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (stav 1) i te nadležnosti su isključivo nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te ne postoji ustavni osnov prema kojem bi one mogle biti prenesene u nadležnost institucija entitetā (vidi *U-11/08* od 30. januara 2009. godine, tačka 21). U suprotnom, država Bosna i Hercegovina bi ostala bez osnovnih prerogativa suvereniteta. Dalje su članom III Ustava Bosne i Hercegovine propisane nadležnosti entitetā, obaveze entitetā da pružaju pomoć vladi Bosne i Hercegovine u poštovanju međunarodnih obaveza, kao i da ispune uvjete za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom (stav 2), te je propisano da sve vladine funkcije i ovlaštenja koji nisu „ovim ustavom“ izričito povjereni institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima (stav 3). Na navedeni način propisana je rezidualna nadležnost entitetā.

40. Međutim, iz samog jezičkog tumačenja teksta Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da nadležnosti Bosne i Hercegovine nisu ograničene samo na one taksativno nabrojane u članu III/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Tako član III/5. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje dodatne nadležnosti države Bosne i Hercegovine. Ta ustavna odredba sadrži tri međusobno nezavisne hipoteze: Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti (1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; (2) stvarima koje su predviđene u aneksima 5−8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; 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 (vidi *U-9/00*, tačka 10). Također, data je i mogućnost osnivanja dodatnih institucija za potrebe vršenja dodatnih nadležnosti. Pri tome, odredba člana III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine pri određivanju rezidualne nadležnosti entitetā ne upućuje na član III/1, već na cjelokupan tekst Ustava imajući u vidu da se koristi formulacija „ovim ustavom“. Tako Ustav Bosne i Hercegovine dodjeljuje Bosni i Hercegovini odgovornosti i nadležnosti kojima se osigurava očuvanje njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta (vidi, *inter alia*, čl. I/1, II/7, III/1.a), III/5.a) i V/3.a)), najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi, između ostalog, član II/1. Ustava, anekse 5−8. Općeg okvirnog sporazuma za mir), te slobodne i demokratske izbore (vidi čl. IV/2. i V/1. Ustava). Naime, nadležnosti Bosne i Hercegovine su pitanja državljanstva Bosne i Hercegovine koja, prema članu I/7. Ustava, regulira Parlamentarna skupština BiH; odgovornost za osiguranje najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako je to predviđeno članom II Ustava; donošenje izbornog zakona, kako je to predviđeno

čl. IV/2. i V/1. Ustava (vidi *U-26/01* od 28. septembra 2001. godine, tač. 18. i 20). Dakle, Ustav Bosne i Hercegovine ne samo da stvara ovlasti u okviru općeg sistema podjele nadležnosti iz člana III osnivanjem institucija države Bosne i Hercegovine nego im također dodjeljuje manje-više specifična ovlaštenja, što se može vidjeti iz člana IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili člana V/3. za Predsjedništvo BiH, a koje nisu nužno ponovljene u nabrajanju iz člana III/1. Tako je, naprimjer, Predsjedništvu dodijeljena nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u članu V/5.a) iako član III/1. ne navodi izričito vojna pitanja u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.

41. Stoga se može zaključiti da pitanja koja nisu izričito nabrojana u članu III/1. nisu nužno u isključivoj nadležnosti entiteta na isti način na koji entiteti mogu da imaju rezidualne nadležnosti u odnosu na odgovornosti institucija Bosne i Hercegovine. To se vidi i iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u pogledu vanjske ili vanjskotrgovinske politike izričito nabrojanim u članu III/1.a) i b) s obzirom na to da entiteti također imaju pravo, naprimjer, da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, prema članu III/2.a) (vidi Drugu djelimičnu odluku broj *U-5/98* od 18. i 19. februara 2000. godine).

42. Dakle, iz navedenog nesporno proizlazi da je nosilac državnog suvereniteta država Bosna i Hercegovina. Ustavni sud podsjeća na vlastiti stav da postojanje ustava, naziv „Republika" ili državljanstvo nisu *per se* dokaz državnosti Republike Srpske. Suverenitet države Bosne i Hercegovine proizlazi iz člana I/1. Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje da jedino Bosna i Hercegovina nastavlja „svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, s unutrašnjom strukturom modificiranom ovim ustavom". Zatim, član I/3. uspostavlja dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, kao sastavne dijelove države Bosne i Hercegovine. Dalje, kao što se može vidjeti naprimjer iz člana III/2. Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti su podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine. Prema tome, Ustav Bosne i Hercegovine ne ostavlja prostora za bilo kakav „suverenitet" entiteta niti su ovlasti entiteta iz člana III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ni na koji način izraz njihove državnosti, već proizlaze iz raspodjele ovlaštenja iz Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Treću djelimičnu odluku broj *U-5/98* od 30. juna i 1. jula 2000. godine, tač. 28–30).

Nadležnosti Bosne i Hercegovine uspostavljene na osnovu člana III/5. Ustava BiH

43. Nakon stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine mnoge reforme su zasnovane na uspostavljanju novih nadležnosti države Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava BiH. To je bio slučaj i s uspostavljanjem pravosudnih institucija i institucija iz oblasti odbrane i sigurnosti. Naime, entiteti su zaključili Sporazum o VSTV-u i Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prijenosu nadležnosti u oblasti odbrane („Službeni glasnik Republike Srpske"

broj 4/06 od 20. januara 2006. godine; vidi tač. 24. i 25. ove odluke). Na taj način, uz saglasnost entitetā, u tim oblastima je došlo do uspostavljanja nadležnosti Bosne i Hercegovine, što je istovremeno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona i uspostavljanje odgovarajućih institucija Bosne i Hercegovine. U tom pogledu Ustavni sud ponavlja da član IV/4.a) Ustava predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine prema ovom Ustavu. Dakle, shodno navedenoj ustavnoj odredbi, Parlamentarna skupština BiH usvojila je, između ostalog, sljedeće zakone: Zakon o VSTVBiH, Zakon o odbrani BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu itd. Usvajanjem navedenih zakona od zakonodavnog tijela na nivou Bosne i Hercegovine materija koju propisuju ti zakoni postala je nadležnost države Bosne i Hercegovine bez obzira na to, kako je prethodno rečeno, što te nadležnosti nisu bile eksplicitno propisane Ustavom Bosne i Hercegovine (vidi, *op. cit*., *U-2/22* od 26. maja 2022. godine, tačka 83).

44. Dalje, Ustavni sud podsjeća da se pitanjem ustavnosti procedure uspostavljanja dodatnih nadležnosti Bosne i Hercegovine bavio u Odluci broj U-11/08 od 30. januara 2009. godine u kojoj je razmatrao ustavnost donošenja Zakona o VSTVBiH, te je zaključio da je taj zakon donesen u skladu s 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 Bosne i Hercegovine 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 VSTV-u. Vijeće ministara se obavezalo da će Parlamentarnoj skupštini predati Nacrt zakona. Nesporno je, dakle, da je Bosna i Hercegovina, u smislu člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, preuzela nadležnost od entitetā u oblasti pravosuđa nakon što su o tome entiteti postigli saglasnost, čime je stvoren ustavni temelj za donošenje pobijanog zakona, kao i njegovih izmjena i dopuna. Naime, za podnosioce zahtjeva je upitno to što je kao osnov za donošenje zakona u preambuli pobijanog zakona naveden član IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine u kojem je inkorporirana univerzalna nadležnost za donošenje zakona, a ne član III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, 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 prijenos nadležnosti s entitetskog na državni nivo izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje VSTV-a prenesena na državni nivo. Parlamentarna skupština BiH je donijela zakon u oblasti koja je prenesena na državni nivo, postupajući na taj način u okviru svojih ovlasti iz člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine“ (*op. cit.*, *U-11/08*, tačka 23).

45. Ustavni sud dalje podsjeća da je Zakon o Sudu BiH proglasio visoki predstavnik odlukom od 12. novembra 2000. godine i ta odluka je objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“

broj 29/00. U toj odluci je navedeno da stupa na snagu odmah na privremenom osnovu, sve dok Parlamentarna skupština BiH ne usvoji ovaj zakon u propisanoj formi, bez izmjena i dopuna i bez postavljanja uvjeta. Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Doma naroda održanoj 25. juna 2002. godine i na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. jula 2002. godine donijela Zakon o sudu BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 16/02). Ustavni sud je Odlukom broj U-26/01 utvrdio da je Zakon o Sudu BiH u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine (*op. cit.*, *U-26/01*).

46. Osim toga, Ustavni sud ukazuje da je visoki predstavnik donio Zakon o Tužilaštvu BiH Odlukom broj 14/02 od 6. augusta 2002. godine objavljenoj u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 24/02 od 29. augusta 2002. godine. Visoki predstavnik i Parlamentarna skupština BiH su naknadno u više navrata izmijenili osnovni tekst zakona.

47. Sumirajući navedeno, proizlazi da su uspostavljene nadležnosti države Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i sigurnosti na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, te da je takav način uspostavljanja nadležnosti države u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine (*op. cit.*, *U-2/22*, tačka 85).

Pitanje „vraćanja“ nadležnosti Bosne i Hercegovine entitetima

48. U praksi Ustavnog suda se postavilo i pitanje mogućnosti „vraćanja“ entitetima nadležnosti koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je to pitanje razmatrao u Odluci broj U-2/22 u kojoj je ispitivao ustavnost Zaključaka i Deklaracije Narodne skupštine, čiji je sadržaj bio vrlo sličan sadržaju Zaključaka osporenih u ovom postupku. Naime, tim aktima Narodne skupštine je dat nalog izvršnoj vlasti da predloži donošenje entitetskih zakona koji reguliraju oblast pravosuđa, odbrane i sigurnosti, čime bi se nadležnost u tim oblastima u suštini „vratila“ entitetu Republika Srpska. Razmatrajući to pitanje, Ustavni sud je podsjetio da odredbama Ustava Bosne i Hercegovine nije regulirana mogućnost vraćanja preuzetih dodatnih nadležnosti na osnovu povlačenja saglasnosti jednog od entitetā ili na osnovu ponovne saglasnosti entitetā. Međutim, Ustavni sud je zauzeo stav da takav reverzibilan prijenos nadležnosti ne bi bio protivan Ustavu Bosne i Hercegovine, uz napomenu da se takvo šta ne bi moglo uraditi unilateralno, onako kako je to urađeno osporenim aktima. Za prijenos nadležnosti neophodno je ostvariti poštovanje odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. To prvenstveno podrazumijeva da je radi ostvarivanja načela vladavine prava u smislu čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine potrebno poštovati trenutni ustavnopravni poredak i podjelu nadležnosti, te da je neophodno poštovanje odluka institucija Bosne i Hercegovine. Ustavni sud ponavlja da činjenica da te obaveze nisu poštovane može dovesti

do kršenja odredbi Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/11* od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 99/11). U tom smislu Ustavni sud je naglasio da su za takav proces isključivo nadležne institucije Bosne i Hercegovine, odnosno u konkretnom slučaju Parlamentarna skupština BiH koja je smislu člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine 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 kojima se povlače ranije date saglasnosti za prijenos nadležnosti s entitetā na državu ne mogu za pravnu posljedicu imati prestanak već uspostavljenih nadležnosti Bosne i Hercegovine. Pri tome je Ustavni sud posebno istakao da takvu pravnu posljedicu ne bi moglo imati ni zaključivanje novih sporazuma između entitetā kojima bi eventualno bila regulirana pitanja vraćanja preuzetih nadležnosti sve dok u Parlamentarnoj skupštini BiH ne bi bila donesena odgovarajuća odluka o prijenosu (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, shodno načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, samo na osnovu odluka donesenih u institucijama Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština BiH) može doći do vraćanja tih ranije prenesenih nadležnosti (*op. cit. U-2/22,* tač. 87−89).

49. Sumirajući navedeno, Ustavni sud smatra da postupak „vraćanja“ entitetima nadležnosti koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine nije *per se* suprotan Ustavu Bosne i Hercegovine, ali je za to pitanje isključivo nadležna Parlamentarna skupština BiH.

50. Stoga, polazeći od navedenih zaključaka, Ustavni sud će razmotriti navode podnosioca zahtjeva kojima ukazuje da osporeni pravni akti nisu u skladu sa čl. I/1, I/2, I/3, III/3.b), III/5. i IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

a) U odnosu na Zakon o neprimjenjivanju zakona, Odluku i Zaključke

51. Ustavni sud smatra da se navodima iz zahtjeva kojima se osporavaju Zakon o neprimjenjivanju zakona te Odluka i Zaključci pokreće pitanje usklađenosti tih propisa s odredbama čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

52. Čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

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

Član III/3.b)

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.

53. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine tumačio na način da sadrži načelo vladavine prava (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. juna 2017. godine, tačka 19. i *U-6/06* od 29. marta 2008. godine, tačka 22). Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosilaca vlasti moraju biti u skladu s ustavom. Osim toga, ovo načelo zahtijeva da svi entitetski i kantonalni ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. To dalje znači da pravni sistem počiva na hijerarhiji pravnih akata, počevši od ustava kao najvišeg pravnog akta pa do podzakonskih akata (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. juna 2017. godine, tačka 19. i *U-6/06* od 29. marta 2008. godine, tačka 22).

54. Također, Ustavni sud podsjeća i da je u svojoj praksi već zauzeo jasan stav o ustavnoj obavezi poštovanja državnih zakona. Tako je u Odluci broj U-14/04 Ustavni sud istakao da „donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredbi člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-14/04* od 29. oktobra 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 23/05). U tom pogledu Ustavni sud ukazuje i na svoju dobro utvrđenu praksu prema kojoj do povrede člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i povredu načela vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, može doći ako zakoni entiteta nisu usklađeni s državnim zakonom koji, u relevantnoj oblasti, sadrži takav zahtjev (vidi Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-2/11* od 27. maja 2011. godine, *U-4/12* od 26. maja 2012. godine, *U-26/13* od 26. marta 2015. godine, *U-11/15* od 6. aprila 2016. godine, *U-17/22* od 1. i 2. decembra 2022. godine, *U-22/18* od 5. jula 2019. godine, *U-10/21* od 2. decembra 2021. godine, *U-9/22* od 26. maja 2022.

godine, *U-3/21* od 28. septembra 2023. godine, *U-2/24* od 30. maja 2024. godine i *U-12/24* od 19. septembra 2024. godine, sve dostupne na www.ustavnisud.ba).

55. Ustavni sud zapaža da već iz samog naziva osporenog Zakona o neprimjenjivanju zakona proizlazi njegova očigledna neustavnost. Naime, Ustavni sud ponavlja da je nadležnost Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i sigurnosti ustanovljena na osnovu sporazuma entitetā u smislu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. To je istovremeno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona i uspostavljanje odgovarajućih institucija Bosne i Hercegovine. U tom pogledu Ustavni sud ponavlja da član IV/4.a) Ustava predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su joj potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu. Shodno navedenoj ustavnoj odredbi, Parlamentarna skupština BiH je, između ostalog, usvojila Zakon o VSTVBiH, te Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu. Osim toga, Parlamentarna skupština BiH je donijela i Zakon o Sudu BiH i Zakon o Tužilaštvu BiH, te oni predstavljaju odluke institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, osporenim Zakonom o neprimjenjivanju zakona se u potpunosti isključuje primjena navedenih državnih zakona na teritoriji entiteta Republika Srpska, što je *prima facie* u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu Ustavni sud podsjeća na stav da se eventualni problemi u provođenju propisa koji je donijela Bosna i Hercegovina ne mogu rješavati tako što će Republika Srpska donijeti zakon koji će *de facto* derogirati propis Bosne i Hercegovine (vidi *U-2/21* od 28. septembra 2023. godine, tačka 39). Ustavni sud ponavlja da do povrede čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine može doći ukoliko zakoni entiteta nisu usklađeni s državnim zakonom. Isključivanjem važenja državnih zakona na teritoriji Republike Srpske se *de facto* i *de iure* ukida suverenitet države Bosne i Hercegovine na jednom dijelu njene teritorije. Na taj način se nadležnost u oblasti pravosuđa i sigurnosti u suštini „vraća“ entitetu Republika Srpska. Međutim, kako je prethodno detaljno objašnjeno, postupak „vraćanja“ entitetima nadležnosti koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine je u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH (vidi tačku 15. ove odluke). Dakle, nije moguće unilateralnim akcijama jednog od entiteta (povlačenjem prethodno date saglasnosti, donošenjem zakona koji reguliraju istu materiju i sl.) uspostaviti nadležnost entiteta za onu oblast u kojoj je prethodno uspostavljena nadležnost države Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga je donošenjem osporenog Zakona o neprimjenjivanju zakona Narodna skupština postupala van svojih ovlaštenja odnosno *ultra vires*, engl. *beyond the powers* (na našim jezicima *ultra vires* bi značilo „van granica zakona“; napomena Ustavnog suda). Iz navedenog slijedi da taj entitetski zakon mora biti proglašen neustavnim s formalnog aspekta jer se njime

normativno regulira materija koja prema Ustavu Bosne i Hercegovine ne potpada pod nadležnost tog entiteta, pa za donošenje takvog zakona ne postoji ustavni osnov (vidi *U-1/11* od 13. jula 2012. godine, tačka 68).

56. Navedeni razlozi su dovoljni da Ustavni sud zaključi da je Zakon o neprimjenjivanju zakona u suprotnosti sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Zbog istih razloga Ustavni sud zaključuje da su tač. 3, 5. i 6. osporenih zaključaka i Odluka u cijelosti, što su pravni akti koji su inicirali donošenje osporenog Zakona o neprimjenjivanju zakona, u suprotnosti sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

b) U odnosu na Zakon o dopuni Krivičnog zakonika

57. Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već također zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom sistemu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud je naglasio da standard kvaliteta zakona traži da zakonska odredba bude dostupna licima na koja se primjenjuje (transparentnost) i da bude za njih predvidiva, to jest dovoljno jasna i precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26). Osim toga, zakonska odredba treba da bude u skladu s javnim interesom i njom se na pojedinca ne može nametati pretjeran teret, odnosno zakonska odredba mora biti proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/19* od 5. jula 2019. godine, tačka 27). Također, zakon mora dati dovoljno jasan obim bilo kakvog diskrecionog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način na koji se ono izvršava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-27/22* od 23. marta 2023. godine, tačka 141. s daljnjim referencama).

58. Ustavni sud zapaža da je Zakonom o dopuni Krivičnog zakonika Krivični zakonik Republike Srpske dopunjen na način da je članom 278a. propisano novo krivično djelo „nepoštovanje ili neizvršavanje odluka institucija ili organa Republike Srpske“. Tim članom je propisana krivična odgovornost za službena ili odgovorna lica u institucijama Republike Srpske, kao i za službena ili odgovorna lica iz Republike Srpske u institucijama Bosne i Hercegovine koja postupaju suprotno odlukama institucija ili organa Republike Srpske. Zaprijećena je kazna od šest mjeseci do pet godina, uz obavezno izricanje mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti.

59. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je krivična odgovornost najteži vid odgovornosti koji se propisuje za najozbiljnije povrede vrijednosti koje su od najvećeg značaja za demokratsko društvo. Takav standard je implementiran i u krivično zakonodavstvo članom 4. Krivičnog zakonika Republike Srpske kojim je propisano načelo ograničenja krivičnopravne prinude. To načelo podrazumijeva da se „krivična djela i krivične sankcije propisuju samo za ona protivpravna djela kojima se prava i slobode čovjeka i opće vrijednosti društva ustanovljene ustavom i međunarodnim pravom tako povređuju ili ugrožavaju da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez krivičnopravne prinude“. Istovjetna odredba sadržana je u članu 2. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, s tim da je također propisano da se „propisivanje krivičnih djela i vrste i raspona krivičnopravnih sankcija zasniva na neophodnosti primjene krivičnopravne prinude i njenoj srazmjernosti prema jačini opasnosti za lične slobode i prava čovjeka, te druge osnovne vrijednosti“. Dakle, propisivanje krivične odgovornosti za povredu općih vrijednosti društva predstavlja *ultima ratio* (posljednje sredstvo; engl. *the last resort*) ukoliko se zaštita tih vrijednosti ne može ostvariti na drugi način. Za Ustavni sud je nesporno da se odluke bilo kojeg nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini moraju poštovati, što je obaveza koja proizlazi upravo iz načela vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Može se prihvatiti stav da poštovanje odluka institucija predstavlja opću vrijednost demokratskog društva čije ostvarivanje bi, u određenim slučajevima, moglo zahtijevati krivičnopravnu prinudu. Međutim, ključno je pitanje da li je propisivanje krivične odgovornosti za neizvršavanje tih odluka, onako kako je to učinjeno osporenom zakonskom odredbom, kompatibilno sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da načelo vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine podrazumijeva da zakonska odredba treba da bude u skladu s javnim interesom i mora biti proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane (*op. cit.*, *U-4/19*, tačka 27). Također, Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nosilaca vlasti moraju biti u skladu s ustavom. Osim toga, to načelo zahtijeva da svi entitetski i kantonalni ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. To dalje znači da pravni sistem počiva na hijerarhiji pravnih akata, počevši od ustava kao najvišeg pravnog akta pa do podzakonskih akata.

60. Analizirajući sadržaj osporene zakonske odredbe, Ustavni sud ukazuje da tom odredbom nije preciznije definirano na koje se institucije ili organe ona odnosi. Stoga se jedino može tumačiti da se ona odnosi na sve institucije ili organe Republike Srpske, što podrazumijeva i sudove, organe uprave i slično. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je poštovanje odluka navedenih institucija već regulirano u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske jer se pravomoćne odluke sudova i konačne odluke organa uprave prinudno izvršavaju u odgovarajućem postupku. Stoga proizlazi da

propisivanje krivične odgovornosti radi osiguravanja izvršenja odluka institucija ili organa Republike Srpske nije neophodno jer je već ustanovljen mehanizam njihovog izvršavanja. Pri tome, osporena odredba je formulirana na tako širok način da podrazumijeva krivičnu odgovornost za neizvršavanje bilo koje odluke institucija ili organa Republike Srpske bez obzira na to koje su društvene vrijednosti u konkretnom slučaju ugrožene. Ustavni sud dalje zapaža da se propisivanjem krivične odgovornosti derogira bilo koji drugi način rješavanja problema neizvršavanja odluka institucija ili organa Republike Srpske koji već egzistira u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Stoga bi se u implementaciji takve odredbe otvorila pitanja sukoba krivičnopravne odgovornosti i drugog vida odgovornosti za neizvršenje takvih odluka. Primjera radi, to bi značilo da bi (i) neizvršavanje pravomoćne sudske odluke donesene u parničnom postupku ispunjavalo obilježja krivičnog djela nepoštovanja ili neizvršavanja odluka institucija ili organa Republike Srpske, iako je izvršenje takve sudske odluke regulirano Zakonom o izvršnom postupku. Takvo postojanje različitih vidova odgovornosti je stoga u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti, koje je inherentno načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, osporenom zakonskom odredbom pitanje odnosa i razgraničenja krivične od drugog vida odgovornosti uopće nije regulirano. Osim toga, iz formulacije osporene zakonske odredbe proizlazi da su odluke organa i institucija Republike Srpske obavezujuće bez obzira na to da li se radi o pravomoćnim i konačnim odlukama te, u konačnom, da li su te odluke ustavne i zakonite. Na navedeni način se u potpunosti isključuje sudska kontrola zakonitosti i ustavnopravna kontrola ustavnosti takvih odluka. Primjera radi, u skladu s osporenom zakonskom odredbom, odluka izvršne vlasti bi bila obavezujuća i njeno neizvršavanje bi predstavljalo radnju izvršenja krivičnog djela uprkos eventualnoj nezakonitosti ili neustavnosti takve odluke. Na taj način bi moglo doći do situacije da lice bude sankcionirano zbog neizvršavanja odluke organa ili institucija Republike Srpske, a da ta odluka naknadno bude utvrđena neustavnom ili nezakonitom. To ostavlja prostora i izvršnoj vlasti da donosi odluke koje bi zadirale u nadležnost zakonodavne vlasti, a te odluke bi na osnovu osporene odredbe bile obavezujuće. Stoga, davanje odlukama svih organa ili institucija općeobavezujući karakter sa zaprijećenom sankcijom u vidu krivičnopravne odgovornosti, kako je to učinjeno osporenom zakonskom odredbom, ugrožava i načelo podjele vlasti kao inherentni dio vladavine prava.

61. Osim toga, Ustavni sud primjećuje da se osporenom zakonskom odredbom uvodi supremacija odluka entiteta Republika Srpska nad odlukama državnih organa i institucija, koji su u pravnoj nomenklaturi hijerarhijski iznad entitetskih organa. Naime, osporenom odredbom nije propisan bilo kakav izuzetak u tom pogledu, te se osporena zakonska odredba može tumačiti jedino na način da su odluke organa i institucija entiteta Republika Srpska obavezujuće bez obzira na to da li su u koliziji s

odlukama državnih organa i institucija koje su u pravnoj hijerarhiji nadređene entitetskim odlukama. Stoga, osporena zakonska odredba omogućava postojanje kolizije između obaveze poštovanja odluka institucija Republike Srpske i odluka hijerarhijski nadređenih organa države Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da funkcionalnost Bosne i Hercegovine kao države nije prosti zbir funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih nivoa vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih nivoa vlasti koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav Bosne i Hercegovine nedvosmisleno utvrđuje u svom članu III/3.b), odnosno kroz harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sistemu prema njihovoj hijerarhiji, u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto (*op. cit*., *U-2/21*, tačka 38). Zbog navedenog razloga osporena zakonska odredba ne zadovoljava načelo hijerarhije pravnih akata kao neodvojivog segmenta vladavine prava, zbog čega nije proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane. Ustavni sud zapaža da se obaveza poštovanja odluka organa ili institucija *ratione personae* odnosi na „službena ili odgovorna lica“ u institucijama Republike Srpske, ali i u institucijama Bosne i Hercegovine. Dakle, propisana je obaveza i službenih ili odgovornih lica Bosne i Hercegovine da poštuju odluke vlasti Republike Srpske. Na taj način se odlukama institucija Republike Srpske regulira postupanje lica koja rade u institucijama države Bosne i Hercegovine. Međutim, entitet Republika Srpska nema nadležnost da regulira krivičnu odgovornost zaposlenih u institucijama države Bosne i Hercegovine, već je to isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine. Naime, zaposleni u državnim institucijama a koji imaju prebivalište u Republici Srpskoj nisu odgovorni tom entitetu, već isključivo državi Bosni i Hercegovini i to pitanje je regulirano relevantnim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine (npr. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine). Osim toga, Krivičnim zakonikom Republike Srpske je propisano da u kategoriju službenih lica, na koja se odnosi osporena odredba, između ostalog, spadaju i sudije ustavnog suda, sudije redovnih sudova i tužioci (član 123). Stoga bi, shodno osporenoj zakonskoj odredbi, i sudije Suda BiH, tužioci Tužilaštva BiH, pa čak i sudije Ustavnog suda, a koji imaju prebivalište u Republici Srpskoj, bili dužni da se pridržavaju odluka bilo koje institucije ili organa Republike Srpske.

62. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je Zakon o dopuni Krivičnog zakonika suprotan članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

63. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da se Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Krivičnog zakonika i Odluka stavljaju van snage i prestaju važiti od dana njihovog objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/25 od 24. januara 2025. godine), a tač. 3, 5. i 6. Zaključaka stavljaju se van snage i prestaju važiti od dana

njihovog usvajanja na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine jer nisu objavljeni u službenom glasilu.

Ostali navodi

64. Konačno, Ustavni sud zapaža da su podnosioci zahtjeva osporili ustavnost osporenih pravnih akata i s aspekta čl. I/1, I/3, III/5. i IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe posebno ispitivati te navode.

VII. Zaključak

65. Ustavni sud zaključuje da su Zakon o neprimjenjivanju zakona, Odluka i tač. 3, 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. februara 2025. godine u suprotnosti sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer Republika Srpska nema osnov u Ustavu Bosne i Hercegovine da regulira tu materiju koja je isključiva nadležnost Parlamentarne skupštine BiH.

66. Ustavni sud zaključuje da je Zakon o dopuni Krivičnog zakonika u suprotnosti sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer propisivanje krivične odgovornosti radi osiguravanja izvršenja odluka svih institucija ili organa Republike Srpske ne zadovoljava standard kvaliteta zakona. Naime, tom odredbom se derogiraju već postojeći načini rješavanja neizvršavanja odluka institucija ili organa Republike Srpske, što je u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti. Također, njome se ugrožava i načelo podjele vlasti jer isključuje sudsku i ustavnosudsku kontrolu odluka Republike Srpske, zbog čega su one obavezujuće bez obzira na to da li se radi o pravomoćnim i konačnim odlukama, te da li su te odluke ustavne i zakonite. Konačno, uvodi se supremacija odluka entiteta Republika Srpska nad odlukama državnih organa i institucija, koji su u pravnoj nomenklaturi hijerarhijski iznad entitetskih organa, i regulira pitanje postupanja lica zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, što je u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić