

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-37/25**, rješavajući zahtjev **trideset i jednog poslanika Narodne skupštine Republike Srpske**, na temelju članka VI/3. (a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2), članka 61. stavak (1) i članka 74. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Valerija Galić, dopredsjednica

Angelika Nußberger, dopredsjednica

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

Marin Vukoja, sudac

Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 26. ožujka 2026. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **trideset i jednog poslanika Narodne skupštine Republike Srpske** za ocjenu ustavnosti Odluke o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 68/25),

utvrđuje se da Odluka o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 68/25) nije u skladu sa čl. I/2. i IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa člankom 61. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Odluka o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 68/25) ništavna je i prestaje važiti od dana objave te odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 68/25.

Na temelju članka 72. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke normira proceduru imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji i osnivanju ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

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. Trideset i jedan poslanik Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnio je 12. studenog 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usklađenosti Odluke o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 68/25; u daljnjem tekstu: Odluka) sa čl. I/2., III/5., IV/3.(c), IV/4. i V/3.(a), b), c) i d) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 1., 2., 4. i 22. stavak (1) i članka 23. stavak (1) Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o Vijeću ministara).
2. Podnositelji zahtjeva istodobno su zatražili donošenje privremene mjere kojom bi se osporena odluka privremeno stavila izvan pravne snage do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od donositelja osporene odluke Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) zatraženo je 24. studenog 2025. godine da dostavi odgovor na zahtjev. Zastupnički dom je 12. prosinca 2025. godine dostavio Mišljenje o zahtjevu. Ustavni sud je 28. siječnja 2026. godine od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština), Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo) i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem

tekstu: Vijeće ministara) zatražio da dostave odgovore na zahtjev. Vijeće ministara je 13. veljače 2026. godine dostavilo odgovor. Parlamentarna skupština i Predsjedništvo nisu dostavili odgovore na zahtjev u ostavljenom roku.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelji zahtjeva navode da kao ovlašteni podnositelji iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine pokreću ustavni spor između institucija Bosne i Hercegovine. Navode da se radi „o ključnom pitanju diobe vlasti i čuvanja nadležnosti izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu, kao i o prisvajanju nadležnosti Savjeta ministara i eventualno i Predsjedništva“. Smatraju da zahtjev ima karakter hitnog postupka jer su posljedice osporene odluke „izuzetno štetne po unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine, ali i po njen međunarodni položaj i ugled“. Podnositelji zahtjeva navode da se praksa Ustavnog suda uglavnom odnosi na sporove između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine, ali smatraju da se zauzeti stavovi iz takve prakse mogu primijeniti i na konkretni spor.

5. Nadalje, navode da je Ustavni sud prilikom tumačenja članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine zauzeo stav da vladavina prava predstavlja sastavni dio demokratskih načela i presudna je za funkcioniranje Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH). U svezi s tim, navode da je obveza entiteta da njihovi zakoni budu usklađeni s Ustavom Bosne i Hercegovine, ali da istu obvezu imaju i institucije BiH. Institucije BiH, kako je navedeno, moraju poštovati pravni poredak, te svi zakoni koje donosi Parlamentarna skupština moraju biti u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. U svezi s tim, podnositelji zahtjeva navode da Ustavni sud ima nadležnost da ocjenjuje i kompatibilnost akata niže pravne snage od zakona, te da je u predmetima br. U-9/21 i U-8/17 ocjenjivao kompatibilnost Pravila službe u Oružanim snagama BiH odnosno Pravilnika o nošenju uniforme Granične policije BiH. Osnovni razlog za prihvaćanje nadležnosti u navedenim predmetima utemeljen je na „činjenici da su osporeni akti po svojoj prirodi imali karakter zakona u odnosu na posljedice koje proizvode“.

6. Podnositelji zahtjeva navode da je obrazloženje osporene odluke dosta „šturo, nejasno, proturječno i neusklađeno s Ustavom Bosne i Hercegovine u jezičkom, ali i sadržajnom smislu“. Kao ustavna osnova za donošenje osporene odluke navodi se odredba članka V/4. Ustava Bosne i Hercegovine koja govori o preuzimanju dužnosti predsjedatelja Vijeća ministara i članova Vijeća ministara po odobrenju Zastupničkog doma, što, prema njihovoj ocjeni, „nema nikakvog smisla“. Dalje navode da osporena odluka krši ustavne norme o ravnopravnosti oba doma Parlamentarne skupštine.

7. Podnositelji zahtjeva su se pozvali na preambulu Ustava Bosne i Hercegovine, alineju 3. u kojoj se navodi: „Ubijedeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva“. Ukazuju na neusklađenost osporene odluke sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno s načelom vladavine prava koje podrazumijeva međusobno poštovanje donesenih i važećih zakona. U svezi s tim je naglašeno da osporena odluka krši odredbe državnih zakona, konkretno Zakona o Vijeću ministara koji je donio upravo donositelj osporenog akta. Podnositelji zahtjeva su se pozvali i na odredbu članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovinu koju smatraju bitnom jer upravo ta norma naglašava poštovanje podjele nadležnosti između institucija BiH. U svezi s navedenim, podnositelji zahtjeva su se pozvali na ustavne norme koje govore o podjeli nadležnosti između zakonodavne i izvršne vlasti. Odredbom članka IV/4. toč. a) i e) Ustava Bosne i Hercegovine propisano je da Zastupnički dom donosi zakone koji su potrebni za provedbu odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcije Skupštine po ovom Ustavu (točka a)), te ostala pitanja koja su potrebna za provedbu njezine dužnosti ili koje su joj dodijeljene zajedničkim sporazumom entiteta (točka e)).

8. Podnositelji zahtjeva također ukazuju da Parlamentarna skupština ima dva doma, Dom naroda i Zastupnički dom, i da, prema odredbi članka IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, „sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma“. Iz navedenih ustavnih odredbi, kako podnositelji zahtjeva navode, jasno je da Zastupnički dom nije imao ustavnu osnovu za donošenje osporene odluke, te je stoga prekršena ravnopravnost oba doma Parlamentarne skupštine jer se Dom naroda o osporenoj odluci nije izjasnio. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, potpuni nedostatak poštovanja ustavnih odredaba najjasnije proizlazi iz članka V/3. toč. a), b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje nadležnosti Predsjedništva. Naime, Predsjedništvo je nadležno za vođenje vanjske politike, imenovanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika BiH, predstavljanje BiH u međunarodnim i europskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima BiH nije član, vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i ratificiranje takvih ugovora, uz suglasnost Parlamentarne skupštine. Podnositelji zahtjeva se sukladno takvom ustavnom okviru pitaju čime se može obrazložiti donošenje osporene odluke koja, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, krši ukupan ustavni poredak jer se umjesto vladavine prava kao ključnog načela ustavnog poretka „uvodi princip prisvajanja nadležnosti kojim se ruši ustavni poredak“. Osporenom odlukom ne krše se samo ustavne norme već i Zakon o Vijeću ministara, i to odredbe čl. 1., 2., 4. i 22. stavak (1). U svezi s tim, navode da je Vijeće ministara jedino nadležno da osniva svoja stalna i privremena tijela. Stoga je za podnositelje zahtjeva neprihvatljivo da bilo koji drugi organ u podjeli vlasti nalaže Vijeću

ministara da uspostavi ured za pregovaranje za ulazak u Europsku uniju (u daljnjem tekstu: EU), utvrđuje proceduru izbora rukovoditelja ili odgovornih osoba u tom uredu. Posebno je naglašeno da Zastupnički dom ne može sebi dati nadležnost da svojom odlukom dovodi do „viševlašća“ jer je u članku 23. stavak (1) Zakona o Vijeću ministara predviđeno osnivanje Direkcije za europske integracije, koja ima višestruke nadležnosti u oblasti europskih integracija. Podnositelji zahtjeva zaključuju da je osporena odluka dovela do dupliranja nadležnosti u oblasti europskih integracija ili, bolje rečeno, nametanja još jednog organa bez suglasnosti, sudjelovanja ili usklađenosti s Vijećem ministara. Podnositelji zahtjeva su predložili da se zahtjev uvaži i da se osporena odluka ukine jer je neusklađena s Ustavom Bosne i Hercegovine i Zakonom o Vijeću ministara.

9. Zbog sprečavanja štetnih posljedica po ustavni poredak BiH podnositelji zahtjeva su predložili donošenje privremene mjere kojom bi se privremeno odložila primjena osporene odluke do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o zahtjevu.

b) Odgovori na zahtjev

10. Ustavnopravno povjerenstvo Zastupničkog doma je u dostavljenom mišljenju navelo da je na 41. sjednici održanoj 12. prosinca 2025. godine razmotrilo zahtjev i sa pet glasova „za“, bez glasova „protiv“ i jednim glasom „suzdržan“ konstatiralo da je Zastupnički dom usvojio osporenu odluku na 31. hitnoj sjednici održanoj 30. listopada 2025. godine i da će odluku o sporu donijeti Ustavni sud.

11. Vijeće ministara je navelo da osporena odluka nije usvojena u oba doma Parlamentarne skupštine i da stoga ne proizvodi pravni učinak, te da je zbog toga Vijeće ministara ne može provoditi unutar svoje ustavne i zakonom uspostavljene nadležnosti. Navedeno je da se, prema odredbama članka 165. Poslovnika o radu Zastupničkog doma, odlukama Zastupničkog doma mogu regulirati pitanja koja su u nadležnosti Parlamentarne skupštine. U svezi s tim je navedeno da ustav i državni zakoni ne propisuju nadležnost Zastupničkog doma za imenovanje glavnog pregovarača, za razliku od slučajeva kada je zakonom izričito propisana nadležnost Zastupničkog doma u postupku imenovanja (npr. potvrda članova Središnjeg izbornog povjerenstva, potvrda imenovanja Vijeća ministara). Stoga je navedeno da osporena odluka nema utemeljenje u ustavnom i zakonskom okviru. Ukazano je i na neusklađenost naziva odluke i njezinog sadržaja jer se odlukom ne osniva ured, već se zadužuje tijelo izvršne vlasti da uspostavi ured. Dalje, navedeno je da je Zakonom o Vijeću ministara propisano da Vijeće ministara na vlastitu inicijativu osniva stalne ili privremene urede, te je u svezi s tim potrebno ocijeniti odredbu članka 7. osporene odluke. Zatim je navedeno da je Vijeće ministara tijelo izvršne vlasti i da su ministarstva nadležna za poglavlja i klastere u pregovaračkom procesu, zbog čega je neprovodiv dio odluke u kojem je navedeno da glavni pregovarač surađuje s Vijećem ministara zbog

toga što Vijeće ministara ne može imati status „suradnika“. Naime, Vijeće ministara je nositelj procesa za koje je nadležno u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Zakonom o Vijeću ministara, kao i s drugim zakonskim propisima. U tom pogledu Vijeće ministara je ukazalo da je člankom 30. Zakona o Vijeću ministara propisano da predsjedatelj Vijeća ministara usklađuje i prati aktivnosti institucija vlasti u BiH koje se odnose na integriranje države u EU. Direkcija za europske integracije je pri tome izravno odgovorna predsjedatelju, čime se jasno potvrđuje ključna uloga Vijeća ministara u koordinaciji i provedbi svih aktivnosti procesa europskih integracija, uključujući i tehničko vođenje pregovaračkog procesa i pripremu države za konačni pristupni ugovor.

12. U svezi s nadležnošću Predsjedništva za donošenje osporene odluke, navedeno je da se u pregovaračkom procesu radi o usklađenosti s pravnom stečevinom EU, a ne o zaključivanju međunarodnog sporazuma da bi Predsjedništvo bilo nadležno. Istaknuto je da Ustav Bosne i Hercegovine razgraničava nadležnosti između Predsjedništva i Vijeća ministara u svezi s vanjskom politikom (članak V/3. toč. a) i b) i članak V/4. točka a) Ustava Bosne i Hercegovine). U svezi s tim, navedeno je da Predsjedništvo vodi vanjsku politiku, što podrazumijeva utvrđivanje političkih smjernica, strateških ciljeva i općih pravaca djelovanja BiH u međunarodnim odnosima, kao i donošenje odluka o sklapanju međunarodnih ugovora. Također, prema članku V/3.(b), Predsjedništvo ima nadležnost imenovanja veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika BiH. S druge strane, kako je obrazloženo, Vijeće ministara provodi vanjsku politiku i odluke BiH u oblastima koje su u nadležnosti institucija države. Provođenje vanjske politike podrazumijeva izvršavanje odluka i smjernica koje donosi Predsjedništvo, tehničku i administrativnu koordinaciju s međunarodnim partnerima te realizaciju konkretnih zadataka u okviru definiranih političkih ciljeva. U svezi s tim, Vijeće ministara je ukazalo da je Strategijom vanjske politike BiH za razdoblje od 2018. do 2023. godine Predsjedništvo definiralo punopravno članstvo u EU kao jedan od glavnih strateških ciljeva BiH. Vijeće ministara je istaknulo da proces pregovaranja sa EU i zaključenje međunarodnih ugovora predstavljaju dva različita pravna i institucionalna procesa. Pregovarački proces sa EU je tehničko-operativne prirode i treba ga voditi Vijeće ministara, koje će posredstvom glavnog pregovarača i njegovih zamjenika pripremati pregovaračku osnovu i kontinuirano voditi pregovore.

IV.Relevantni propisi

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

Članak I

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak III

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Slijedeći poslovi su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

a) Vanjska politika

[...]

5. Dodatne nadležnosti

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za one poslove o kojima se entiteti suglase; koji su predviđeni u Aneksima 5 – 8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koji su potrebiti za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti, i među- narodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu s podjelom nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine. Mogu se po potrebi osnovati i dodatne institucije za obavljanje takovih nadležnosti

b) Tijekom šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će započeti pregovore s ciljem uključivanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine i drugih poslova, uključujući i korištenje energetske resursa i zajedničke gospodarske projekte.

Članak IV

Parlamentarna skupština

Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Zastupnički dom.

1. Dom naroda

Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

a) *Nominirane hrvatske i bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati Doma naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.*

b) *Devet članova Doma naroda čine kvorum, s tim da su nazočna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.*

2. Zastupnički dom

Zastupnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih su dvije trećine izabrane s teritorija Federacije, a jedna trećina s teritorija Republike Srpske.

a) *Članovi Zastupničkog doma biraju se izravno iz njihovih entiteta sukladno izbornom zakonu koji treba donijeti Parlamentarna skupština. [...].*

b) *Kvorum čini većina svih članova izabranih u Zastupnički dom.*

3. Postupak

[...]

c) *Za donošenje svih zakona bit će potrebna suglasnost oba doma.*

[...]

4. Ovlasti

Parlamentarna skupština je nadležna za:

a) *Donošenje zakona potrebitih za provedbu odluka Predsjedništva ili za izvršavanje odgovornosti Skupštine po ovome Ustavu.*

b) *Odlučivanje o izvorima i visini sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za podmirivanje međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine.*

c) *Odobranje proračuna za institucije Bosne i Hercegovine.*

d) *Odlučivanje o davanju suglasnosti za ratifikaciju ugovora.*

e) *Ostale stvari potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.*

Članak V

Predsjedništvo

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je svaki izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabrana sa teritorija Republike Srpske.

[...]

3. Ovlasti

Predsjedništvo je nadležno za:

a) Vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.

b) Imenovanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, s tim da ih se s teritorija Federacije ne može izabrati više od dvije trećine.

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

d) Vođenje pregovora o sklapanju međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i uz pristanak Parlamentarne skupštine, ratificiranje takvih ugovora.

e) Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine.

[...]

14. **Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 79/14, 81/15, 97/15, 78/19, 26/20, 53/22, 59/23, 87/23, 50/24, 73/24, 56/25 i 7/26) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 165. stavak (1) i stavak (2) točka b)

(Ostali akti)

(1) Dom može donositi deklaracije, odluke, preporuke, zaključke i druge akte.

(2) Akti iz stava (1) ovog člana definiraju se na sljedeći način:

b) odluka je akt kojim se rješavaju pitanja iz nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH;

15. **Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 38/02, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08) u relevantnom dijelu glasi:

*PRAVA I DUŽNOSTI VIJEĆA MINISTARA**Članak 1.*

Ovim zakonom uređuju se, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, prava, dužnosti i odgovornosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara), njegov ustroj, način rada i odlučivanja, prava i dužnosti predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, kao i odnos Vijeća ministara u vršenju funkcija prema drugim tijelima vlasti Bosne i Hercegovine.

Članak 2.

Vijeće ministara je organ izvršne vlasti Bosne i Hercegovine koji vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije, u skladu sa Ustavom BiH, zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine.

Članak 4.

Vijeće ministara potpunije uređuje svoj unutarnju ustroj, kao i djelokrug i ovlaštenja službi koje obrazuje radi djelotvornog izvršavanja poslova iz svog djelokruga rada.

*URED, SLUŽBE I RADNA TIJELA**Članak 22. stavak (1)*

Poradi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova Vijeće ministara osniva stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela.

*Direkcija za EU integracije**Članak 23. stavak (1)*

Direkcija za europske integracije vrši naročito poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, nadzor nad provedbom odluka koje donose nadležne institucije u Bosni i Hercegovini a koje se odnose na sve odgovarajuće aktivnosti potrebne za europske integracije.

Članak 30.

Predsjedavajući Vijeća ministara osobito usklađuje i prati aktivnosti institucija vlasti u Bosni i Hercegovini vezane za integriranje Bosne i Hercegovine u EU.

U cilju djelotvornog obavljanja ovih poslova i zadataka predsjedavajućem Vijeća ministara je izravno odgovorna Direkcija za EU integracije.

16. **Odluka o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji** („Službeni glasnik BiH“ broj 68/25) glasi:

Članak 1.

Predmet ove odluke je normiranje procedura imenovanja glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Europskoj uniji i osnivanje Ureda glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju.

Članak 2.

(1) Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovini imenuje glavnog pregovarača i zamjenike glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

(2) Glavni pregovarač i njegovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih.

(3) Kandidate za glavnog pregovarača i zamjenike glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji predlažu klubovi zastupnika u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Članak 3.

Kandidati za glavnog pregovarača i zamjenike glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine iz članka 2. stavka (3) ove odluke trebaju ispunjavati sljedeće uvjete:

- a) završen VII. stupanj stručne spreme ili visoko obrazovanje po bolonjskom sustavu studiranja vrjednovano najmanje s 240 ECTS bodova;*
- b) visoki stupanj profesionalnog i osobnog integriteta;*

- c) poznavanje procesa pristupanja država kandidatkinja Europskoj uniji i strukture institucionalnog sustava Europske unije;*
- d) aktivno poznavanje engleskog jezika i*
- e) izražene organizacijske i koordinacijske sposobnosti, potrebne za vođenje pregovaračkog tima i radnih tijela.*

Članak 4.

Glavni pregovarač Bosne i Hercegovine:

- a) predstavlja Bosnu i Hercegovinu u svim fazama procesa pregovora o pristupanju Europskoj uniji;*
- b) rukovodi pregovaračkim timom Bosne i Hercegovine;*
- c) koordinira rad radnih skupina za pojedina pregovaračka poglavlja koja se formiraju unutar pregovaračkog tima;*
- d) surađuje s Vijećem ministara Bosne i Hercegovine, entitetskim i kantonalnim organima vlasti te institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine;*
- e) izvještava, redovito ili po potrebi, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine;*
- f) podnosi izvješće Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o tijeku i rezultatima pregovora najmanje jednom godišnje.*

Članak 5.

Mandat glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača traje pet godina, počevši od dana imenovanja, s mogućnošću obnove mandata još jednom.

Članak 6.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine može razriješiti glavnog pregovarača ili zamjenika glavnog pregovarača prije isteka mandata glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača:

- a) na prijedlog Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili*
- b) na prijedlog Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ili*
- c) u slučaju neusvajanja godišnjeg izvješća iz članka 4. točke f) ove odluke.*

Članak 7.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine zadužuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine da:

- a) uspostavi Ured glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine kao posebno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje obavlja poslove tehničke, pravne i analitičke podrške glavnom pregovaraču i njegovim zamjenicima;*
- b) u roku od 60 dana usvoji Pravilnik o ustrojstvu i sistematizaciji Ureda glavnog pregovarača;*
- c) utvrdi način rotacije između glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača, vodeći računa o načelima ravnopravne zastupljenosti i konstitutivnih naroda i ostalih te rodne ravnopravnosti;*
- d) imenuje, na usuglašeni prijedlog glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača, članove pregovaračkog tima i članove radnih skupina po svakom pregovaračkom poglavlju;*
- e) utvrdi način financiranja Ureda glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača unutar proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine, uz obvezu izvještavanja Zastupničkog doma o izvršenju tih sredstava;*
- f) osigura prostor, tehničku opremu i administrativne pretpostavke za funkcioniranje Ureda glavnog pregovarača i zamjenika glavnog pregovarača.*

Članak 8.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

V. Dopustivost

17. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) točka a) Pravila Ustavnog suda.
18. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:
Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) *Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:*

[...]

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

[...]

19. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je trideset i jedan poslanik Narodne skupštine Republike Srpske, što ukazuje da je zahtjev podnio ovlaštenu subjekt u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.

20. Nakon što je utvrđeno da je predmetni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt, Ustavni sud treba utvrditi ulaze li pitanja koja se pokreću zahtjevom u nadležnost Ustavnog suda, kako je to propisano člankom VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Podnositelji zahtjeva traže utvrđivanje spora između institucija BiH, odnosno ocjenu ustavnosti odluke kojom je Zastupnički dom normirao proceduru imenovanja glavnog pregovarača i njegovih zamjenika za vođenje pregovora sa EU i osnivanje ureda glavnog pregovarača i njegovih zamjenika (članak 1. odluke). Prema tome, Ustavni sud zapaža da predmet utvrđivanja spora, odnosno ocjene ustavnosti nisu ni ustavi niti zakoni, već akt niže pravne snage.

21. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje na to da je u svojoj dosadašnjoj praksi, u situacijama kada je pokretano pitanje usuglašenosti nekog općeg akta koji nije izričito naveden u odredbi članka 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 temelju navedenog članka, 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.

22. Ustavni sud je u svezi s tim uspostavio određene kriterije, pa je prihvaćao nadležnost u situaciji kada akti niže pravne snage od zakona pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom (vidi, npr. Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-4/05* od 22. travnja 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05, i *U-7/05* od 2. prosinca 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05). Zatim, Ustavni sud je utvrdio da može zasnovati nadležnost i odlučiti o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je nenadležni organ donio podzakonski akt za čije donošenje nije imao nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-10/14* od 4. srpnja 2014. godine, točka 79.). Pri tome je Ustavni sud naglasio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-12/08* od 30. siječnja 2009. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 62/09, točka 7.). Konačno, Ustavni sud je utvrdio da se nadležnost mogla prihvatiti kada bi osporeni akt izašao izvan okvira zakona, tj. kada bi podzakonski akt regulirao materiju koju treba regulirati zakon (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-5/17* od 28. rujna 2017. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba).

23. Dakle, sama činjenica da su pobijane odredbe sadržane u pravnim aktima koji nisu izričito pobrojani u članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine nije, bez izuzetka, prepreka za odlučivanje Ustavnog suda. Međutim, to u isto vrijeme ne znači i da svaki takav pravni akt može biti predmet ocjene ustavnosti u smislu nadležnosti iz citirane ustavne odredbe, kao i da će svako pozivanje na načela sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine nužno rezultirati postojanjem spora za koji je jedino Ustavni sud nadležan za odlučivanje (vidi, *mutatis mutandis*, između ostalih, Odluka o dopustivosti broj *U-28/13* od 26. ožujka 2015. godine, točka 17.). Polazeći od navedenog, Ustavni sud ukazuje da se prilikom razmatranja nadležnosti ne ograničava samo na vrstu akata, već je neophodno temeljito analizirati sadržaj spornih akata i posljedice koje ti akti proizvode. Ustavni sud je zaključio da ne može zasnovati nadležnost za odlučivanje u smislu članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine jer pobijani akti ne pokreću pitanje kršenja ljudskih prava, kao i da spor ne može proizlaziti iz važećih propisa. Najzad, Ustavni sud je istaknuo da nema nadležnost ispitivati zakonitost uopćeno, a da iz argumentacije podnositelja zahtjeva proizlazi da se suštinski pokreće pitanje usklađenosti pobijanih akata sa Zakonom o popisu i Zakonom o statistici (*idem*, toč. 33. i 34.).

24. Konačno, Ustavni sud ukazuje da je nadležan ocjenjivati ustavnost samo općih pravnih akata. To proizlazi iz same prirode ustavnosudske normativne kontrole *in abstracto* čiji je cilj zaštita Ustava kao najvišeg pravnog akta i osiguravanje poštovanja hijerarhije pravnih normi, a ne kontrola pravilne primjene prava u konkretnom slučaju. Stoga je nadležnost Ustavnog suda prilikom apstraktne

kontrola ustavnosti ograničena na opće pravne akte, koji djeluju *erga omnes* i propisuju pravila koja su općevažeca. Pojedinačni pravni akti se, s druge strane, odnose na konkretnu situaciju i konkretnu osobu. Zaštita od neustavnosti pojedinačnih pravnih akata osigurana je u postupcima pred redovnim sudovima i u konačnom apelacijskom postupku pred Ustavnim sudom u skladu sa člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine. To proizlazi i iz Pravila Ustavnog suda kojima je propisano da zahtjev iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine nije dopustiv, *inter alia*, ukoliko osporeni opći akt nije na snazi (članak 19. stavak (1), točka g)). Stav o tome da je nadležan ispitivati isključivo ustavnost općih pravnih akata Ustavni sud je zauzeo u Odluci broj U-3/04 (Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-3/04 od 27. svibnja 2005. godine, točka 17.). Navedenu praksu Ustavni sud je slijedio i u kasnijim odlukama (vidi, između ostalih, odluke o dopustivosti br. U-1/09 od 29. svibnja 2009. godine, točka 13. i U-7/10 od 26. studenog 2010. godine, točka 23., dostupne na www.ustavnisud.ba). Osim toga, Ustavni sud je u praksi zaključio da nije nadležan ispitivati ustavnost Rezolucije Narodne skupštine jer se radilo o aktu „koji predstavlja jednu vrstu političke proklamacije i koji nije pravno obvezujući“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U-6/08 od 30. siječnja 2009. godine, točka 10., dostupna na www.ustavnisud.ba). Međutim, Ustavni sud je uspostavio nadležnost i prihvatio da ocjenjuje ustavnost zaključaka i deklaracija Narodne skupštine, iako oni formalno ne predstavljaju opći pravni akt, u dijelu u kojem se tim aktima uspostavljaju konkretne pravne obveze, uslijed čega oni imaju „normativni karakter općeg pravnog akta“ (vidi Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. U-2/22 od 26. svibnja 2022. godine, toč. 75–78. i U-7/25 od 29. svibnja 2025. godine, toč. 34–36., dostupne na www.ustavnisud.ba).

25. Sukladno ukazanoj praksi, postavlja se pitanje ima li osporena odluka normativni karakter općeg pravnog akta, što je preduvjet da bi Ustavni sud mogao vršiti kontrolu njezine ustavnosti. Ustavni sud primjećuje da je osporenu odluku donio Zastupnički dom kao zakonodavno tijelo, što s obzirom na donositelja akta upućuje na zaključak da bi se moglo raditi o zakonodavnom aktu u smislu članka IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, konačan stav o karakteru akta ne može se isključivo vezati za njegovog donositelja, već je potrebno dodatno ispitati karakter osporene odluke u svjetlu ukazane prakse. Ustavni sud primjećuje da je osporenim odlukom propisana procedura imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju EU i formiranje ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju (članak 1.). Odlukom je dalje propisano da Zastupnički dom (donositelj osporene odluke) imenuje glavnog pregovarača i njegove zamjenike (članak 2.). Dalje, odlukom su propisani uvjeti za imenovanje glavnog pregovarača i njegovih zamjenika (članak 3.), obveze glavnog pregovarača (članak 4.), trajanje mandata glavnog pregovarača i njegovih zamjenika

(članak 5.) te način njihovog razrješenja prije isteka mandata (članak 6.). Odredbom članka 7. osporene odluke zaduženo je Vijeće ministara da uspostavi ured glavnog pregovarača kao posebno tijelo Vijeća ministara, da donese provedbeni akt o organizaciji i sistematizaciji ureda glavnog pregovarača i druge aktivnosti u svezi s financiranjem i osiguranjem prostora, tehničkim i administrativnim uvjetima za funkcioniranje ureda glavnog pregovarača. Iz sadržaja osporene odluke proizlazi da ta odluka ne predstavlja pojedinačni akt imenovanja, već sadrži opće i apstraktne norme kojima se odlučuje o uspostavi novog tijela na državnoj razini. Ustavni sud zapaža da se osporenim odlukom trajno regulira pitanje u svezi s načinom i uvjetima za imenovanje glavnog pregovarača i njegovih zamjenika, što ukazuje da učinak osporene odluke nije privremenog karaktera. Osporenim odlukom se nesporno uspostavljaju opća pravila ponašanja koja proizvodi djelovanje *erga omnes*. Dakle, osporena odluka ima karakter općeg normativnog akta i kao takva je podobna za ocjenu ustavnosti. Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom pokreće pitanje ustavnog spora o funkcionalnoj nadležnosti institucija BiH za reguliranje tih oblasti. Stoga Ustavni sud zaključuje da ima nadležnost za odlučivanje u ovom predmetu.

26. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud zaključuje da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te stoga što ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

27. Podnositelji zahtjeva smatraju da osporena odluka nije usklađena sa čl. I/2., III/1.(a), IV/2. i 4., V/3.(a), b) i d) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 1., 2., 4., 22. stavak (1) i 23. stavak (1) Zakona o Vijeću ministara. Zahtjevom se pokreće pitanje (ne)nadležnosti Zastupničkog doma za donošenje osporene odluke tvrdnjama da su Predsjedništvo ili Vijeće ministara i/ili Direkcija za europske integracije nadležni za to. Kao dodatni argument podnositelji zahtjeva navode da je osporenu odluku trebao potvrditi Dom naroda, zbog čega je odluka neustavna.

28. Ustavni sud smatra svrsishodnim podsjetiti da je jedan od ključnih uvjeta za početak pristupnih pregovora za ulazak BiH u EU imenovanje glavnog pregovarača za koordinaciju pregovaračkog procesa i kontakt-točka između BiH i EU. Europska komisija je na osmom sastanku Odbora za stabilizaciju i pridruživanje između EU i BiH održanom 11. rujna 2025. godine u Sarajevu ocijenila da je, osim nekoliko pozitivnih koraka, reformska dinamika u zastoju. Komisija je pozvala bosanskohercegovačke vlasti da poduzmu sve relevantne korake iz Preporuke Europske komisije iz 2022. godine i ulože dodatne napore u ispunjenju 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja iz 2019. godine.

Pri tome je naglašena važnost imenovanja glavnog pregovarača i pregovaračkog tima, te pripreme državnog plana za usvajanje *acquisa*, kao i imenovanje koordinatora za IPA-u (Izvešće sa sastanka Odbora za stabilizaciju i pridruživanje Bosne i Hercegovine dostupan na www.dei.ba).

29. Obvezu imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača preuzele su institucije BiH kao samo jedan od uvjeta za otvaranje pregovaračkog procesa za ulazak u EU. Tu preuzetu obvezu, kao ni ostale obveze (vidi prethodnu točku), institucije BiH nisu ispunile. U takvoj situaciji Zastupnički dom je na hitnoj sjednici održanoj 30. listopada 2025. godine donio odluku koja se osporava zahtjevom.

30. Ustavni sud primjećuje da je osporenom odlukom propisana procedura imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju BiH u EU i formiranje ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju (članak 1.). Odlukom je dalje propisano da Zastupnički dom (donositelj osporene odluke) imenuje glavnog pregovarača i njegove zamjenike (članak 2.). Dalje, odlukom su propisani uvjeti za imenovanje glavnog pregovarača i njegove zamjenike (članak 3.), obveze glavnog pregovarača (članak 4.), trajanje mandata glavnog pregovarača i njegovih zamjenika (članak 5.) te način njihovog razrješenja prije isteka mandata (članak 6.). Odredbom članka 7. osporene odluke zaduženo je Vijeće ministara da uspostavi ured glavnog pregovarača kao posebno tijelo Vijeća ministara, da donese provedbeni akt o organizaciji i sistematizaciji ureda glavnog pregovarača i druge aktivnosti u svezi s financiranjem i osiguranjem prostora, tehničkim i administrativnim uvjetima za funkcioniranje ureda glavnog pregovarača. Podnositelji zahtjeva osporavaju odluku u cjelini, a posebno u dijelu u kojem se donositelj Odluke obvezuje da imenuje glavnog pregovarača i njegove zamjenike tvrdnjama da donositelj Odluke nema ustavno ovlaštenje za imenovanje glavnog pregovarača i njegovih zamjenika jer su za to ovlašteni Predsjedništvo ili Vijeće ministara. Sukladno tome, Ustavni sud će ispitati je li Zastupnički dom imao ustavno ovlaštenje za imenovanje glavnog pregovarača i njegovih zamjenika, odnosno je li osporena odluka u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

31. Ustavni sud podsjeća da je u predmetu broj U-9/07 ispitivao je li Parlamentarna skupština imala mandat da oblast statistike regulira zakonom. To pitanje Ustavni sud je razmotrio u kontekstu ispunjavanja obveza i uvjeta za uključivanje BiH u proces europskih integracija, što je integralni segment vanjske politike BiH koja je u isključivoj nadležnosti državnih institucija. Ustavni sud je zaključio da je Parlamentarna skupština imala ovlaštenje da donese osporeni zakon na temelju članka IV/4.(a) u svezi sa člankom V/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine kako bi se provele odluke iz domena vanjske politike u nadležnosti Predsjedništva koje se odnose na proces stjecanja članstva u Vijeću Europe i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Iako je predmetni zahtjev

razmotren u kontekstu nadležnosti Parlamentarne skupštine za pitanja iz domene vanjske politike iz članka III/1.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je naglasio da Parlamentarna skupština kao institucija BiH, prema članku IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, ima nadležnost u odnosu na sva pitanja koja su propisana člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-9/07* od 4. listopada 2008. godine, toč. 16. i 19., dostupna na www.ustavnisud.ba). Takvu praksu Ustavni sud je slijedio u predmetu broj U-17/09 prilikom razmatranja ustavne nadležnosti Parlamentarne skupštine iz članka IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine za donošenje Zakona o Agenciji za osiguranje u kojem je zaključeno da je Parlamentarna skupština usvajanjem zakona postupila u skladu sa svojim ovlaštenjima iz članka IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-17/09* od 27. ožujka 2010. godine, točka 22, dostupna na www.ustavnisud.ba). U navedenoj odluci Ustavni sud je zaključio da se osporene zakonske odredbe tiču pitanja vanjske politike i vanjske trgovine, što svakako spada u nadležnost državnih institucija iz članka III/1. toč. a) i b) koje treba dovesti i u svezu s odredbama članka III/2.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima će „svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine...” U ovom slučaju međunarodne obaveze BiH su ispunjavanje uvjeta iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sve s ciljem što bržeg približavanja članstvu u EU (*idem*, točka 20.).

32. Proces pristupanja europskim integracijama je složen i zahtjevan proces koji podrazumijeva niz privilegija i prava svake države članice, ali u isto vrijeme i niz obveza koje su članice dužne ispuniti kako u toku pristupnog procesa tako i u postprijemnoj fazi. Iz prakse Ustavnog suda proizlazi da proces pristupanja europskim integracijama predstavlja integralni segment vanjske politike BiH koji je u isključivoj nadležnosti državnih institucija, te da Parlamentarna skupština ima nadležnost u odnosu na sva pitanja koja su propisana člankom III/1. (*op. cit.*, *U-9/07*, toč. 16. i 19.). To upućuje na zaključak da je Parlamentarna skupština nadležna da donese svaku odluku koja je u svezi s procesom ispunjavanja uvjeta za pristupanje BiH u EU. Procedura imenovanja glavnog pregovarača i zamjenik ā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju BiH u EU i osnivanje ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju nesumnjivo je vezana za taj proces, a tu, tek jednu od obveza, institucije BiH nisu ispunile još od ožujka 2024. godine. Ustavni sud naglašava da se radi o aktu kojim se prvi put na državnoj razini regulira potpuno nova materija koja se odnosi na brojna pitanja statusa i funkcije glavnog pregovarača i njegovih zamjenika. Budući da ne postoji zakon koji bi definirao taj okvir, osporena odluka ne predstavlja puki provedbeni akt, već akt izvornog normiranja koji bi trebao proći zakonodavnu proceduru koja je

propisana Ustavom Bosne i Hercegovine. Pri tome, Ustavni sud naglašava da je Parlamentarna skupština jedino zakonodavno tijelo koje na državnoj razini donosi zakone, u smislu članka IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, koje je po Ustavu Bosne i Hercegovine imalo ovlaštenje da normira ovo važno pitanje koje do sada nije regulirano kako bi se ispunili zahtjevi EU.

33. U konkretnom slučaju problem je to što je Zastupnički dom donio osporenu odluku koju nije potvrdio Dom naroda u smislu članka IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine. Kako je ranije navedeno, osporena odluka ne predstavlja pojedinačni akt imenovanja, već sadrži opće, apstraktne i trajne norme kojima se odlučuje o uspostavi novog tijela državne uprave, te je bilo neophodno da je potvrdi Dom naroda.

34. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je u smislu odredbe članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine BiH određena kao „demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na temelju slobodnih i demokratskih izbora“. Iz navedene odredbe slijedi načelo vladavine prava koje označava sustav političke vlasti utemeljen na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od građana tako i od samih nositelja državne vlasti. Načelo vladavine prava zahtijeva da svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-21/16* od 1. lipnja 2017. godine, točka 19., dostupna na www.ustavnisud.ba).

35. Slijedeći standarde koji proizlaze iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zapaža da osporenu odluku nije potvrdio Dom naroda u smislu članka IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, koji propisuje da sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od oba doma. Stoga, odluka koju je donio jedan dom zakonodavnog tijela u nadležnosti iz članka III/1. Ustava Bosne i Hercegovine ne predstavlja odluku Parlamentarne skupštine u smislu članka IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Sukladno tome, takva odluka ne može proizvesti pravni učinak jer nije u skladu sa člankom I/2. u svezi sa člankom IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine.

36. Kako je ranije ukazano, proces pristupanja BiH europskim integracijama je sastavni dio vanjske politike iz članka III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, a Parlamentarna skupština ima nadležnost u odnosu na sva pitanja koja su propisana člankom III/1. (*op. cit.*, *U-9/07*, toč. 16. i 19.). Institucije BiH su preuzele ulogu da ispune obveze za početak pregovora za pristupanje EU, između ostalog, da imenuju glavnog pregovarača i njegove zamjenike, ali tu obvezu još nisu ispunile. Kako na državnoj razini ne postoji akt koji normira sporno pitanje, Parlamentarna skupština je, u smislu članka IV/4.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, ovlaštena da normira sporno pitanje. U svjetlu navedenog, bez osnove su navodi iz zahtjeva da su Predsjedništvo i/ili Vijeće ministara i/ili Direkcija za europske

integracije, pri čemu ni podnosioci zahtjeva nisu sigurni koja od navedenih institucija je nadležna, nadležni za normiranje spornog pitanja jer se radi o institucijama izvršne vlasti koje po ustavu nisu ovlaštene da donose zakonodavne akte. Ustavni sud podsjeća da je prilikom odlučivanja imao u vidu iscrpan odgovor Vijeća ministara na navode iz zahtjeva, ali da navodi iz odgovora u okolnostima konkretnog slučaja nisu mogli utjecati na drugačiji zaključak. Ustavni sud naglašava da u ovoj fazi ne može prejudicirati konkretan opseg nadležnosti i odgovornosti koji bi trebao biti dodijeljen glavnom pregovaraču. Naime, o preciznom definiranju te funkcije i nadležnosti ureda glavnog pregovarača ovisit će i konačna raspodjela nadležnosti između institucija izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, nesporno je da proces integracija u EU, kako je to definirano i u Strategiji vanjske politike BiH (2018–2023) na koju se Vijeće ministara poziva, predstavlja strateški cilj i integralni dio vanjske politike BiH. S obzirom na to da se radi o materiji koja se prvi put izvorno normira na državnoj razini, Parlamentarna skupština je dužna taj okvir normirati u proceduri propisanoj Ustavom Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da osporena odluka nije u skladu sa čl. I/2. i IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine.

37. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa člankom 61. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio ništavnost osporene odluke *ab initio*. Također, polazeći od činjenice da se radi o važnom pitanju na ispunjavanju obveza institucija BiH prema zahtjevima za početak pregovaračkog procesa za pristupanje EU, koje institucije BiH još uvijek nisu ispunile, Ustavni sud je, na temelju članka 72. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, naložio Parlamentarnoj skupštini da u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke u skladu sa svojim ovlaštenjima normira proceduru imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju BiH u EU i osnivanja ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH.

Ostali navodi

38. S obzirom na zaključak o neusklađenosti odluke sa čl. I/2. i IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud ne vidi potrebu ispitivati usklađenost osporene odluke sa čl. III/5., IV/4. i V/3.(a), b), c) i d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

39. Ustavni sud zaključuje da osporena odluka koju je Zastupnički dom donio u svrhu ispunjenja obveza Bosne i Hercegovine za početak pregovora sa EU nije u skladu sa čl. I/2. i IV/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine zbog toga što se radi o zakonodavnoj odluci koju je donio samo jedan dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

40. Na temelju članka 59. st. (1) i (2), članka 61. st. (1) i članka 72. stavak (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

41. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati zahtjev podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere.

42. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman

