СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
Издање на српском, босанском и хрватском језику

SLUŽBENI GLASNIK BOSNE I HERCEGOVINE
Izdanje na srpskom, bosanskom i hrvatskom jeziku

Година XXIX
Уторак, 17. јуна 2025. године

Број/Broj
36

Godina XXIX
Utorak, 17. juna/lipnja 2025. godine

ISSN 1512-7508 - српски језик
ISSN 1512-7486 - босански језик
ISSN 1512-7494 - хрватски језик

ПРЕДСЈЕДИНШТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

428

На основу члана V става (3) тачке (и) Устава Босне и Херцеговине и члана 32. става (1) тачке и) Пословника о раду Предсједништва Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 10/13, 32/13, 22/14 и 54/24), Предсједништво Босне и Херцеговине, на 23. редовној сједници, одржаној 4. јуна 2025. године, усвојило је

ЗАКЉУЧАК

1. Предсједништво Босне и Херцеговине захваљује Савезној Републици Њемачкој на цјелокупној досадашњој подршци, помоћи и сарадњи. Такође, изражава спремност да и у наредном периоду развија најбоље могуће економске, политичке, образовне, културне и друге односе Босне и Херцеговине и Савезне Републике Њемачке. Предсједништво БиХ оцјењује да је Савезна Република Њемачка један од кључних спољнотрговинских партнера Босне и Херцеговине, те да је стратешки интерес наше државе пријатељска и свестрана сарадња Босне и Херцеговине и Савезне Републике Њемачке.
2. Предсједништво БиХ осуђује и сматра недопустивим неуставно, протуправно поступање Владе ентитета Република Српска и предсједника тог ентитета Милорада Додика према министарки за Европу и климу у Министарству спољних послова Савезне Републике Њемачке Ани Лирман. Ријеч је о противправном поступању којим је министарка Лирман проглашена непожељним лицем (persona non grata), што је, уз употребу репресивних мјера резултовало изгоном министарке Лирман из тог ентитета и ограничавањем њеног кретања.
3. Предсједништво БиХ констатује да је, према Уставу и законима државе Босне и Херцеговине, вођење спољне политике у искључивој надлежности институција Босне и Херцеговине (чл. III 1. а.), конкретно Предсједништва БиХ (чл. V 3. а.), те да ентитети немају надлежности да предузимају било какве мјере и активности у области спољне политике.
4. Овај закључак ступа на снагу даном доношења и биће објављен у "Службеном гласнику БиХ".

Број 01-50-1-1364-44/25
4. јуна 2025. године
Сарајево

Предсједавајућа
Жељка Цвијановић, с. р.

Na osnovu člana V stava (3) tačke (i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 32. stava (1) tačke i) Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 10/13, 32/13, 22/14 i 54/24), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, na 23. redovnoj sjednici, održanoj 4. juna 2025. godine, usvojilo je

ZAKLJUČAK

1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zahvaljuje Saveznoj Republici Njemačkoj na cjelokupnoj dosadašnjoj podršci, pomoći i saradnji. Također, iskazuje spremnost da i u narednom periodu razvija najbolje moguće ekonomske, političke, obrazovne, kulturne i druge odnose Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Njemačke. Predsjedništvo BiH ocjenjuje da je Savezna Republika Njemačka jedan od ključnih vanjskotrgovinskih partnera Bosne i Hercegovine, te da je strateški interes naše države prijateljska i svestrana saradnja Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Njemačke.
2. Predsjedništvo BiH osuđuje i smatra nedopustivim neustavno, protupravno postupanje Vlade entiteta Republika

Srpska i predsjednika tog entiteta Milorada Dodika prema ministrici za Evropu i klimu u Ministarstvu vanjskih poslova Savezne Republike Njemačke Anni Lührmann. Riječ je o protupravnom postupanju kojim je ministrica Lührmann proglašena nepoželjnom osobom (persona non grata), što je, uz upotrebu represivnih mjera rezultiralo izgonom ministrice Lührmann iz tog entiteta i ograničavanjem njenog kretanja.

3. Predsjedništvo BiH konstatuje da je, prema Ustavu i zakonima države Bosne i Hercegovine, vođenje vanjske politike u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (čl. III 1. a.), konkretno Predsjedništva BiH (čl. V 3. a.), te da entiteti nemaju nadležnosti da preduzimaju bilo kakve mjere i aktivnosti u oblasti vanjske politike.
4. Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja i bit će objavljen u "Službenom glasniku BiH".

Broj 01-50-1-1364-44/25
4. juna 2025. godine
Sarajevo

Predsjedavajuća
Željka Cvijanović, s. r.

Na temelju članka V. stavak (3) točke (i) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 32. stavak (1) točke i) Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 10/13, 32/13, 22/14 i 54/24), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, na 23. redovitoj sjednici, održanoj 4. lipnja 2025. godine, usvojilo je

ZAKLJUČAK

1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zahvaljuje Saveznoj Republici Njemačkoj na cjelokupnoj dosadašnjoj potpori, pomoći i suradnji. Također, iskazuje spremnost da i u narednom razdoblju razvija najbolje moguće ekonomske, političke, obrazovne, kulturne i druge odnose Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Njemačke. Predsjedništvo BiH ocjenjuje da je Savezna Republika Njemačka jedan od ključnih vanjskotrgovinskih partnera Bosne i Hercegovine, te da je strateški interes naše države prijateljska i svestrana suradnja Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Njemačke.
2. Predsjedništvo BiH osuđuje i smatra nedopustivim neustavno, protupravno postupanje Vlade entiteta Republika Srpska i predsjednika tog entiteta Milorada Dodika prema ministrici za Europu i klimu u Ministarstvu vanjskih poslova Savezne Republike Njemačke Anni Lührmann. Riječ je o protupravnom postupanju kojim je ministrica Lührmann proglašena nepoželjnom osobom (persona non grata), što je, uz uporabu represivnih mjera rezultiralo izgonom ministrice Lührmann iz tog entiteta i ograničenjem njezinoga kretanja.
3. Predsjedništvo BiH konstatira da je, prema Ustavu i zakonima države Bosne i Hercegovine, vođenje vanjske politike u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (čl. III 1. a.), konkretno Predsjedništva BiH (čl. V 3. a.), te da entiteti nemaju nadležnosti poduzimati bilo kakve mjere i aktivnosti u području vanjske politike.
4. Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja i bit će objavljen u "Službenom glasniku BiH".

Broj 01-50-1-1364-44/25
4. lipnja 2025. godine
Sarajevo

Predsjedateljica
Željka Cvijanović, v. r.

САВЈЕТ МИНИСТАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

429

На основу члана 20., а у вези са чланом 141. став (8) Закона о странцима ("Службени гласник БиХ", бр. 88/15, 34/21 и 63/23) и члана 17. Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08), Савјет министара Босне и Херцеговине, на 79. сједници одржаној 27. маја 2025. године, донио је

ОДЛУКУ
О ОДОБРАВАЊУ УЛАСКА И БОРАВКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ ПОД ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА

Члан 1.
(Предмет Одлуке)

Овом одлуком одобрава се организовани улазак и боравак у Босни и Херцеговини под посебним условима држављанима Републике Србије, ученицима основних школа са подручја Косова и Метохије, без важећих путних исправа, у периоду од 14.6. до 22.6.2025. године ради студијског путовања - екскурзије.

Члан 2.
(Употреба рода)

Сви изрази у овој одлуци дати у једном граматичком роду односе се без дискриминације и на мушкарце и на жене.

Члан 3.
(Гранични прелази и спискови ученика и пратње)

(1) Прва група од 528 ученика улази у Босну и Херцеговину дана 14.6.2025. године преко граничног прелаза Каракај, а излази из Босне и Херцеговине дана 22.6.2025. године преко истог граничног прелаза. Друга група од 102 ученика улази у Босну и Херцеговину дана 14.6.2025. године преко граничног прелаза Вардиште, а излази из Босне и Херцеговине дана 22.6.2025. године преко истог граничног прелаза.
(2) Спискове ученика и њихове пратње сачињава Министарство безбједности Босне и Херцеговине у сарадњи са организатором Хуманитарним удружењем грађана "Одбор за помоћ Косову и Метохији" из Бање Луке и спискове доставља Граничној полицији Босне и Херцеговине.

Члан 4.
(Реализација одлуке)

За реализацију ове одлуке задужују се Министарство безбједности Босне и Херцеговине и његове управне организације Гранична полиција Босне и Херцеговине и Служба за послове са странцима.

Члан 5.
(Ступање на снагу)

Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објављује се у "Службеном гласнику БиХ".

СМ број 55/25
27. маја 2025. године
Сарајево

Предсједавајућа
Савјета министара БиХ
Борјана Кришто, с. р.

Na osnovu člana 20., a u vezi sa članom 141. stav (8) Zakona o strancima ("Službeni glasnik BiH", br. 88/15, 34/21 i 63/23) i člana 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07,

94/07 i 24/08), Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 79. sjednici održanoj 27. maja 2025. godine, donijelo je

ODLUKU
O ODOBRAVANJU ULASKA I BORAVKA U BOSNI I HERCEGOVINI POD POSEBNIM USLOVIMA

Član 1.
(Predmet Odluke)

Ovom odlukom odobrava se organizovani ulazak i boravak u Bosni i Hercegovini pod posebnim uslovima državljanima Republike Srbije, učenicima osnovnih škola sa područja Kosova i Metohije, bez važećih putnih isprava, u periodu od 14.6. do 22.6.2025. godine radi studijskog putovanja - ekskurzije.

Član 2.
(Upotreba roda)

Svi izrazi u ovoj odluci dati u jednom gramatičkom rodu odnose se bez diskriminacije i na muškarce i na žene.

Član 3.
(Granični prelazi i spiskovi učenika i pratnje)

(1) Prva grupa od 528 učenika ulazi u Bosnu i Hercegovinu dana 14.6.2025. godine preko graničnog prelaza Karakaj, a izlazi iz Bosne i Hercegovine dana 22.6.2025. godine preko istog graničnog prelaza. Druga grupa od 102 učenika ulazi u Bosnu i Hercegovinu dana 14.6.2025. godine preko graničnog prelaza Vardište, a izlazi iz Bosne i Hercegovine dana 22.6.2025. godine preko istog graničnog prelaza.
(2) Spiskove učenika i njihove pratnje sačinjava Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine u saradnji sa organizatorom Humanitarnim udruženjem građana "Odbor za pomoć Kosovu i Metohiji" iz Banje Luke i spiskove dostavlja Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine.

Član 4.
(Realizacija odluke)

Za realizaciju ove odluke zadužuju se Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine i njegove upravne organizacije Granična policija Bosne i Hercegovine i Služba za poslove sa strancima.

Član 5.
(Stupanje na snagu)

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

VM broj 55/25 — Predsjedavajuća
27. maja 2025. godine — Vijeća ministara BiH
Sarajevo — **Borjana Krišto**, s. r.

Na temelju članka 20., a u vezi s člankom 141. stavak (8) Zakona o strancima ("Službeni glasnik BiH", br. 88/15, 34/21 i 63/23) i članka 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 79. sjednici održanoj 27. svibnja 2025. godine, donijelo je

ODLUKU
O ODOBRAVANJU ULASKA I BORAVKA U BOSNI I HERCEGOVINI POD POSEBNIM UVJETIMA

Članak 1.
(Predmet Odluke)

Ovom odlukom odobrava se organizirani ulazak i boravak u Bosni i Hercegovini pod posebnim uvjetima državljanima Republike Srbije, učenicima osnovnih škola s područja Kosova i Metohije, bez važećih putnih isprava, u razdoblju od 14.6. do 22.6.2025. godine radi studijskog putovanja - ekskurzije.

Članak 2.
(Uporaba roda)

Svi izrazi u ovoj odluci dati u jednom gramatičkom rodu odnose se bez diskriminacije i na muškarce i na žene.

Članak 3.
(Granični prijelazi i spiskovi učenika i pratnje)

(1) Prva skupina od 528 učenika ulazi u Bosnu i Hercegovinu dana 14.6.2025. godine preko graničnog prijelaza Karakaj, a izlazi iz Bosne i Hercegovine dana 22.6.2025. godine preko istog graničnog prijelaza. Draga skupina od 102 učenika ulazi u Bosnu i Hercegovinu dana 14.6.2025. godine preko graničnog prijelaza Vardište, a izlazi iz Bosne i Hercegovine dana 22.6.2025. godine preko istog graničnog prijelaza.
(2) Spiskove učenika i njihove pratnje sačinjava Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine u suradnji s organizatorom Humanitarnom udrugom građana"Odbor za pomoć Kosovu i Metohiji" iz Banje Luke i spiskove dostavlja Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine.

Članak 4.
(Realiziranje odluke)

Za realiziranje ove odluke zadužuju se Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine i njegove upravne organizacije Granična policija Bosne i Hercegovine i Služba za poslove sa strancima.

Članak 5.
(Stupanje na snagu)

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

VM broj 55/25 — Predsjedateljica
27. svibnja 2025. godine — Vijeća ministara BiH
Sarajevo — **Borjana Krišto**, v. r.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
УПРАВА ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ

430

На основу члана 15. став (1) Закона о Управи за индиректно опорезивање ("Службени гласник БиХ", број 89/05), те члана 16. и 61. став (2) Закона о управи ("Службени гласник БиХ", бр. 32/02, 102/09 и 72/17), директор Управе за индиректно опорезивање, доноси

УПУТСТВО
О НАЧИНУ ПОСТУПАЊА СА ПРИЈАВАМА ЗА ПОРЕЗ НА ДОДАТУ ВРИЈЕДНОСТ И ПРИЈАВАМА АКЦИЗЕ И РАЗРЕЗОМ ПОРЕЗА ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ

ГЛАВА I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.
(Предмет)

Овим Упутством се ближе утврђују правила у поступку креирања пореских пријава у подсистему еПорези и поступање са пореским пријавама за одређени порески период те начин креирања разреза пореза по службеној дужности на основу пореске пријаве коју Управа за индиректно опорезивање (у даљем тексту: УИО) доноси у име пореског обвезника и која се аутоматски креира у подсистему еПорези.

Члан 2.
(Правни основ)

(1) Подношење ПДВ пријаве и ПДА пријаве, регулисано је одредбама:

a) члана 39. Закона о порезу на додату вриједност ("Службени гласник БиХ", бр. 9/05, 35/05, 100/08, 33/17, 46/23, 80/23 и 20/25),
b) члана 27. Закона о акцизама у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ, бр. 49/09, 49/14, 60/14, 91/17 и 50/22),
c) члана 78. Правилника о примјени Закона о порезу на додату вриједност ("Службени гласник БиХ", бр. 93/05, 21/06, 60/06, 6/07, 100/07, 35/08, 65/10, 85/17, 44/20, 47/22, 87/28 и 62/23),
d) члана 34. Правилника о примјени Закона о акцизама у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ", бр. 50/09, 80/11, 48/12, 74/14, 85/17, 04/18, 3/21, 62/21 и 85/22).

(2) Подношење измијењене или допунске пријаве регулисано је одредбама члана 75. и 76. Закона о поступку индиректног опорезивања ("Службени гласник БиХ", бр. 89/05 и 100/13).

(3) Разрез индиректних обавеза на основу пореске пријаве коју у име пореског обвезника доноси УИО, а који се аутоматски производи у подсистему еПорези - разрез пореза по службеној дужности, регулисан је чланом 57. Закона о поступку индиректног опорезивања ("Службени гласник БиХ", бр. 89/05 и 100/13).

Члан 3.

(Дефиниције)

Појмови који се користе у овом Упутству имају сљедеће значење:

a) Под појмом "пореска пријава" подразумијева се пријава за порез на додату вриједност и пријава домаће акцизе,
b) Под појмом "ПДВ пријава" подразумијева се пријава самоопорезивања коју подноси обвезник индиректних пореза који је у Јединствени регистар обвезника индиректних пореза уписан по основу пореза на додату вриједност,
c) Под појмом "ПДА пријава" подразумијева се пријава самоопорезивања коју подноси произвођач акцизних производа, као и правно лице или предузетник, са сједиштем у Босни и Херцеговини, за којег се од стране другог лица врши услуга производње акцизних производа из члана 4. став (2) тачка а), б), ц), д), е) и г) Закона о акцизама у Босни и Херцеговини, који је у Јединствени регистар обвезника индиректних пореза уписан по основу акцизе,
d) Под појмом "еПортал" подразумијева се сервис за коришћење електронских услуга УИО,
e) Под појмом "еПорези" подразумијева се порески подсистем информационог система УИО,
f) Под појмом "разрез пореза по службеној дужности" подразумијева се подношење пореске пријаве у име пореског обвезника од стране УИО која се аутоматски производи у подсистему еПорези (попуњавањем поља 51 и 71 ПДВ пријаве и колоне I и III пријаве домаће акцизе),
g) Под појмом "креирање пореске пријаве" подразумијева се сачињавање празног обрасца пореске пријаве у подсистему еПорези,
h) Под појмом "сторнирање" подразумијева се поништавање,
i) Под појмом "контролна група" подразумијева се Група за ревизију и контролу Одсјека за порезе у регионалном центру, Група за контролу великих пореских обвезника Одсјека за контролу великих пореских обвезника у Сектору за порезе или Група за контролу регистрацијских и дерегистрацијских поступака Одсјека за порезе у регионалном центру.
j) Под појмом "контролисани порески период" подразумијева се период који је обухваћен налогом за потпуну или дјелимичну контролу са разрезом.

ГЛАВА II. КРЕИРАЊЕ И ПОСТУПАЊЕ СА ПОРЕСКИМ ПРИЈАВАМА

Члан 4.

(Креирање пореских пријава)

(1) Креирање пореских пријава за одређени порески период врши се аутоматски у подсистему еПорези истеком пореског периода за који је обвезник дужан поднијети пореску пријаву.

(2) Пореске пријаве из става (1) овог члана се креирају за све обвезнике регистроване за ПДВ и домаћу акцизу.

(3) За пореског обвезника који је регистрован по службеној дужности или по захтјеву, а коме нису креиране пореске пријаве у складу са одредбама става (1) овог члана, аутоматски се креирају недостајуће пореске пријаве, почев од датума који је у рјешењу о регистрацији/упису у Јединствени регистар обвезника индиректних пореза означен као датум настанка пореске обавезе.

(4) Изузетно, пореске пријаве се могу креирати и ручно од стране службеника Групе за повраћај, књиговодствено праћење и анализу на основу образложеног захтјева пореског обвезника или надлежне контролне групе.

(5) Креирање пореских пријава се врши на језику и писму који је обвезник одабрао за комуникацију са УИО.

Члан 5.

(Поступак са измијењеним или допунским пријавама)

(1) Порески обвезник подноси измијењену или допунску пријаву у складу са одредбама члана 75. и 76. Закона о поступку индиректног опорезивања ("Службени гласник БиХ", бр. 89/05 и 100/13).

(2) У случају да порески обвезник подноси измијењену пријаву има могућност да након што је претходно измијенио пријаву за одређени порески период исту поново измијени или допуни.

(3) У случају да порески обвезник подноси допунску пријаву има могућност да након што је претходно допунио пријаву за одређени порески период исту поново само допуни.

(4) Ако је износ за плаћање у измијењеној или допунској ПДВ пријави мањи од пријављеног у претходно поднесеној ПДВ пријави или ако се у измијењеној или допунској ПДВ пријави повећава кредит или повраћај у износу од 6.000,00 КМ и више, у подсистему еПорези се након књижења такве пријаве генерише обавјештење.

(5) Обавјештење из става (4) овог члана доставља се шефу Групе за повраћај, књиговодствено праћење и анализу, која је дужна издати налог за ограничену провјеру за порески период који је предмет измјене или допуне у року од 15 дана од дана пријема обавјештења.

(6) За порески период који је обухваћен потпуном или дјелимичном контролом са разрезом, порески обвезник не може поднијети измијењену или допунску пријаву о чему се обавјештава путем еПортала.

(7) У обавјештењу из претходног става обвезнику се дају упуте о коришћењу ванредних правних лијекова дефинисаних одредбама члана 141. Закона о поступку индиректног опорезивања, а у случајевима који нису регулисани овим Законом, примјењују се одредбе члана 238. до 258. Закона о управном поступку ("Службени гласник БиХ", бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16).

(8) Измијењена или допунска пријава се подноси електронским путем употребом квалификоване електронске потврде и не подлијеже плаћању административне таксе.

Члан 6.

(Начин поступања са извјештајем о доспјелој и плаћеној акцизи)

(1) Подаци из редовне ПДА пријаве произвођача - обвезника домаће акцизе на дуванске прерађевине евидентирани у подсистему е-Порези на начин предвиђен Правилником о измјенама и допунама Правилника о примјени Закона о акцизама у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ", број 85/22) сматрају се евиденционим и исти се усаглашавају са подацима из извјештаја о висини доспјеле и плаћене обавезе акцизе за исти порески период, који сачињава Одсјек за пословне услуге у регионалном центру на обрасцу "Извјештај о обрачунатој и плаћеној акцизи" који је саставни дио овог Упутства.

(2) Образац "Извјештај о доспјелој и плаћеној акцизи" Одсјек за пословне услуге најкасније до 10. у текућем мјесецу за претходни мјесец доставља Групи за поврат, књиговодствено праћење и анализу, која најкасније до 12. у текућем мјесецу у подсистему еПорези мијења податак задужења из редовне ПДА пријаве из става (1) овог члана и обвезника задужује за обавезу плаћања износа акцизе, која је обрачуната на преузете акцизне маркице.

Члан 7.

(Вођење књиге протокола и извјештавање)

(1) Књига протокола редовних, допунских и измијењених пријава води се електронски у подсистему еПорези, а садржи најмање сљедеће податке: редни број, ИД број, назив обвезника, порески период, адреса, град, контакт телефон, e-mail, регионални центар, врста пореске пријаве (ПДВ или ПДА пријава), модел пореске пријаве (редовна, измијењена, допунска), датум достављања пореске пријаве, број протокола.

(2) Извјештај о креираним и поднесеним пореским пријавама израђује се у подсистему еПорези, а садржи најмање сљедеће податке: број креираних пореских пријава, број поднесених пореских пријава, број недостајућих пореских пријава, број и износ пореских пријава у којима је исказана обавеза, број и износ пореских пријава у којима је исказан захтјев за поврат, број и износ пореских пријава у којима је исказан кредит.

(3) Извјештај о пореским обвезницима којима је извршен разрез пореза по службеној дужности креира се аутоматски у систему, а садржи најмање сљедеће податке: ИД број обвезника, назив обвезника, регионални центар, адреса сједишта, град, поштански број, контакт телефон, e-mail адреса и порески период за који је извршен разрез, износ разреза, датум обрачунатог разреза, статус обвезника (актива/пасиван) име и презиме одговорног лица, назив овлашћеног књиговодственог сервиса или име и презиме књиговође, број телефона овлашћеног књиговодственог сервиса или књиговође.

(4) Извјештај о креираним пријавама из члана 4. став 3) овог Упутства креира се аутоматски у подсистему еПорези, а садржи најмање сљедеће податке: ИД број обвезника, назив обвезника, регионални центар, адреса сједишта, град, поштански број, контакт телефон, e-mail адреса, име и презиме одговорне особе, ЈМБ одговорне особе, назив књиговође/овлашћеног књиговодственог сервиса, датум регистрације, порески период, датум подношења ПДВ пријаве, износ у пољу 71.

Члан 8.

(Достава података другим организационим јединицама)

Одсјек за поврат, књиговодствено праћење и анализу и Група за поврат, књиговодствено праћење и анализу достављају извјештаје, анализе и друге податке везано за пореске пријаве организационој јединици Управе или трећој страни у складу са законским прописима, а имајући у виду члан 52. Закона о поступку индиректног опорезивања.

ГЛАВА III. РАЗРЕЗ ПОРЕЗА ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ

Члан 9.

(Поступање у случају неподношења пореске пријаве)

(1) За пореског обвезника, за кога није евидентиран пријем редовне пореске пријаве, петог дана након истека законом прописаног рока за подношење пореске пријаве у подсистему еПорези се аутоматски покреће креирање разреза пореза по службеној дужности.

(2) Обвезник којем је извршено креирање пореских пријава у складу са одредбама члана 4. став 3) овог Упутства је дужан да поднесе ПДВ пријаве након аутоматског креирања пореских пријава у року одређеним чланом 39. Закона о ПДВ-у, а за пореске периоде за које је истекао законски рок за подношење ПДВ пријаве обвезник је дужан да поднесе пореске пријаве до 15. у мјесецу након истека мјесеца у ком је донесено рјешење о регистрацији обвезника.

(3) УИО путем еПортала доставља обвезнику обавјештење о креираном разрезу пореза по службеној дужности из става (1) овог члана наредног дана од дана креирања разреза.

(4) Уколико обвезник поднесе пореску пријаву након пријема обавјештења из става (3) овог члана, а најкасније до истека мјесеца у којем је извршен разрез, у подсистему еПорези се врши аутоматско сторнирање разреза пореза и споредних пореских обавеза проистеклих из разреза.

(5) Пореска пријава из става (4) овог члана сматра се измијењеном јер је накнадно поднесена са сврхом да замијени пореску пријаву коју је УИО донијела у име пореског обвезника.

(6) Уколико обвезник не поднесе пореску пријаву ни након пријема обавјештења из става (3) овог члана у подсистему еПорези престаје аутоматско креирање пореских пријава за наредне пореске периоде.

(7) Аутоматско креирање пореских пријава у случају из става (6) овог члана омогућава се након што обвезник поднесе пореску пријаву за порески период за који је

извршено креирање разреза пореза по службеној дужности.

Члан 10.

(Износ разреза пореза по службеној дужности)

(1) Висина разреза пореза на додату вриједност за ПДВ обвезнике утврђује се у износу од 2.000,00 КМ.

(2) Висина разреза пореза за обвезнике домаће акцизе и путарине утврђује се у износу од 10.000,00 КМ за сваку врсту прихода за коју је обвезник регистрован.

Члан 11.

(Поступање контролних група Сектора за порезе)

Уколико је контролом од стране контролних група Сектора за порезе обухваћен период у којем је креиран разрез пореза по службеној дужности, надлежни службеник у току поступка контроле кроз рад на предмету, аутоматски врши сторнирање разреза пореза по службеној дужности и споредних пореских обавеза проистеклих из службеног разреза.

Члан 12.

(Поступање са разрезом пореза по службеној дужности у случају дерегистрације или одузимања ИД броја)

(1) За пореског обвезника који је дерегистрован по службеној дужности или по захтјеву или коме је одузет ИД број, а коме је извршен разрез пореза по службеној дужности након датума наведеног у диспозитиву рјешења о дерегистрацији или одузимању ИД броја, аутоматски се врши сторнирање евентуално разрезаног пореза по службеној дужности и споредних обавеза проистеклих из разреза.

(2) Сторнирање се врши у току рада на предмету дерегистрација или одузимање ИД броја од стране надлежног службеника.

ГЛАВА IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 13.

(Престанак примјене)

(1) Ступањем на снагу овог Упутства престаје се примјењивати Упутство о начину поступања са пријавама за ПДВ и пријавама ПДА и разрезом пореза по службеној дужности ("Службени гласник БиХ", број 27/19).

(2) Унос измијењених и допунских пријава, које су запримљене, а нису обрађене прије доношења овог Упутства, окончаће се у складу са одредбама прописа који је био на снази у вријеме запримања пријава.

(3) Сторнирање разреза пореза по службеној дужности за обвезнике који су дерегистровани или им је одузет ИД број прије доношења овог Упутства, окончаће се у складу са одредбама овог Упутства.

Члан 14.

(Ступање на снагу)

Ово Упутство ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику БиХ", од када се и примјењује.

Број 01-02-2-787-6/25
05. јуна 2025. године

Директор
Др **Зоран Тегелтија**, с. р.

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Регионални центар_____

Одсјек за пословне услуге

Број:_____
Датум:_____

ОДСЈЕК ЗА ПОРЕЗЕ
РЕГИОНАЛНИ ЦЕНТАР_____
Група за повраћај, књиговодствено праћење и анализу

Извјештај о доспјелој и плаћеној акцизи на дуванске прерађевине
за период од_____до_____године

За обвезника_____,ПДВ број_____

а. Укупна обавеза за уплату акцизе за преузете маркице

Број отпремнице	Датум отпремнице	Врста прихода	Назив акцизе	Количина	ј/м	Стопа	Износ обавезе
		715412,1	Цигарете (пропорционални дио)		кутија		
		715412,1	Цигарете(фиксни дио)		кутија		
		715412,11	Дуван за пушење		kg		
УКУПНО:							

б. Укупна уплата акцизе за преузете маркице (из тачке а.)

Документ о уплати		Врста прихода	Износ уплате	
Врста и број документа	Датум		Са трансакцијског рачуна	Аконтација по рјешењу
		715412		
		715412		
УКУПНО:				

Доставити:

1. Наслову
2. а/а

Шеф Одсјека за пословне услуге

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Регионални центар_____

Одсјек за пословне услуге

Број:_____
Датум:_____

РЕГИОНАЛНИ ЦЕНТАР_____
ОДСЈЕК ЗА ПОРЕЗЕ
Група за повраћај, књиговодствено праћење и анализу

Извјештај о обрачунатој акцизи на дуванске прерађевине која није доспјела за плаћање на дан_____године

За обвезника_____,ПДВ број_____

а. Укупан износ акцизе садржане у маркицама које обвезник није преузео од УИО до_____2015.године

Број отпремнице	Датум отпремнице	Врста прихода	Назив акцизе	Количина	ј/м	Стопа	Износ акцизе
		715412,1	Цигарете (пропорционални дио)		кутија		
		715412,1	Цигарете(фиксни дио)		кутија		
		715412,11	Дуван за пушење		kg		
УКУПНО:							

б. Укупан износ признате аконтације акцизе за преузете маркице до _____2015.године

Документ о признавању аконтације		Врста прихода	Износ аконтација по рјешењу
Број рјешења	Датум		
		715412	
		715412	
УКУПНО:			

Доставити:

1. Наслову
2. а/а

САГЛАСНОСТ Групе за КВПО:

Инспектори: 1._____
2._____

Шеф Одсјека за пословне услуге

Шеф Групе за КВПО:_____

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

Na osnovu člana 15. stav (1) Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje ("Službeni glasnik BiH", broj 89/05), te člana 16. i 61. stav (2) Zakona o upravi ("Službeni glasnik BiH", br. 32/02, 102/09 i 72/17), direktor Uprave za indirektno oporezivanje, donosi

UPUTSTVO
O NAČINU POSTUPANJA SA PRIJAVAMA ZA POREZ NA DODANU VRIJEDNOST I PRIJAVAMA AKCIZE I RAZREZOM POREZA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

GLAVA I. OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Predmet)

Ovim Uputstvom se bliže utvrđuju pravila u postupku kreiranja poreznih prijava u podsistemu ePorezi i postupanje sa poreznim prijavama za određeni porezni period te način kreiranja razreza poreza po službenoj dužnosti na osnovu porezne prijave koju Uprava za indirektno oporezivanje (u daljnjem tekstu: UIO) donosi u ime poreznog obveznika i koja se automatski kreira u podsistemu ePorezi.

Član 2.

(Pravni osnov)

(1) Podnošenje PDV prijave i PDA prijave, regulirano je odredbama:
   a) člana 39. Zakona o porezu na dodanu vrijednost ("Službeni glasnik BiH", br. 9/05, 35/05, 100/08, 33/17, 46/23, 80/23 i 20/25),
   b) člana 27. Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 49/09, 49/14, 60/14, 91/17 i 50/22),
   c) člana 78. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dodanu vrijednost ("Službeni glasnik BiH", br. 93/05, 21/06, 60/06, 6/07, 100/07, 35/08, 65/10, 85/17, 44/20, 47/22, 87/28 i 62/23),
   d) člana 34. Pravilnika o primjeni Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 50/09, 80/11, 48/12, 74/14, 85/17, 04/18, 3/21, 62/21 i 85/22).
(2) Podnošenje izmijenjene ili dopunske prijave regulirano je odredbama člana 75. i 76. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).
(3) Razrez indirektnih obaveza na osnovu porezne prijave koju u ime poreznog obveznika donosi UIO, a koji se automatski proizvodi u podsistemu ePorezi - razrez poreza po službenoj dužnosti, reguliran je članom 57. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).

Član 3.

(Definicije)

Pojmovi koji se koriste u ovom Uputstvu imaju sljedeće značenje:

a) Pod pojmom "porezna prijava" podrazumijeva se prijava za porez na dodanu vrijednost i prijava domaće akcize,
b) Pod pojmom "PDV prijava" podrazumijeva se prijava samooporezivanja koju podnosi obveznik indirektnih poreza koji je u Jedinstveni registar obveznika indirektnih poreza upisan po osnovu poreza na dodanu vrijednost,
c) Pod pojmom "PDA prijava" podrazumijeva se prijava samooporezivanja koju podnosi proizvođač akciznih proizvoda, kao i pravno lice ili preduzetnik, sa sjedištem u Bosni i Hercegovini, za kojeg se od strane drugog lica vrši usluga proizvodnje akciznih proizvoda iz člana 4. stav (2) tačka a), b), c), d), e) i g) Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini, koji je u Jedinstveni registar obveznika indirektnih poreza upisan po osnovu akcize,
d) Pod pojmom "ePortal" podrazumijeva se servis za korištenje elektronskih usluga UIO,
e) Pod pojmom "ePorezi" podrazumijeva se porezni podsistem informacionog sistema UIO,
f) Pod pojmom "razrez poreza po službenoj dužnosti" podrazumijeva se podnošenje porezne prijave u ime poreznog obveznika od strane UIO koja se automatski proizvodi u podsistemu ePorezi (popunjavanjem polja 51 i 71 PDV prijave i kolone I i III prijave domaće akcize),
g) Pod pojmom "kreiranje porezne prijave" podrazumijeva se sačinjavanje praznog obrasca porezne prijave u podsistemu ePorezi,
h) Pod pojmom "storniranje" podrazumijeva se poništavanje,
i) Pod pojmom "kontrolna grupa" podrazumijeva se Grupa za reviziju i kontrolu Odsjeka za poreze u regionalnom centru, Grupa za kontrolu velikih poreznih obveznika Odsjeka za kontrolu velikih poreznih obveznika u Sektoru za poreze ili Grupa za kontrolu registracijskih i deregistracijskih postupaka Odsjeka za poreze u regionalnom centru.
j) Pod pojmom "kontrolirani porezni period" podrazumijeva se period koji je obuhvaćen nalogom za potpunu ili djelimičnu kontrolu sa razrezom.

GLAVA II. KREIRANJE I POSTUPANJE SA POREZNIM PRIJAVAMA

Član 4.

(Kreiranje poreznih prijava)

(1) Kreiranje poreznih prijava za određeni porezni period vrši se automatski u podsistemu ePorezi istekom poreznog perioda za koji je obveznik dužan podnijeti poreznu prijavu.
(2) Porezne prijave iz stava (1) ovog člana se kreiraju za sve obveznike registrirane za PDV i domaću akcizu.
(3) Za poreznog obveznika koji je registriran po službenoj dužnosti ili po zahtjevu, a kome nisu kreirane porezne prijave u skladu sa odredbama stava (1) ovog člana, automatski se kreiraju nedostajuće porezne prijave, počev od datuma koji je u rješenju o registraciji/upisu u Jedinstveni registar obveznika indirektnih poreza označen kao datum nastanka porezne obaveze.
(4) Izuzetno, porezne prijave se mogu kreirati i ručno od strane službenika Grupe za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu na osnovu obrazloženog zahtjeva poreznog obveznika ili nadležne kontrolne grupe.
(5) Kreiranje poreznih prijava se vrši na jeziku i pismu koji je obveznik odabrao za komunikaciju sa UIO.

Član 5.

(Postupak sa izmijenjenim ili dopunskim prijavama)

(1) Porezni obveznik podnosi izmijenjenu ili dopunsku prijavu u skladu sa odredbama člana 75. i 76. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).

(2) U slučaju da porezni obveznik podnosi izmijenjenu prijavu ima mogućnost da nakon što je prethodno izmijenio prijavu za određeni porezni period istu ponovo izmijeni ili dopuni.

(3) U slučaju da porezni obveznik podnosi dopunsku prijavu ima mogućnost da nakon što je prethodno dopunio prijavu za određeni porezni period istu ponovo samo dopuni.

(4) Ako je iznos za plaćanje u izmijenjenoj ili dopunskoj PDV prijavi manji od prijavljenog u prethodno podnesenoj PDV prijavi ili ako se u izmijenjenoj ili dopunskoj PDV prijavi povećava kredit ili povrat u iznosu od 6.000,00 KM i više, u podsistemu ePorezi se nakon knjiženja takve prijave generira obavještenje.

(5) Obavještenje iz stava (4) ovog člana dostavlja se šefu Grupe za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu, koja je dužna izdati nalog za ograničenu provjeru za porezni period koji je predmet izmjene ili dopune u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja.

(6) Za porezni period koji je obuhvaćen potpunom ili djelimičnom kontrolom sa razrezom, porezni obveznik ne može podnijeti izmijenjenu ili dopunsku prijavu o čemu se obavještava putem ePortala.

(7) U obavještenju iz prethodnog stava obvezniku se daju upute o korištenju vanrednih pravnih lijekova definiranih odredbama člana 141. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja, a u slučajevima koji nisu regulirani ovim Zakonom, primjenjuju se odredbe člana 238. do 258. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

(8) Izmijenjena ili dopunska prijava se podnosi elektronskim putem upotrebom kvalificirane elektronske potvrde i ne podliježe plaćanju administrativne takse.

Član 6.

(Način postupanja sa izvještajem o dospjeloj i plaćenoj akcizi)

(1) Podaci iz redovne PDA prijave proizvođača - obveznika domaće akcize na duhanske prerađevine evidentirani u podsistemu e-Porezi na način predviđen Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 85/22) smatraju se evidencionim i isti se usuglašavaju sa podacima iz izvještaja o visini dospjele i plaćene obaveze akcize za isti porezni period, koji sačinjava Odsjek za poslovne usluge u regionalnom centru na obrascu "Izvještaj o obračunatoj i plaćenoj akcizi" koji je sastavni dio ovog Uputstva.

(2) Obrazac "Izvještaj o dospjeloj i plaćenoj akcizi" Odsjek za poslovne usluge najkasnije do 10. u tekućem mjesecu za prethodni mjesec dostavlja Grupi za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu, koja najkasnije do 12. u tekućem mjesecu u podsistemu ePorezi mijenja podatak zaduženja iz redovne PDA prijave iz stava (1) ovog člana i obveznika zadužuje za obavezu plaćanja iznosa akcize, koja je obračunata na preuzete akcizne markice.

Član 7.

(Vođenje knjige protokola i izvještavanje)

(1) Knjiga protokola redovnih, dopunskih i izmijenjenih prijava vodi se elektronski u podsistemu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: redni broj, ID broj, naziv obveznika, porezni period, adresa, grad, kontakt telefon, e-mail, regionalni centar, vrsta porezne prijave (PDV ili PDA prijava), model porezne prijave (redovna, izmijenjena, dopunska), datum dostavljanja porezne prijave, broj protokola.

(2) Izvještaj o kreiranim i podnesenim poreznim prijavama izrađuje se u podsistemu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: broj kreiranih poreznih prijava, broj podnesenih poreznih prijava, broj nedostajućih poreznih prijava, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazana obaveza, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazan zahtjev za povrat, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazan kredit.

(3) Izvještaj o poreznim obveznicima kojima je izvršen razrez poreza po službenoj dužnosti kreira se automatski u sistemu, a sadrži najmanje sljedeće podatke: ID broj obveznika, naziv obveznika, regionalni centar, adresa sjedišta, grad, poštanski broj, kontakt telefon, e-mail adresa i porezni period za koji je izvršen razrez, iznos razreza, datum obračunatog razreza, status obvaznika (aktiva/pasivan) ime i prezime odgovornog lica, naziv ovlaštenog knjigovodstvenog servisa ili ime i prezime knjigovođe, broj telefona ovlaštenog knjigovodstvenog servisa ili knjigovođe.

(4) Izvještaj o kreiranim prijavama iz člana 4. stav 3) ovog Uputstva kreira se automatski u podsistemu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: ID broj obveznika, naziv obveznika, regionalni centar, adresa sjedišta, grad, poštanski broj, kontakt telefon, e-mail adresa, ime i prezime odgovorne osobe, JMB odgovorne osobe, naziv knjigovođe/ovlaštenog knjigovodstvenog servisa, datum registracije, porezni period, datum podnošenja PDV prijave, iznos u polju 71.

Član 8.

(Dostava podataka drugim organizacionim jedinicama)

Odsjek za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu i Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu dostavljaju izvještaje, analize i druge podatke vezano za porezne prijave organizacionoj jedinici Uprave ili trećoj strani u skladu sa zakonskim propisima, a imajući u vidu član 52. Zakona o postupku indirektnog oporezivanja.

GLAVA III. RAZREZ POREZA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Član 9.

(Postupanje u slučaju nepodnošenja porezne prijave)

(1) Za poreznog obveznika, za koga nije evidentiran prijem redovne porezne prijave, petog dana nakon isteka zakonom propisanog roka za podnošenje porezne prijave u podsistemu ePorezi se automatski pokreće kreiranje razreza poreza po službenoj dužnosti.

(2) Obveznik kojem je izvršeno kreiranje poreznih prijava u skladu sa odredbama člana 4. stav 3) ovog Uputstva je dužan da podnese PDV prijave nakon automatskog kreiranja poreznih prijava u roku određenim članom 39. Zakona o PDV-u, a za porezne periode za koje je istekao zakonski rok za podnošenje PDV prijave obveznik je dužan da podnese porezne prijave do 15. u mjesecu nakon isteka mjeseca u kom je doneseno rješenje o registraciji obveznika.

(3) UIO putem ePortala dostavlja obvezniku obavještenje o kreiranom razrezu poreza po službenoj dužnosti iz stava (1) ovog člana narednog dana od dana kreiranja razreza.

(4) Ukoliko obveznik podnese poreznu prijavu nakon prijema obavještenja iz stava (3) ovog člana, a najkasnije do isteka mjeseca u kojem je izvršen razrez, u podsistemu ePorezi

se vrši automatsko storniranje razreza poreza i sporednih poreznih obaveza proisteklih iz razreza.

(5) Porezna prijava iz stava (4) ovog člana smatra se izmijenjenom jer je naknadno podnesena sa svrhom da zamijeni poreznu prijavu koju je UIO donijela u ime poreznog obveznika.

(6) Ukoliko obveznik ne podnese poreznu prijavu ni nakon prijema obavještenja iz stava (3) ovog člana u podsistemu ePorezi prestaje automatsko kreiranje poreznih prijava za naredne porezne periode.

(7) Automatsko kreiranje poreznih prijava u slučaju iz stava (6) ovog člana omogućava se nakon što obveznik podnese poreznu prijavu za porezni period za koji je izvršeno kreiranje razreza poreza po službenoj dužnosti.

Član 10.

(Iznos razreza poreza po službenoj dužnosti)

(1) Visina razreza poreza na dodanu vrijednost za PDV obveznike utvrđuje se u iznosu od 2.000,00 KM.

(2) Visina razreza poreza za obveznike domaće akcize i cestarine utvrđuje se u iznosu od 10.000,00 KM za svaku vrstu prihoda za koju je obveznik registriran.

Član 11.

(Postupanje kontrolnih grupa Sektora za poreze)

Ukoliko je kontrolom od strane kontrolnih grupa Sektora za poreze obuhvaćen period u kojem je kreiran razrez poreza po službenoj dužnosti, nadležni službenik u toku postupka kontrole kroz rad na predmetu, automatski vrši storniranje razreza poreza po službenoj dužnosti i sporednih poreznih obaveza proisteklih iz službenog razreza.

Član 12.

(Postupanje sa razrezom poreza po službenoj dužnosti u slučaju deregistracije ili oduzimanja ID broja)

(1) Za poreznog obveznika koji je deregistriran po službenoj dužnosti ili po zahtjevu ili kome je oduzet ID broj, a kome je izvršen razrez poreza po službenoj dužnosti nakon datuma navedenog u dispozitivu rješenja o deregistraciji ili oduzimanju ID broja, automatski se vrši storniranje eventualno razrezanog poreza po službenoj dužnosti i sporednih obaveza proisteklih iz razreza.

(2) Storniranje se vrši u toku rada na predmetu deregistracija ili oduzimanje ID broja od strane nadležnog službenika.

GLAVA IV. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 13.

(Prestanak primjene)

(1) Stupanjem na snagu ovog Uputstva prestaje se primjenjivati Uputstvo o načinu postupanja sa prijavama za PDV i prijavama PDA i razrezom poreza po službenoj dužnosti ("Službeni glasnik BiH", broj 27/19).

(2) Unos izmijenjenih i dopunskih prijava, koje su zaprimljene, a nisu obrađene prije donošenja ovog Uputstva, okončat će se u skladu sa odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme zaprimanja prijava.

(3) Storniranje razreza poreza po službenoj dužnosti za obveznike koji su deregistrirani ili im je oduzet ID broj prije donošenja ovog Uputstva, okončat će se u skladu sa odredbama ovog Uputstva.

Član 14.

(Stupanje na snagu)

Ovo Uputstvo stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH", od kada se i primjenjuje.

Broj 01-02-2-787-6/25
05. juna 2025. godine

Direktor
Dr. **Zoran Tegeltija**, s. r.

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Regionalni centar_____

Odsjek za poslovne usluge

Broj:_____
Datum:_____

ODSJEK ZA POREZE
REGIONALNI CENTAR_____
Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu

Izvještaj o dospjeloj i plaćenoj akcizi na duhanske prerađevine
za period od_____**do**_____**godine**

Za obveznika_____,PDV broj_____

a. Ukupna obaveza za uplatu akcize za preuzete markice

Broj otpremnice	Datum otpremnice	Vrsta prihoda	Naziv akcize	Količina	j/m	Stopa	Iznos obaveze
		715412,1	Cigarete (proporcionalni dio)		kutija		
		715412,10	Cigarete(fiksni dio)		kutija		
		715412,11	Duhan za pušenje		kg		
UKUPNO:							

b. Ukupna uplata akcize za preuzete markice (iz tačke a.)

Dokument o uplati		Vrsta prihoda	Iznos uplate	
Vrsta i broj dokumenta	Datum		Sa transakcijskog računa	Akontacija po rješenju
		715412		
		715412		
UKUPNO:				

Dostaviti:

1. Naslovu
2. a/a

Šef Odsjeka za poslovne usluge

_____

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Regionalni centar_____

Odsjek za poslovne usluge

Broj:_____
Datum:_____

REGIONALNI CENTAR_____
ODSJEK ZA POREZE
Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu

Izvještaj o obračunatoj akcizi na duhanske prerađevine koja nije dospjela za plaćanje na dan_____godine

Za obveznika_____,PDV broj_____

a. Ukupan iznos akcize sadržane u markicama koje obveznik nije preuzeo od UIO do _____2015.godine

Broj otpremnice	Datum otpremnice	Vrsta prihoda	Naziv akcize	Količina	j/m	Stopa	Iznos akcize
		715412,1	Cigarete (proporcionalni dio)		kutija		
		715412,10	Cigarete(fiksni dio)		kutija		
		715412,11	Duhan za pušenje		kg		
UKUPNO:							

b. Ukupan iznos priznate akontacije akcize za preuzete markice do _____2015.godine

Dokument o priznavanju akontacije			
Broj rješenja	**Datum**	**Vrsta prihoda**	**Iznos akontacija po rješenju**
		715412	
		715412	
UKUPNO:			

Dostaviti:
1. Naslovu
2. a/a

SUGLASNOST Grupe za KVPO:

Inspektori: 1._____
2._____

Šef Grupe za KVPO:_____

Šef Odsjeka za poslovne usluge

_____

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

Temeljem članka 15. stavak (1) Zakona o Upravi za neizravno oporezivanje ("Službeni glasnik BiH", broj 89/05), te članka 16. i 61. stavak (2) Zakona o upravi ("Službeni glasnik BiH", br. 32/02, 102/09 i 72/17), ravnatelj Uprave za neizravno oporezivanje, donosi

UPUTA
O NAČINU POSTUPANJA S PRIJAVAMA ZA POREZ NA DODANU VRIJEDNOST I PRIJAVAMA TROŠARINE I RAZREZOM POREZA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

GLAVA I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

(Predmet)

Ovom Uputom se bliže utvrđuju pravila u postupku kreiranja poreznih prijava u podsustavu ePorezi i postupanje s poreznim prijavama za određeno porezno razdoblje te način kreiranja razreza poreza po službenoj dužnosti temeljem porezne prijave koju Uprava za neizravno oporezivanje (u daljnjem tekstu: UNO) donosi u ime poreznog obveznika i koja se automatski kreira u podsustavu ePorezi.

Članak 2.

(Pravna osnova)

(1) Podnošenje PDV prijave i PDA prijave, regulirano je odredbama:
   a) članka 39. Zakona o porezu na dodanu vrijednost ("Službeni glasnik BiH", br. 9/05, 35/05, 100/08, 33/17, 46/23, 80/23 i 20/25),
   b) članka 27. Zakona o trošarinama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 49/09, 49/14, 60/14, 91/17 i 50/22),
   c) članka 78. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dodanu vrijednost ("Službeni glasnik BiH", br. 93/05, 21/06, 60/06, 6/07, 100/07, 35/08, 65/10, 85/17, 44/20, 47/22, 87/28 i 62/23),
   d) članka 34. Pravilnika o primjeni Zakona o trošarinama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 50/09, 80/11, 48/12, 74/14, 85/17, 04/18, 3/21, 62/21 i 85/22).
(2) Podnošenje izmijenjene ili dopunske prijave regulirano je odredbama članka 75. i 76. Zakona o postupku neizravnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).
(3) Razrez neizravnih obveza temeljem porezne prijave koju u ime poreznog obveznika donosi UNO, a koji se automatski proizvodi u podsustavu ePorezi - razrez poreza po službenoj dužnosti, reguliran je člankom 57. Zakona o postupku neizravnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).

Članak 3.

(Definicije)

Pojmovi koji se koriste u ovoj Uputi imaju sljedeće značenje:

a) Pod pojmom "porezna prijava" podrazumijeva se prijava za porez na dodanu vrijednost i prijava domaće trošarine,
b) Pod pojmom "PDV prijava" podrazumijeva se prijava samooporezivanja koju podnosi obveznik neizravnih poreza koji je u Jedinstveni registar obveznika neizravnih poreza upisan po osnovi poreza na dodanu vrijednost,
c) Pod pojmom "PDA prijava" podrazumijeva se prijava samooporezivanja koju podnosi proizvođač trošarinskih proizvoda, kao i pravna osoba ili poduzetnik, sa sjedištem u Bosni i Hercegovini, za kojeg se od strane druge osobe vrši usluga proizvodnje trošarinskih proizvoda iz članka 4. stavak (2) točka a), b), c), d), e) i g) Zakona o trošarinama u Bosni i Hercegovini, koji je u Jedinstveni registar obveznika neizravnih poreza upisan po osnovi trošarine,
d) Pod pojmom "ePortal" podrazumijeva se servis za korištenje elektroničkih usluga UNO,
e) Pod pojmom "ePorezi" podrazumijeva se porezni podsustav informatičkog sustava UNO,
f) Pod pojmom "razrez poreza po službenoj dužnosti" podrazumijeva se podnošenje porezne prijave u ime poreznog obveznika od strane UNO koja se automatski proizvodi u podsustavu ePorezi (popunjavanjem polja 51 i 71 PDV prijave i kolone I i III prijave domaće trošarine),
g) Pod pojmom "kreiranje porezne prijave" podrazumijeva se sačinjavanje praznog obrasca porezne prijave u podsustavu ePorezi,
h) Pod pojmom "storniranje" podrazumijeva se poništavanje,
i) Pod pojmom "kontrolna grupa" podrazumijeva se Grupa za reviziju i kontrolu Odsjeka za poreze u regionalnom centru, Grupa za kontrolu velikih poreznih obveznika Odsjeka za kontrolu velikih poreznih obveznika u Sektoru za poreze ili Grupa za kontrolu registracijskih i deregistracijskih postupaka Odsjeka za poreze u regionalnom centru.
j) Pod pojmom "kontrolirano porezno razdoblje" podrazumijeva se razdoblje koje je obuhvaćeno nalogom za potpunu ili djelomičnu kontrolu sa razrezom.

GLAVA II. KREIRANJE I POSTUPANJE S POREZNIM PRIJAVAMA

Članak 4.

(Kreiranje poreznih prijava)

(1) Kreiranje poreznih prijava za određeno porezno razdoblje vrši se automatski u podsustavu ePorezi istekom poreznog razdoblja za koje je obveznik dužan podnijeti poreznu prijavu.
(2) Porezne prijave iz stavka (1) ovoga članka se kreiraju za sve obveznike registrirane za PDV i domaću trošarinu.
(3) Za poreznog obveznika koji je registriran po službenoj dužnosti ili po zahtjevu, a kome nisu kreirane porezne prijave u skladu sa odredbama stavka (1) ovoga članka, automatski se kreiraju nedostajuće porezne prijave, počev od datuma koji je u rješenju o registraciji/upisu u Jedinstveni registar obveznika neizravnih poreza označen kao datum nastanka porezne obveze.
(4) Izuzetno, porezne prijave se mogu kreirati i ručno od strane službenika Grupe za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu na osnovu obrazloženog zahtjeva poreznog obveznika ili nadležne kontrolne grupe.
(5) Kreiranje poreznih prijava se vrši na jeziku i pismu koji je obveznik odabrao za komunikaciju s UNO.

Članak 5.

(Postupak sa izmijenjenim ili dopunskim prijavama)

(1) Porezni obveznik podnosi izmijenjenu ili dopunsku prijavu u skladu sa odredbama članka 75. i 76. Zakona o postupku neizravnog oporezivanja ("Službeni glasnik BiH", br. 89/05 i 100/13).

(2) U slučaju da porezni obveznik podnosi izmijenjenu prijavu ima mogućnost da nakon što je prethodno izmijenio prijavu za određeno porezno razdoblje istu ponovno izmijeni ili dopuni.

(3) U slučaju da porezni obveznik podnosi dopunsku prijavu ima mogućnost da nakon što je prethodno dopunio prijavu za određeno porezno razdoblje istu ponovo samo dopuni.

(4) Ako je iznos za plaćanje u izmijenjenoj ili dopunskoj PDV prijavi manji od prijavljenog u prethodno podnesenoj PDV prijavi ili ako se u izmijenjenoj ili dopunskoj PDV prijavi povećava kredit ili povrat u iznosu od 6.000,00 KM i više, u podsustavu ePorezi se nakon knjiženja takve prijave generira obavještenje.

(5) Obavještenje iz stavka (4) ovoga članka dostavlja se šefu Grupe za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu, koja je dužna izdati nalog za ograničenu provjeru za porezno razdoblje koje je predmet izmjene ili dopune u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja.

(6) Za porezno razdoblje koje je obuhvaćeno potpunom ili djelomičnom kontrolom sa razrezom, porezni obveznik ne može podnijeti izmijenjenu ili dopunsku prijavu o čemu se obavještava putem ePortala.

(7) U obavještenju iz prethodnog stavka obvezniku se daju upute o korištenju izvanrednih pravnih lijekova definiranih odredbama članka 141. Zakona o postupku neizravnog oporezivanja, a u slučajevima koji nisu regulirani ovim Zakonom, primjenjuju se odredbe članka 238. do 258. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

(8) Izmijenjena ili dopunska prijava se podnosi elektroničkim putem uporabom kvalificirane elektroničke potvrde i ne podliježe plaćanju administrativne pristojbe.

Članak 6.

(Način postupanja sa izvješćem o dospjeloj i plaćenoj trošarini)

(1) Podatci iz redovite PDA prijave proizvođača - obveznika domaće trošarine na duhanske prerađevine evidentirani u podsustavu e-Porezi na način predviđen Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o trošarinama u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 85/22) smatraju se evidencijskim i isti se usuglašavaju s podatcima iz izvješća o visini dospjele i plaćene obveze trošarine za isto porezno razdoblje, koji sačinjava Odsjek za poslovne usluge u regionalnom centru na obrascu "Izvješće o obračunatoj i plaćenoj trošarini" koji je sastavni dio ove Upute.

(2) Obrazac "Izvješće o dospjeloj i plaćenoj trošarini" Odsjek za poslovne usluge najkasnije do 10. u tekućem mjesecu za prethodni mjesec dostavlja Grupi za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu, koja najkasnije do 12. u tekućem mjesecu u podsustavu ePorezi mijenja podatak zaduženja iz redovite PDA prijave iz stavka (1) ovoga članka i obveznika zadužuje za obvezu plaćanja iznosa trošarine, koja je obračunata na preuzete trošarinske markice.

Članak 7.

(Vođenje knjige protokola i izvještavanje)

(1) Knjiga protokola redovitih, dopunskih i izmijenjenih prijava vodi se elektronički u podsustavu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: redni broj, ID broj, naziv obveznika, porezno razdoblje, adresa, grad, kontakt telefon, e-mail, regionalni centar, vrsta porezne prijave (PDV ili PDA prijava), model porezne prijave (redovita, izmijenjena, dopunska), datum dostavljanja porezne prijave, broj protokola.

(2) Izvješće o kreiranim i podnesenim poreznim prijavama izrađuje se u podsustavu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: broj kreiranih poreznih prijava, broj podnesenih poreznih prijava, broj nedostajućih poreznih prijava, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazana obveza, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazan zahtjev za povrat, broj i iznos poreznih prijava u kojima je iskazan kredit.

(3) Izvješće o poreznim obveznicima kojima je izvršen razrez poreza po službenoj dužnosti kreira se automatski u sustavu, a sadrži najmanje sljedeće podatke: ID broj obveznika, naziv obveznika, regionalni centar, adresa sjedišta, grad, poštanski broj, kontakt telefon, email adresa i porezno razdoblje za koje je izvršen razrez, iznos razreza, datum obračunatog razreza, status obvaznika (aktiva/pasivan) ime i prezime odgovorne osobe, naziv ovlaštenog knjigovodstvenog servisa ili ime i prezime knjigovođe, broj telefona ovlaštenog knjigovodstvenog servisa ili knjigovođe.

(4) Izvješće o kreiranim prijavama iz članka 4. stavak 3) ove Upute kreira se automatski u podsustavu ePorezi, a sadrži najmanje sljedeće podatke: ID broj obveznika, naziv obveznika, regionalni centar, adresa sjedišta, grad, poštanski broj, kontakt telefon, email adresa, ime i prezime odgovorne osobe, JMB odgovorne osobe, naziv knjigovođe/ovlaštenog knjigovodstvenog servisa, datum registracije, porezno razdoblje, datum podnošenja PDV prijave, iznos u polju 71.

Članak 8.

(Dostava podataka drugim organizacijskim jedinicama)

Odsjek za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu i Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu dostavljaju izvješća, analize i druge podatke vezano za porezne prijave organizacijskoj jedinici Uprave ili trećoj strani u skladu sa zakonskim propisima, a imajući u vidu članak 52. Zakona o postupku neizravnog oporezivanja.

GLAVA III. RAZREZ POREZA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Članak 9.

(Postupanje u slučaju nepodnošenja porezne prijave)

(1) Za poreznog obveznika, za koga nije evidentiran prijem redovite porezne prijave, petog dana nakon isteka zakonom propisanog roka za podnošenje porezne prijave u podsustavu ePorezi se automatski pokreće kreiranje razreza poreza po službenoj dužnosti.

(2) Obveznik kojem je izvršeno kreiranje poreznih prijava u skladu sa odredbama članka 4. stavak 3) ove Upute je dužan da podnese PDV prijave nakon automatskog kreiranja poreznih prijava u roku određenim člankom 39. Zakona o PDV-u, a za porezna razdoblja za koja je istekao zakonski rok za podnošenje PDV prijave obveznik je dužan da podnese porezne prijave do 15. u mjesecu nakon

isteka mjeseca u kom je doneseno rješenje o registraciji obveznika.

(3) UNO putem ePortala dostavlja obvezniku obavještenje o kreiranom razrezu poreza po službenoj dužnosti iz stavka (1) ovoga članka sljedećeg dana od dana kreiranja razreza.

(4) Ukoliko obveznik podnese poreznu prijavu nakon prijema obavještenja iz stavka (3) ovoga članka, a najkasnije do isteka mjeseca u kojem je izvršen razrez, u podsustavu ePorezi se vrši automatsko storniranje razreza poreza i sporednih poreznih obveza proisteklih iz razreza.

(5) Porezna prijava iz stavka (4) ovoga članka smatra se izmijenjenom jer je naknadno podnesena sa svrhom da zamijeni poreznu prijavu koju je UNO donijela u ime poreznog obveznika.

(6) Ukoliko obveznik ne podnese poreznu prijavu ni nakon prijema obavještenja iz stavka (3) ovoga članka u podsustavu ePorezi prestaje automatsko kreiranje poreznih prijava za sljedeća porezna razdoblja.

(7) Automatsko kreiranje poreznih prijava u slučaju iz stavka (6) ovoga članka omogućava se nakon što obveznik podnese poreznu prijavu za porezno razdoblje za koje je izvršeno kreiranje razreza poreza po službenoj dužnosti.

Članak 10.

(Iznos razreza poreza po službenoj dužnosti)

(1) Visina razreza poreza na dodanu vrijednost za PDV obveznike utvrđuje se u iznosu od 2.000,00 KM.

(2) Visina razreza poreza za obveznike domaće trošarine i cestarine utvrđuje se u iznosu od 10.000,00 KM za svaku vrstu prihoda za koju je obveznik registriran.

Članak 11.

(Postupanje kontrolnih grupa Sektora za poreze)

Ukoliko je kontrolom od strane kontrolnih grupa Sektora za poreze obuhvaćeno razdoblje u kojem je kreiran razrez poreza po službenoj dužnosti, nadležni službenik tijekom postupka kontrole kroz rad na predmetu, automatski vrši storniranje razreza poreza po službenoj dužnosti i sporednih poreznih obveza proisteklih iz službenog razreza.

Članak 12.

(Postupanje sa razrezom poreza po službenoj dužnosti u slučaju deregistracije ili oduzimanja ID broja)

(1) Za poreznog obveznika koji je deregistriran po službenoj dužnosti ili po zahtjevu ili kome je oduzet ID broj, a kome je izvršen razrez poreza po službenoj dužnosti nakon datuma navedenog u izreci rješenja o deregistraciji ili oduzimanju ID broja, automatski se vrši storniranje eventualno razrezanog poreza po službenoj dužnosti i sporednih obveza proisteklih iz razreza.

(2) Storniranje se vrši tijekom rada na predmetu deregistracija ili oduzimanje ID broja od strane nadležnog službenika.

GLAVA IV. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 13.

(Prestanak primjene)

(1) Stupanjem na snagu ove Upute prestaje se primjenjivati Uputa o načinu postupanja s prijavama za PDV i prijavama PDA i razrezom poreza po službenoj dužnosti ("Službeni glasnik BiH", broj 27/19).

(2) Unos izmijenjenih i dopunskih prijava, koje su zaprimljene, a nisu obrađene prije donošenja ove Upute, okončat će se u skladu s odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme zaprimanja prijava.

(3) Storniranje razreza poreza po službenoj dužnosti za obveznike koji su deregistrirani ili im je oduzet ID broj prije donošenja ove Upute, okončat će se u skladu s odredbama ove Upute.

Članak 14.

(Stupanje na snagu)

Ova Uputa stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Službenom glasniku BiH", od kada se i primjenjuje.

Broj 01-02-2-787-6/25 Ravnatelj
05. lipnja 2025. godine Dr. **Zoran Tegeltija**, v. r.

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Regionalni centar_____

Odsjek za poslovne usluge

Broj:_____
Datum:_____

ODSJEK ZA POREZE
REGIONALNI CENTAR_____
Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu

Izvješće o dospjeloj i plaćenoj trošarini na duhanske prerađevine
za razdoblje od_____**do**_____**godine**

Za obveznika_____,PDV broj_____

a. Ukupna obveza za uplatu trošarine za preuzete markice

Broj otpremnice	Datum otpremnice	Vrsta prihoda	Naziv trošarine	Količina	j/m	Stopa	Iznos obveze
		715412,1	Cigarete (proporcionalni dio)		kutija		
		715412,10	Cigarete(fiksni dio)		kutija		
		715412,11	Duhan za pušenje		kg		
UKUPNO:							

b. Ukupna uplata trošarine za preuzete markice (iz točke a.)

Dokument o uplati		Vrsta prihoda	Iznos uplate	
Vrsta i broj dokumenta	Datum		Sa transakcijskog računa	Akontacija po rješenju
		715412		
		715412		
UKUPNO:				

Dostaviti:

1. Naslovu
2. a/a

Šef Odsjeka za poslovne usluge

_____

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

Bosna i Hercegovina
Uprava za indirektno-neizravno oporezivanje
Banja Luka

Босна и Херцеговина
Управа за индиректно опорезивање
Бања Лука

Regionalni centar_____

Odsjek za poslovne usluge

Broj:_____
Datum:_____

REGIONALNI CENTAR_____
ODSJEK ZA POREZE
Grupa za povrat, knjigovodstveno praćenje i analizu

Izvješće o obračunatoj trošarini na duhanske prerađevine koja nije dospjela za plaćanje na dan_____godine

Za obveznika_____,PDV broj_____

a. Ukupan iznos trošarine sadržane u markicama koje obveznik nije preuzeo od UNO do_____2015.godine

Broj otpremnice	Datum otpremnice	Vrsta prihoda	Naziv akcize	Količina	j/m	Stopa	Iznos trošarine
		715412,1	Cigarete (proporcionalni dio)		kutija		
		715412,10	Cigarete(fiksni dio)		kutija		
		715412,11	Duhan za pušenje		kg		
UKUPNO:							

b. Ukupan iznos priznate akontacije trošarine za preuzete markice do 2015.godine

Dokument o priznavanju akontacije		Vrsta prihoda	Iznos akontacija po rješenju
Broj rješenja	Datum		
		715412	
		715412	
UKUPNO:			

Dostaviti:

1. Naslovu
2. a/a

SUGLASNOST Grupe za KVPO:

Inspektori: 1._____
2._____

Šef Grupe za KVPO:_____

Šef Odsjeka za poslovne usluge

_____

Ul. Bana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, tel: 051/335-100, fax: 051/335-101
Ул. Бана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука, тел: 051/335-100, факс: 051/335-101

ДРЖАВНА РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ЕЛЕКТРИЧНУ ЕНЕРГИЈУ - ДЕРК

431

На основу чл. 4.2. и 5.3. Закона о преносу, регулатору и оператору система електричне енергије у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ", бр. 7/02, 13/03, 76/09 и 1/11) и члана 36. Пословника о раду Државне регулаторне комисије за електричну енергију ("Службени гласник БиХ", број 2/05), на сједници Државне регулаторне комисије за електричну енергију одржаној 11. јуна 2025. године, донесена је

ОДЛУКА
О ОДОБРАВАЊУ И ПРИМЈЕНИ ТРЖИШНИХ ПРАВИЛА

1. Одобравају се Тржишна правила усвојена Одлуком генералног директора Независног оператора система у Босни и Херцеговини број 01-401-3/25 од 23. априла 2025. године.
2. Тржишна правила почињу се примјењивати осмог дана од дана објаве ове одлуке у "Службеном гласнику БиХ".
3. Независни оператор система у Босни и Херцеговини објавиће Тржишна правила заједно са овом одлуком на својој интернет страници.
4. Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објавиће се у "Службеном гласнику БиХ", службеним гласилима ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Број 04-28-9-361-7/24
11. јуна 2025. године — Предсједавајућа Комисије
Тузла — **Бранислава Милекић**, с. р.

Na osnovu čl. 4.2. i 5.3. Zakona o prijenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11) i člana 36. Poslovnika o radu Državne regulatorne komisije za električnu energiju ("Službeni glasnik BiH", broj 2/05), na sjednici Državne regulatorne komisije za električnu energiju održanoj 11. juna 2025. godine, donesena je

ODLUKA
O ODOBRAVANJU I PRIMJENI TRŽIŠNIH PRAVILA

1. Odobravaju se Tržišna pravila usvojena Odlukom generalnog direktora Nezavisnog operatora sistema u Bosni i Hercegovini broj 01-401-3/25 od 23. aprila 2025. godine.
2. Tržišna pravila počinju se primjenjivati osmog dana od dana objave ove Odluke u "Službenom glasniku BiH".
3. Nezavisni operator sistema u Bosni i Hercegovini objavit će Tržišna pravila zajedno sa ovom Odlukom na svojoj internet stranici.
4. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u "Službenom glasniku BiH", službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Broj 04-28-9-361-7/24
11. juna 2025. godine — Predsjedavajuća Komisije
Tuzla — **Branislava Milekić**, s. r.

Na temelju čl. 4.2. i 5.3. Zakona o prijenosu, regulatoru i operatoru sustava električne energije u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11) i članka 36. Poslovnika o radu Državne regulatorne komisije za električnu energiju ("Službeni glasnik BiH", broj 2/05), na sjednici Državne regulatorne komisije za električnu energiju održanoj 11. lipnja 2025. godine, donesena je

ODLUKA
O ODOBRAVANJU I PRIMJENI TRŽIŠNIH PRAVILA

1. Odobravaju se Tržišna pravila usvojena Odlukom generalnog direktora Neovisnog operatora sustava u Bosni i Hercegovini broj 01-401-3/25 od 23. travnja 2025. godine.
2. Tržišna pravila počinju se primjenjivati osmog dana od dana objave ove Odluke u "Službenom glasniku BiH".
3. Neovisni operator sustava u Bosni i Hercegovini objavit će Tržišna pravila zajedno sa ovom Odlukom na svojoj internet stranici.
4. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u "Službenom glasniku BiH", službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Broj 04-28-9-361-7/24
11. lipnja 2025. godine — Predsjedateljica Komisije
Tuzla — **Branislava Milekić**, v. r.

432

На основу члана 4.2. Закона о преносу, регулатору и оператору система електричне енергије у Босни и Херцеговини ("Службени гласник БиХ", бр. 7/02, 13/03, 76/09 и 1/11) и члана 36. Пословника о раду Државне регулаторне комисије за електричну енергију ("Службени гласник БиХ", број 2/05), на сједници Државне регулаторне комисије за електричну енергију, одржаној 11. јуна 2025. године, донијета је

ОДЛУКА
О ОДОБРЕЊУ ИНДИКАТИВНОГ ПЛАНА РАЗВОЈА ПРОИЗВОДЊЕ ЗА ПЕРИОД 2026 - 2035. ГОДИНА

1. Одобрава се Индикативни план развоја производње за период 2026 - 2035. година, који је утврдио "Независни оператор система у Босни и Херцеговини" Одлуком генералног директора број 01-705-2/25 од 21. маја 2025. године.
2. Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објавиће се у "Службеном гласнику БиХ" и службеним гласилима ентитета.

Број 05-28-13-367-6/24
11. јуна 2025. године — Предсједавајућа Комисије
Тузла — **Бранислава Милекић**, с. р.

Na osnovu člana 4.2. Zakona o prijenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11) i člana 36. Poslovnika o radu Državne regulatorne komisije za električnu energiju ("Službeni glasnik BiH", broj 2/05), na sjednici Državne regulatorne komisije za električnu energiju, održanoj 11. juna 2025. godine, donijeta je

ODLUKA
O ODOBRENJU INDIKATIVNOG PLANA RAZVOJA PROIZVODNJE ZA PERIOD 2026. - 2035. GODINA

1. Odobrava se Indikativni plan razvoja proizvodnje za period 2026. - 2035. godina, koji je utvrdio "Nezavisni operator sistema u Bosni i Hercegovini" Odlukom

generalnog direktora broj 01-705-2/25 od 21. maja 2025. godine.

2. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objaviće se u "Službenom glasniku BiH" i službenim glasilima entiteta.

Broj 05-28-13-367-6/24
11. juna 2025. godine Predsjedavajuća Komisije
Tuzla **Branislava Milekić**, s. r.

Na temelju članka 4.2. Zakona o prijenosu, regulatoru i operatoru sustava električne energije u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", br. 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11) i članka 36. Poslovnika o radu Državne regulatorne komisije za električnu energiju ("Službeni glasnik BiH", broj 2/05), na sjednici Državne regulatorne komisije za električnu energiju, održanoj 11. lipnja 2025. godine, donijeta je

ODLUKA
O ODOBRENJU INDIKATIVNOG PLANA RAZVOJA PROIZVODNJE ZA RAZDOBLJE 2026. - 2035. GODINA

1. Odobrava se Indikativni plan razvoja proizvodnje za razdoblje 2026. - 2035. godina, koji je utvrdio "Neovisni operator sustava u Bosni i Hercegovini" Odlukom generalnog direktora broj 01-705-2/25 od 21. svibnja 2025. godine.
2. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u "Službenom glasniku BiH" i službenim glasilima entiteta.

Broj 05-28-13-367-6/24
11. lipnja 2025. godine Predsjedateljica Komisije
Tuzla **Branislava Milekić**, v. r.

КОНКУРЕНЦИЈСКИ САВЈЕТ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

433

Конкуренцијски савјет Босне и Херцеговине, на основу члана 25. став (1) тачка е), члана 42. став (1) тачка д), а у вези са чл. 12., 14., 16., 17. и 18. Закона о конкуренцији ("Службени гласник БиХ", бр. 48/05, 76/07 и 80/09), рјешавајући по Пријави концентрације Друштва за експорт - импорт, трговину на велико и мало текстилом и конфекцијом "Fashion Company" д.о.о. Београд, Булевар Михајла Пупина 115б, 11000 Београд, Република Србија, заступан по Сеаду Миљковићу, адвокату из Сарајева, Вразова 8, 71000 Сарајево, запримљеној дана 26.12.2025. године под бројем УП -04-26-1-035-1/24, на 26. сједници одржаној дана 24.04.2025. године, донио је

РЈЕШЕЊЕ*[1]

1. Оцјењује се допуштеном концентрација учесника на тржишту малопродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и lifestyle брендове на територији градова Бања Лука, Тузла, Мостар и Кантона Сарајево, тржишту велепродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и lifestyle брендове у Босни и Херцеговини и тржишту електронске трговине текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и лифестуле брендове у Босни и Херцеговини, која ће настати стицањем контроле привредног субјекта Друштво за експорт - импорт, трговину на велико и мало текстилом и конфекцијом "Fashion Company" д.о.о. Београд, Република Србија над привредним субјектом "AB-LINE" Друштво за трговину и услуге, експорт - импорт д.о.о. Сарајево, Босна и Херцеговина.
2. Обавезују се привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Београд, Република Србија да уплати административну таксу у износу од 5.000,00 КМ (петхиљадаконвертибилнихмарака) у корист Буџета институција Босне и Херцеговине.
3. Ово Рјешење о концентрацији се уписује у Регистар концентрација.
4. Ово Рјешење ће бити објављено у "Службеном гласнику БиХ", службеним гласницима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Образложење

Учесници предметне концентрације су: привредни субјекат Друштво за експорт - импорт, трговину на велико и мало текстилом и конфекцијом "Fashion Company" д.о.о. Београд, Булевар Михајла Пупина 115б, 11000 Београд, Република Србија и привредни субјекат "AB-LINE" Друштво за трговину и услуге, експорт - импорт д.о.о. Сарајево, Халиловићи 6, 71000 Сарајево, Босна и Херцеговина.

Привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Београд, Булевар Михајла Пупина 115б, 11000 Београд, Република Србија, регистрован је под матичним бројем 06737536 у Агенцији за привредне регистре Републике Србије.

Основни предмет пословања друштва Fashion Company д.о.о. је неспецијализована трговина на велико, те увоз и дистрибуција текстилне конфекције и обуће кроз организовану малопродајну и велепродајну мрежу.

Оснивач и једини члан друштва Fashion Company д.о.о. је физичко лице (..)**[2] са учешћем у висини од 100%

Подносилац пријаве , привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Београд је присутан у Босни и Херцеговини преко својих повезаних привредних субјеката, како слиједи:

- "Fashion Company" д.о.о. Бања Лука
- "East Box" д.о.о. Бања Лука
- "SM Fashion" д.о.о. Бања Лука.

Привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Бања Лука, Булевар српске војске 17, 78000 Бања Лука је регистрован на Окружном привредном суду у Бањој Луци под матичним бројем 57-01-0231-18, са регистрованим оснивачким капиталом у висини од (..)**КМ.

Привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Бања Лука је у 100% власништву привредног субјекта "Fashion Company" д.о.о. Београд.

Основна регистрована дјелатност привредног субјекта "Fashion Company" д.о.о. Бања Лука је увоз и дистрибуција текстилне конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мрежу на територији Босне и Херцеговине.

Привредни субјекат "Fashion Company" д.о.о. Бања Лука своју активност на релевантном тржишту производа обавља кроз 7 посебних пословних јединица на подручју града Бања Луке као и путем електронске трговине на територији цијеле Босне и Херцеговине.

Привредни субјекат "East Box" д.о.о. Бања Лука, Булевар српске војске 17, 78000 Бања Лука је регистрован

[1] * - скраћена верзија рјешења у складу са чланом 44 став (2) Закона о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, бр. 48/058, 76/07 и 80/09)

[2] (..)** - подаци представљају пословну тајну

на Окружном привредном суду у Бањој Луци под матичним бројем 57-01-0245-19, са регистрованим основним капиталом у висини од (..)**КМ.

Привредни субјекат "East Box" д.о.о. Бања Лука је у 100% власништву привредног субјекта "East Box" д.о.о. Београд, Република Србија .

Оснивач Подносиоца пријаве (..)**је члан друштва "East Box" д.о.о. Београд са 49% учешћа, док је други члан привредни субјекат "Fashion Box the Nedherland" B.V. са 51% учешћа и послују по принципу joint venture партнерства.

Претежна регистрована дјелатност привредног субјекта "East Box" д.о.о. Бања Лука је дистрибуција и продаја текстилне конфекције, обуће и модних додатака модне марке "Replay".

Привредни субјекат "SM Fashion" д.о.о. Бања Лука, Булевар српске војске 17, 78000 Бања Лука је регистрован на Окружном привредном суду у Бањој Луци под матичним бројем 57-01-0533-24, са регистрованим основним капиталом у износу од (..)**КМ.

Привредни субјекат "SM Fashion" д.о.о. Бања Лука је у 100% власништву привредног субјекта "SM Fashion" д.о.о. Београд, Република Србија.

Оснивач Подносиоца пријаве (..)**је такође члан друштва "SM Fashion" д.о.о. Београд са 49,99% учешћа, док је други члан друштва "Madden Europe Holding B.V." са 50,01% учешћа.

Привредни субјекат "SM Fashion" д.о.о. Бања Лука за сада нема засебних подружница на релевантном тржишту, али ће исти обављати пословне активности на истом тржишту.

Привредни субјекат "AB-LINE" друштво за трговину и услуге, експорт-импорт д.о.о. Сарајево, Халиловићи бр. 6, 71000 Сарајево је регистрован на Општинском суду у Сарајеву под матичним бројем 65-01-0360-11, са регистрованим оснивачким капиталом у висини од (..)**КМ.

Привредни субјекат "AB-LINE" је у 100% власништву физичког лица (..)**.

Основна регистрована дјелатност привредног субјекта "AB-LINE" је увоз и дистрибуција текстилне конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мрежу.

Привредни субјекат "AB-LINE" у Босни и Херцеговини посједује већинско власничко учешће у привредном субјекту "Н.Г.А." д.о.о. Сарајево, а (..)** је оснивач и власник привредног субјекта "CAPONE" д.о.о. Сарајево.

Привредни субјекат "Н.Г.А." д.о.о. Сарајево, Ферхадија 16, 71000 Сарајево је регистрован на Општинском суду у Сарајеву под матичним бројем 65-01-0157-18, са регистрованим оснивачким капиталом у висини од (..)**КМ.

Привредни субјекат "НГА" д.о.о. Сарајево је у власништву привредног субјекта "AB-LINE" са 51% власничког учешћа и привредног субјекта "Unique financial solutions" д.о.о. Сарајево са 49% власничког учешћа.

Основна регистрована дјелатност привредног субјекта је увоз и дистрибуција текстилне конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мрежу.

Привредни субјекат "CAPONE" д.о.о. Сарајево, Халиловићи 6, 71000 Сарајево је регистрован на Општинском суду у Сарајеву под матичним бројем 65-01-0132/24, са регистрованим оснивачким капиталом у висини од (..)**КМ.

Претежна дјелатност привредног субјекта "CAPONE" је трговина на велико текстилом.

Привредни субјект "CAPONE" је у 100% власништву физичког лица (..)**.

Привредни субјекат "CAPONE" који није предмет концентрације основан је 2006. године, а 2024. године отвара прву подружницу у којој врши продају одјеће, обуће и акцесоара бренда Tom Tailor кроз малопродајну и велепродајну мрежу.

Обавеза пријаве концентрације привредних субјеката, у смислу члана 14. став (1) тачка б) Закона, постоји ако укупни годишњи приход сваког од најмање два привредна субјекта учесника концентрације остварена продајом роба и/или услуга на тржишту Босне и Херцеговине износе најмање 8 милиона КМ по завршном рачуну у години која је претходила концентрацији, или ако је њихово заједничко учешће на релевантном тржишту веће од 40,0%.

Укупни годишњи приходи учесника концентрације и њихових повезаних привредних субјеката, на дан 31.12.2023. године износио је:

Табела 1.

Ред. бр.	Назив привредног субјекта	Босна и Херцеговине	Свијет
1.	"Fashion Company" д.о.о. Београд	(..)**	(..)**
2.	"Fashion Company" д.о.о. Бања Лука	(..)**	(..)**
3.	"East Box" д.о.о. Бања Лука	(..)**	(..)**
4.	"SM Fashion" д.о.о. Бања Лука	(..)**	(..)**
5.	"АБ ЛИНЕ" д.о.о. Сарајево	(..)**	(..)**
6.	"Н.Г.А." д.о.о. Сарајево	(..)**	(..)**
7.	"Fashion Company" са повезаним друштвима ∑1-4	(..)**	(..)**
8.	"AB LINE" са повезаним друштвима ∑5-6	(..)**	(..)**

Извор: Подаци из пријаве.

Годишњи приход учесника концентрације представља укупне приходе (без пореза на додану вриједност и других пореза који се директно односе на учеснике концентрације на тржишту Босне и Херцеговине) у смислу члана 9. тачка х) Одлуке о начину подношења пријаве и критерији за оцјену концентрација привредних субјеката.

У Пријави концентрације и допуни пријаве концентрације Подносиоци пријаве наводе да предметна концентрација укључује стицање контроле и превладавајућег утицаја од стране Подносиоца пријаве над Циљним друштвом.

Подносилац пријаве "Fashion Company" је дана 15.12.2024. године потписао Писмо о намјерама у вези предложене куповине привредног субјекта "AB-LINE" са (..)**у којем је констатована намјера закључења уговора о куповини (..)**% учешћа у Циљном друштву од досадашњег власника.

У складу са предметним Писмом намјере "Fashion Company" намјерава потписивањем уговора о куповини учешћа стећи (..)**% уђешћа у привредном субјекту "AB-LINE" и индиректно (..)**% учешћа у супсидијару наведеног друштва привредном субјекту "Н.Г.А." д.о.о. Сарајево.

Слиједом наведеног, правни облик предметне концентрације је стицање контроле једног привредног

субјекта над другим, куповином већине учешћа основног капитала у смислу одредби члана 12. став (1) тачка б) Закона.

С обзиром да су Подносилац пријаве и Циљно друштво активни на тржишту увоза и дистрибуције текстилне конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мрежу на територији Босне и Херцеговине, као и путем електронске трговине, те да предметна концентрација производи ефекте на наведеним тржиштима, Конкуренцијски савјет је утврдио да је потребно разликовати три тржишта производа на којима ће концентрација имати ефекат и то:

1. Тржиште малопродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака, укључујући lifestyle брендове,
2. Тржиште велепродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака, укључујући lifestyle брендове и
3. Тржиште електронске трговине текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и lifestyle брендове.

Тржиште малопродајних активности третира се као локално и потребно га је дефинисати на нивоу појединачних градова односно општина у којима се конкретна малопродајна дјелатност и обавља. Имајући у виду "спремност потрошача" да своје поједине потребе задовоље на локалном нивоу кад год је то могуће, и у случају предметне концентрације, Конкуренцијски савјет је, у овом предмету географски дефинисао релевантно тржиште производа малопродаје као ширу околину Тузла, Мостар и Бања Лука, као и тржиште Кантона Сарајево, у којима се налазе малопродајни објекти Подносиоца пријаве и Циљног друштва.

Полазећи од овако географски детерминисаних релевантних тржишта производа, може се претпоставити да ће предметна концентрација након своје реализације, на овом тржишту произвести одређене хоризонталне ефекете.

Конкуренцијски савјет је утврдио да ће до хоризонталног преклапања између учесника концентрације доћи на територији града Бања Лука, а имајући у виду пословање Циљног друштва иста ће имати ефекат и на територији градова Мостар и Тузла, као и на територији Кантона Сарајево, јер Циљно друштво и његово повезано друштво Н.Г.А. малопродају текстилне конфекције, обуће и модних додатака обављају кроз властиту мрежу специјализираних продавница Бањој Луци, Мостару, Тузли и Кантону Сарајево

С друге стране и Подносилац пријаве и Циљно друштво путем електронске трговине, као и преко својих велепродајних објеката дистрибуирају брендове за које имају заступништво, на територији цијеле Босне и Херцеговине.

С тим у вези Конкуренцијски савјет је утврдио да је релевантно тржиште предметне концентрације: тржиште малопродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући lifestyle бреднове у градовима Бања Лука, Мостар, Тузла и у Кантону Сарајево, тржиште велепродаје текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и lifestyle брендове у Босни и Херцеговини и тржиште електронске трговине текстилне конфекције, обуће и модних додатака укључујући и lifestyle брендове у Босни и Херцеговини .

Подносилац пријаве наводи да на територији Босне и Херцеговине, према незваничним подацима постоји укупно 55 значајних компанија на тржишту увоза и дистрибуције конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мрежу. Одређени број компанија производе дистрибуира кроз електронске трговине (Алма Рас, Алпина, Астра, Авангардиа, Бенеттон, Беоспорт, Buzz, Deichmann, Dresscode, Facrtcool, Гема, Granoff, House, Intersport, Jeordies, John ricardo, Lindex, Mango, Massimo Dutti, Mohito, Мој бренд, Мона, Н Спорт, Office Shoes, Ps- Fashion, Reserved, Retro, Sinsay, Sport Vision, TFY Tiffany, US Polo Assn, Zara...).

На територији града Бања Луке Подносилац пријаве и Циљно друштво имају заједно 14 специјализираних малопродајних објеката што према процјенама Подносиоца захтјева износи око (..)**% тржишног учешћа.

На територији Кантона Сарајево Циљно друштво има 6 малопродајних објеката што према процјенама Подносиоца захтјева износи око (..)**% тржишног учешћа, на територији Града Мостара 2 малопродајна објекта са око (..)**% тржишног учешћа, те на територији Града Тузла 2 малопродајна објекта са око (..)**% тржишног учешћа.

Подносилац пријаве није доставио тражене податке за тржишна учешћа учесника концентрације и за њихове конкуренте, јер истим не располаже. С тим у вези, како би дјелимично поступио по налогу Конкуренцијског савјета поднеском запримљеним под бројем УП - 04-26-1-035-12/24 од 11.03.2025. године, је доставио податке о оствареном приходу за учеснике концентрације који дјелују на тржишту електронске трговине, приказан у сљедећој табели:

Табела 10.

Ред. бр.	Назив привредног субјекта	Приход од електронске трговине	Учешћа у укупном приходу
1.	"AB-LINE" д.о.о. Сарајево	(..)**	(..)**
2.	"FASHION CO" д.о.о. Бања Лука	(..)**	(..)**

Подносилац пријаве на релевантном географском тржишту послује путем повезаних друштава "Fashion Co" д.о.о. Бања Лука, "EAST BOX" д.о.о. Бања Лука и "SM Fashion" д.о.о. Бања Лука, док Циљно друштво "AB-LINE" д.о.о. Сарајево на релевантном тржишту послује директно, и путем једног повезаног друштва "Н.Г.А." д.о.о. Сарајево. Међутим, на тржишту електронске трговине Подносилац пријаве дјелатност обавља само путем електронске трговине повезаног друштва "Fashion Co" д.о.о. Бања Лука, док Циљно друштво на истом тржишту електронске трговине послује директно путем електронске трговине. Повезано друштво Циљног друштва "Н.Г.А." д.о.о. Сарајево дјелатност не обавља путем електронске трговине.

На релевантном тржишту постоји јака конкуренција с обзиром на број учесника на тржишту, као и чињеницу да, у складу са процјеном, ниједан учесник на тржишту нема више од 20% тржишног учешћа и нити један се не може сматрати доминантним на тржишту.

Конкуренцијски савјет је утврдио да се у овом конкретном случају не ради о ексклузивном заступништву луксузних модних брендова, већ о увозу и дистрибуцији текстилне конфекције, обуће и модних додатака кроз властиту малопродајну и велепродајну мчрежу укључујући и lifestyle брендове.

Такође, lifestyle модни брендови из асортимана учесника концентрације могу бити слободно набављени од стране других трговаца који послују на релевантном географском тржишту.

Производи које нуде учесници концентрације су замјењиви како у погледу њиховог својства, уобичајене намјене и цијене, а исти су и широкодоступни јер учесницима концентрације имају већи број конкурената.

Надаље, на релевантном тржишту не постоје никакве регулаторне или друге баријере које би на било који начин могле спријечити и онемогућити потенцијалне конкуренте да уђу на релевантном тржишту и равноправно конкуришу Подносиоцу пријаве на истом.

Имајући у виду напријед наведено, Конкуренцијски савјет је анализом релевантних података, у смислу члана 17. Закона, оцијенио да провођењем предметне концентрације неће доћи до нарушавања тржишне конкуренције, односно стварања или јачања доминантне позиције учесника концентрацији.

Слиједом наведеног, Конкуренцијски савјет је оцијенио допуштеном предметну концентрацију у смислу члана 18. став (2) тачка а) Закона, као у тачки 1. диспозитива овог Рјешења.

Подносилац пријаве је на ово Рјешење, у складу са чланом 2. став (1) тарифни број 107. тачка д) под 1) Одлуке о висини административних такси у вези са процесним радњама пред Конкуренцијским савјетом ("Службени гласник БиХ", бр. 30/06, 18/11 и 75/18) дужан платити административну таксу у укупном износу од 5.000,00 КМ у корист Буџета институција Босне и Херцеговине.

У складу са наведеним, Конкуренцијски савјет је донио одлуку као у тачки 2. диспозитива овог Рјешења.

Поука о правном лијеку

Против овог Рјешења није дозвољена жалба.

Незадовољна страна може покренути управни спор пред Судом Босне и Херцеговине у року од 30 дана од дана пријема, односно објаве овога Рјешења.

Број УП- 04-26-1-035-16/24
24. априла 2025. године
Сарајево

Предсједник
Иво Јеркић, с. р.

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. stav (1) tačka e), člana 42. stav (1) tačka d), a u vezi sa čl. 12., 14., 16., 17. i 18. Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09), rješavajući po Prijavi koncentracije Društva za export - import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija, zastupan po Seadu Miljkoviću, advokatu iz Sarajeva, Vrazova 8, 71000 Sarajevo, zaprimljenoj dana 26.12.2025. godine pod brojem UP -04-26-1-035-1/24, na 26. sjednici održanoj dana 24.04.2025. godine, donijelo je

RJEŠENJE*[1]

1. Ocjenjuje se dopuštenom koncentracija učesnika na tržištu maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove na teritoriji gradova Banja Luka, Tuzla, Mostar i Kantona Sarajevo, tržištu veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini i tržištu elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini, koja će nastati sticanjem kontrole privrednog subjekta Društvo za export - import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Republika Srbija nad privrednim subjektom "AB-LINE" Društvo za trgovinu i usluge, export - import d.o.o. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.
2. Obavezuju se privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Republika Srbija da uplati administrativnu taksu u iznosu od 5.000,00 KM (pethiljadakonvertibilnih-maraka) u korist Budžeta institucija Bosne i Hercegovine.
3. Ovo Rješenje o koncentraciji se upisuje u Registar koncentracija.
4. Ovo Rješenje će biti objavljeno u "Službenom glasniku BiH", službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Učesnici predmetne koncentracije su: privredni subjekt Društva za export - import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija i privredni subjekt "AB-LINE" Društvo za trgovinu i usluge, export - import d.o.o. Sarajevo, Halilovići 6, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina.

Privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija, registrovan je pod matičnim brojem 06737536 u Agenciji za privredne registre Republike Srbije.

Osnovni predmet poslovanja društva Fashion Company d.o.o. je nespecijalizovana trgovina na veliko, te uvoz i distribucija tekstilne konfekcije i obuće kroz organizovanu maloprodajnu I veleprodajnu mrežu.

Osnivač i jedini član društva Fashion Company d.o.o. je fizičko lice (..)** [2] sa udjelom u visini od 100%.

Podnosilac prijave, privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd je prisutan u Bosni i Hercegovini preko svojih povezanih privrednih subjekata, kako slijedi:

- "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka
- "East Box" d.o.o. Banja Luka
- "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka.

Privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registrovan na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0231-18, sa registrovanim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu privrednog subjekta "Fashion Company" d.o.o. Beograd.

Osnovna registrovana djelatnost privrednog subjekta "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Privredni subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka svoju aktivnost na relevantnom tržištu proizvoda obavlja kroz 7 posebnih poslovnih jedinica na području grada Banja Luke kao i putem elektronske trgovine na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine.

[1] * - skraćena verzija rješenja u skladu sa članom 44 stav (2) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/058, 76/07 i 80/09)

[2] (..)** - podaci predstavljaju poslovnu tajnu

Privredni subjekt "East Box" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registrovan na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0245-19, sa registrovanim osnovnim kapitalom u visini od (..)**KM.

Privredni subjekt "East Box" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu privrednog subjekta "East Box" d.o.o. Beograd, Republika Srbija.

Osnivač Podnosioca prijave (..)**je član društva "East Box" d.o.o. Beograd sa 49% udjela, dok je drugi član privredni subjekt "Fashion Box the Nedherland" B.V. sa 51% udjela i posluju po principu joint venture partnerstva.

Pretežna registrovana djelatnost privrednog subjekta "East Box" d.o.o. Banja Luka je distribucija i prodaja tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka modne marke "Replay".

Privredni subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registrovan na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0533-24, sa registrovanim osnovnim kapitalom u iznosu od (..)**KM.

Privredni subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu privrednog subjekta "SM Fashion" d.o.o. Beograd, Republika Srbija.

Osnivač Podnosioca prijave (..)**je također član društva "SM Fashion" d.o.o. Beograd sa 49,99% udjela, dok je drugi član društva "Madden Europe Holding B.V." sa 50,01% udjela.

Privredni subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka za sada nema zasebni podružnica na relevantnom tržištu, ali će isti obavljati poslovne aktivnosti na istom tržištu.

Privredni subjekt "AB-LINE" društvo za trgovinu i usluge, export-import d.o.o. Sarajevo, Halilovići br. 6, 71000 Sarajevo je registrovan na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0360-11, sa registrovanim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Privredni subjekt "AB-LINE" je u 100% vlasništvu fizičkog lica (..)**.

Osnovna registrovana djelatnost privrednog subjekta "AB-LIN" je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Privredni subjekt "AB-LINE" u Bosni i Hercegovini posjeduje većinski vlasnički udio u privrednom subjektu "N.G.A." d.o.o. Sarajevo, a (..)** je osnivač i vlasnik privrednog subjekta "CAPONE" d.o.o. Sarajevo.

Privredni subjekt "N.G.A." d.o.o. Sarajevo, Ferhadija 16, 71000 Sarajevo je registrovan na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0157-18, sa registrovanim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Privredni subjekt "NGA" d.o.o. Sarajevo je u vlasništvu privrednog subjekta "AB-LINE" sa 51% vlasničkog udjela i privrednog subjekta "Unique financial solutions" d.o.o. Sarajevo sa 49% vlasničkog udjela.

Osnovna registrovana djelatnost privrednog subjekta je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Privredni subjekt "CAPONE" d.o.o. Sarajevo, Halilovići 6, 71000 Sarajevo je registrovan na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0132/24, sa registrovanim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Pretežna djelatnost privrednog subjekta "CAPONE" je trgovina na veliko tekstilom.

Privredni subjekt "CAPOME" je u 100% vlasništvu fizičkog lica (..)**.

Privredni subjekt "CAPONE" koji nije predmet koncentracije osnovan je 2006. godine, a 2024. godine otvara prvu podružnicu u kojoj vrši prodaju odjeće, obuće i akcesoara brenda Tom Tailor kroz maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Obaveza prijave koncentracije privrednih subjekata, u smislu člana 14. stav (1) tačka b) Zakona, postoji ako ukupni godišnji prihod svakog od najmanje dva privredna subjekta učesnika koncentracije ostvarena prodajom roba i/ili usluga na tržištu Bosne i Hercegovine iznose najmanje 8 miliona KM po završnom računu u godini koja je prethodila koncentraciji, ili ako je njihov zajednički udio na relevantnom tržištu veći od 40,0%.

Ukupni godišnji prihodi učesnika koncentracije i njihovih povezanih privrednih subjekata, na dan 31.12.2023. godine iznosio je:

Tabela 1.

Red. br.	Naziv privrednog subjekta	Bosna i Hercegovine	Svijet
1.	"Fashion Company" d.o.o. Beograd	(..)**	(..)**
2.	"Fashion Company" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
3.	"East Box" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
4.	"SM Fashion" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
5.	"AB LINE" d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
6.	"N.G.A." d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
7.	"Fashion Company" sa povezanim društvima ∑1-4	(..)**	(..)**
8.	"AB LINE" sa povezanim društvima ∑5-6	(..)**	(..)**

Izvor: Podaci iz prijave.

Godišnji prihod učesnika koncentracije predstavlja ukupne prihode (bez poreza na dodanu vrijednost i drugih poreza koji se direktno odnose na učesnike koncentracije na tržištu Bosne i Hercegovine) u smislu člana 9. tačka h) Odluke o načinu podnošenja prijave i kriteriji za ocjenu koncentracija privrednih subjekata.

U Prijavi koncentracije i dopuni prijave koncentracije Podnosioci prijave navode da predmetna koncentracija uključuje sticanje kontrole i prevladavajućeg uticaja od strane Podnosioca prijave nad Ciljnim društvom.

Podnosilac prijave "Fashion Company" je dana 15.12.2024. godine potpisao Pismo o namjerama u vezi predložene kupovine privrednog subjekta "AB-LINE" sa (..)**u kojem je konstatovana namjera zaključenja ugovora o kupovini (..)**% udjela u Ciljnom društvu od dosadašnjeg vlasnika.

U skladu sa predmetnim Pismom namjere "Fashion Company" namjerava potpisivanjem ugovora o kupovini udjela steći (..)**% udjela u privrednom subjektu "AB-LINE" i indirektno (..)**% udjela u supsidijaru navedenog društva privrednom subjektu "N.G.A." d.o.o. Sarajevo.

Slijedom navedenog, pravni oblik predmetne koncentracije je sticanje kontrole jednog privrednog subjekta nad drugim, kupovinom većine udjela osnovnog kapitala u smislu odredbi člana 12. stav (1) tačka b) Zakona.

S obzirom da su Podnosilac prijave i Ciljno društvo aktivni na tržištu uvoza i distribucije tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu na teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i putem elektronske trgovine, te da predmetna koncentracija proizvodi efekte na navedenim tržištima, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je potrebno razlikovati tri tržišta proizvoda na kojima će koncentracija imati efekat i to:

1. Tržište maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka, uključujući lifestyle brendove,

2. Tržište veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka, uključujući lifestyle brendove i
3. Tržište elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove.

Tržište maloprodajnih aktivnosti tretira se kao lokalno i potrebno ga je definisati na nivou pojedinačnih gradova odnosno općina u kojima se konkretna maloprodajna djelatnost i obavlja. Imajući u vidu "spremnost potrošača" da svoje pojedine potrebe zadovolje na lokalnom nivou kad god je to moguće, i u slučaju predmetne koncentracije, Konkurencijsko vijeće je, u ovom predmetu geografski definisalo relevantno tržište proizvoda maloprodaje kao širu okolinu Tuzla, Mostar i Banja Luka, kao i tržište Kantona Sarajevo, u kojima se nalaze maloprodajni objekti Podnosioca prijave i Ciljnog društva.

Polazeći od ovako geografski determinisanih relevantnih tržišta proizvoda, može se pretpostaviti da će predmetna koncentracija nakon svoje realizacije, na ovom tržištu proizvesti određene horizontalne efekte.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da će do horizontalnog preklapanja između učesnika koncentracije doći na teritoriji grada Banja Luka, a imajući u vidu poslovanje Ciljnog društva ista će imati efekat i na teritoriji gradova Mostar i Tuzla, kao i na teritoriji Kantona Sarajevo, jer Ciljno društvo i njegovo povezano društvo N.G.A. maloprodaju tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka obavljaju kroz vlastitu mrežu specijaliziranih prodavnica Banjoj Luci, Mostaru, Tuzli i Kantonu Sarajevo.

S druge strane i Podnosilac prijave i Ciljno društvo putem elektronske trgovine, kao i preko svojih veleprodajnih objekata distribuiraju brendove za koje imaju zastupništvo, na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je relevantno tržište predmetne koncentracije: tržište maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući lifestyle brendove u gradovima Banja Luka, Mostar, Tuzla i u Kantonu Sarajevo, tržište veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini i tržište elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini.

Podnosilac prijave navodi da na teritoriji Bosne i Hercegovine, prema nezvaničnim podacima postoji ukupno 55 značajnih kompanija na tržištu uvoza i distribucije konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu. Određeni broj kompanija proizvode distribuira kroz elektronske trgovine (Alma Ras, Alpina, Astra, Avangardia, Benetton, Beosport, Buzz, Deichmann, Dresscode, Facrtcool, Gema, Granoff, House, Intersport, Jeordies, John ricardo, Lindex, Mango, Massimo Dutti, Mohito, Moj brend, Mona, N Sport, Office Shoes, Ps- Fashion, Reserved, Retro, Sinsay, Sport Vision, TFY Tiffany, US Polo Assn, Zara...).

Na teritoriji grada Banja Luke Podnosilac prijave i Ciljno društvo imaju zajedno 14 specijaliziranih maloprodajnih objekata što prema procjenama Podnosioca zahtjeva iznosi oko (..)**% tržišnog udjela.

Na teritoriji Kantona Sarajevo Ciljno društvo ima 6 maloprodajnih objekata što prema procjenama Podnosioca zahtjeva iznosi oko (..)**% tržišnog udjela, na teritoriji Grada Mostara 2 maloprodajna objekta sa oko (..)**% tržišnog udjela, te na teritoriji Grada Tuzla 2 maloprodajna objekta sa oko (..)**% tržišnog udjela.

Podnosilac prijave nije dostavio tražene podatke za tržišne udjele učesnika koncentracije i za njihove konkurente, jer istim ne raspolaže. S tim u vezi, kako bi djelimično postupio po nalogu Konkurencijskog vijeća podneskom zaprimljenim pod brojem UP - 04-26-1-035-12/24 od 11.03.2025. godine, je dostavio podatke o ostvarenom prihodu za učesnike koncentracije koji djeluju na tržištu elektronske trgovine, prikazan u sljedećoj tabeli:

Tabela 10.

Red. br.	Naziv privrednog subjekta	Prihod od elektronske trgovine	Udio u ukupnom prihodu
1.	"AB-LINE" d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
2.	"FASHION CO" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**

Podnosilac prijave na relevantnom geografskom tržištu posluje putem povezanih društava "Fashion Co" d.o.o. Banja Luka, "EAST BOX" d.o.o. Banja Luka i "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka, dok Ciljno društvo "AB-LINE" d.o.o. Sarajevo na relevantnom tržištu posluje direktno, i putem jednog povezanog društva "N.G.A." d.o.o. Sarajevo. Međutim, na tržištu elektronske trgovine Podnosilac prijave djelatnost obavlja samo putem elektronske trgovine povezanog društva "Fashion Co" d.o.o. Banja Luka, dok Ciljno društvo na istom tržištu elektronske trgovine posluje direktno putem elektronske trgovine. Povezano društvo Ciljnog društva "N.G.A." d.o.o. Sarajevo djelatnost ne obavlja putem elektronske trgovine.

Na relevantnom tržištu postoji jaka konkurencija s obzirom na broj učesnika na tržištu, kao i činjenicu da, u skladu sa procjenom, nijedan učesnik na tržištu nema više od 20% tržišnog udjela i niti jedan se ne može smatrati dominantnim na tržištu.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da se u ovom konkretnom slučaju ne radi o ekskluzivnom zastupništvu luksuznih modnih brendova, već o uvozu i distribuciji tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu uključujući i lifestyle brendove.

Također, lifestyle modni brendovi iz asortimana učesnika koncentracije mogu biti slobodno nabavljeni od strane drugih trgovaca koji posluju na relevantnom geografskom tržištu.

Proizvodi koje nude učesnici koncentracije su zamjenjivi kako u pogledu njihovog svojstva, uobičajene namjene i cijene, a isti su i širokodostupni jer učesnicima koncentracije imaju veći broj konkurenata.

Nadalje, na relevantnom tržištu ne postoje nikakve regulatorne ili druge barijere koje bi na bilo koji način mogle spriječiti i onemogućiti potencijalne konkurente da uđu na relevantnom tržištu i ravnopravno konkurišu Podnosiocu prijave na istom.

Imajući u vidu naprijed navedeno, Konkurencijsko vijeće je analizom relevantnih podataka, u smislu člana 17. Zakona, ocijenilo da provođenjem predmetne koncentracije neće doći do narušavanja tržišne konkurencije, odnosno stvaranja ili jačanja dominantne pozicije učesnika koncentraciji.

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je ocijenilo dopuštenom predmetnu koncentraciju u smislu člana 18. stav (2) tačka a) Zakona, kao u tački 1. dispozitiva ovog Rješenja.

Podnosilac prijave je na ovo Rješenje, u skladu sa članom 2. stav (1) tarifni broj 107. tačka d) pod 1) Odluke o visini administrativnih taksi u vezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem ("Službeni glasnik BiH", br. 30/06, 18/11 i 75/18) dužan platiti administrativnu taksu u ukupnom

iznosu od 5.000,00 KM u korist Budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

U skladu sa navedenim, Konkurencijsko vijeće je donijelo odluku kao u tački 2. dispozitiva ovog Rješenja.

Pouka o pravnom lijeku

Protiv ovog Rješenja nije dozvoljena žalba.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema, odnosno objave ovoga Rješenja.

Broj UP-04-26-1-035-16/24

24. aprila 2025. godine Predsjednik

Sarajevo **Ivo Jerkić**, s. r.

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na temelju članka 25. stavak (1) točka e), članka 42. stavak (1) točka d), a u svezi sa čl. 12., 14., 16., 17. i 18. Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09), rješavajući po Prijavi koncentracije Društva za export-import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija, zastupan po Seadu Miljkoviću, advokatu iz Sarajeva, Vrazova 8, 71000 Sarajevo, zaprimljenoj dana 26.12.2025. godine pod brojem UP m²-04-26-1-035-1/24, na 26. sjednici održanoj dana 24.04.2025. godine, donijelo je

RJEŠENJE*[1]

1. Ocjenjuje se dopuštenom koncentracija sudionika na tržištu maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove na teritoriju gradova Banja Luka, Tuzla, Mostar i Kantona Sarajevo, tržištu veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini i tržištu elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini, koja će nastati stjecanjem kontrole gospodarskog subjekta Društvo za export m²- import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Republika Srbija nad gospodarskim subjektom "AB-LINE" Društvo za trgovinu i usluge, export - import d.o.o. Sarajevo, Bosna i Hercegovina.
2. Obvezuju se gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Republika Srbija da uplati administrativnu pristojbu u iznosu od 5.000,00 KM (pettisućakonvertibilnihmaraka) u korist Proračuna institucija Bosne i Hercegovine.
3. Ovo Rješenje o koncentraciji se upisuje u Registar koncentracija.
4. Ovo Rješenje će biti objavljeno u "Službenom glasniku BiH", službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Sudionici predmetne koncentracije su: gospodarski subjekt Društvo za export - import, trgovinu na veliko i malo tekstilom i konfekcijom "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija i gospodarski subjekt "AB-LINE" Društvo za trgovinu i usluge, export - import d.o.o. Sarajevo, Halilovići 6, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina.

Gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd, Bulevar Mihajla Pupina 115b, 11000 Beograd, Republika Srbija, registriran je pod matičnim brojem 06737536 u Agenciji za privredne registre Republike Srbije.

Temeljni predmet poslovanja društva Fashion Company d.o.o. je nespecijalizirana trgovina na veliko, te uvoz i distribucija tekstilne konfekcije i obuće kroz organiziranu maloprodajnu I veleprodajnu mrežu.

Osnivač i jedini član društva Fashion Company d.o.o. je fizička osoba lice (..)**[2] sa udjelom u visini od 100%

Podnositelj prijave ,gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Beograd je prisutan u Bosni i Hercegovini preko svojih povezanih gospodarskih subjekata, kako slijedi:

- "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka
- "East Box" d.o.o. Banja Luka
- "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka.

Gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registriran na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0231-18, sa registriranim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu gospodarskog subjekta "Fashion Company" d.o.o. Beograd.

Temeljna registrirana djelatnost gospodarskog subjekta "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu na teritoriju Bosne i Hercegovine.

Gospodarski subjekt "Fashion Company" d.o.o. Banja Luka svoju aktivnost na mjerodavnom tržištu proizvoda obavlja kroz 7 posebnih poslovnih jedinica na području grada Banja Luke kao i putem elektronske trgovine na teritoriju cijele Bosne i Hercegovine.

Gospodarski subjekt "East Box" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registriran na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0245-19, sa registriranim osnovnim kapitalom u visini od (..)**KM.

Gospodarski subjekt "East Box" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu gospodarskog subjekta "East Box" d.o.o. Beograd, Republika Srbija .

Osnivač Podnositelja prijave (..)**je član društva "East Box" d.o.o. Beograd sa 49% udjela, dok je drugi član gospodarski subjekt "Fashion Box the Nedherland" B.V. sa 51% udjela i posluju po principu joint venture partnerstva.

Pretežita registrirana djelatnost gospodarskog subjekta "East Box" d.o.o. Banja Luka je distribucija i prodaja tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka modne marke "Replay".

Gospodarski subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka, Bulevar srpske vojske 17, 78000 Banja Luka je registriran na Okružnom privrednom sudu u Banjoj Luci pod matičnim brojem 57-01-0533-24, sa registriranim osnovnim kapitalom u iznosu od (..)**KM.

Gospodarski subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka je u 100% vlasništvu gospodarskog subjekta "SM Fashion" d.o.o. Beograd, Republika Srbija.

Osnivač Podnositelja prijave (..)**je također član društva "SM Fashion" d.o.o. Beograd sa 49,99% udjela, dok je drugi član društva "Madden Europe Holding B.V." sa 50,01% udjela.

---

[1] * - skraćena verzija rješenja sukladno članku 44 stavak (2) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/058, 76/07 i 80/09)

[2] (..)** - podatci predstavljaju poslovnu tajnu

Gospodarski subjekt "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka za sada nema zasebnu podružnicu na mjerodavnom tržištu, ali će isti obavljati poslovne aktivnosti na istom tržištu.

Gospodarski subjekt "AB-LINE" društvo za trgovinu i usluge, export-import d.o.o. Sarajevo, Halilovići br. 6, 71000 Sarajevo je registriran na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0360-11, sa registriran osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Gospodarski subjekt "AB-LINE" je u 100% vlasništvu fizičke osobe (..)**.

Temeljna registrirana djelatnost gospodarskog subjekta "AB-LINE" je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Gospodarski subjekt "AB-LINE" u Bosni i Hercegovini posjeduje većinski vlasnički udjel u gospodarskom subjektu "N.G.A." d.o.o. Sarajevo, a (..)** je osnivač i vlasnik gospodarskog subjekta "CAPONE" d.o.o. Sarajevo.

Gospodarski subjekt "N.G.A." d.o.o. Sarajevo, Ferhadija 16, 71000 Sarajevo je registriran na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0157-18, sa registriranim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Gospodarski subjekt "NGA" d.o.o. Sarajevo je u vlasništvu gospodarskog subjekta "AB-LINE" sa 51% vlasničkog udjela i gospodarskog subjekta "Unique financial solutions" d.o.o. Sarajevo sa 49% vlasničkog udjela.

Temeljna registrirana djelatnost gospodarskog subjekta je uvoz i distribucija tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Gospodarski subjekt "CAPONE" d.o.o. Sarajevo, Halilovići 6, 71000 Sarajevo je registriran na Općinskom sudu u Sarajevu pod matičnim brojem 65-01-0132/24, sa registriranim osnivačkim kapitalom u visini od (..)**KM.

Pretežita djelatnost gospodarskog subjekta "CAPONE" je trgovina na veliko tekstilom.

Gospodarski subjekt "CAPOME" je u 100% vlasništvu fizičke osobe (..)**.

Gospodarski subjekt "CAPONE" koji nije predmet koncentracije osnovan je 2006. godine, a 2024. godine otvara prvu podružnicu u kojoj vrši prodaju odjeće, obuće i akcesoara brenda Tom Tailor kroz maloprodajnu i veleprodajnu mrežu.

Obveza prijave koncentracije gospodarskih subjekata, u smislu članka 14. stavak (1) točka b) Zakona, postoji ako ukupni godišnji prihod svakog od najmanje dva gospodarska subjekta sudionika koncentracije ostvarena prodajom roba i/ili usluga na tržištu Bosne i Hercegovine iznose najmanje 8 milijuna KM po završnom računu u godini koja je prethodila koncentraciji, ili ako je njihov zajednički udjel na mjerodavnom tržištu veći od 40,0%.

Ukupni godišnji prihodi sudionika koncentracije i njihovih povezanih gospodarskih subjekata, na dan 31.12.2023. godine iznosio je:

Tablica 1.

Red. br.	Naziv gospodarskog subjekta	Bosna i Hercegovine	Svijet
1.	"Fashion Company" d.o.o. Beograd	(..)**	(..)**
2.	"Fashion Company" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
3.	"East Box" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
4.	"SM Fashion" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**
5.	"AB LINE" d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
6.	"N.G.A." d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
7.	"Fashion Company" sa povezanim društvima ∑1-4	(..)**	(..)**
8.	"AB LINE" sa povezanim društvima ∑5-6	(..)**	(..)**

Izvor: Podatci iz prijave.

Godišnji prihod sudionika koncentracije predstavlja ukupne prihode (bez poreza na dodanu vrijednost i drugih poreza koji se izravno odnose na sudionike koncentracije na tržištu Bosne i Hercegovine) u smislu članka 9. točka h) Odluke o načinu podnošenja prijave i kriteriji za ocjenu koncentracija gospodarskih subjekata.

U Prijavi koncentracije i dopuni prijave koncentracije Podnositelji prijave navode da predmetna koncentracija uključuje stjecanje kontrole i prevladavajućeg utjecaja od strane Podnositelja prijave nad Ciljnim društvom.

Podnositelj prijave "Fashion Company" je dana 15.12.2024. godine potpisao Pismo o namjerama u svezi predložene kupovine gospodarskog subjekta "AB-LINE" sa (..)**u kojem je konstatirana namjera zaključenja ugovora o kupovini (..)**% udjela u Ciljnom društvu od dosadašnjeg vlasnika.

Sukladno sa predmetnim Pismom namjere "Fashion Company" namjerava potpisivanjem ugovora o kupovini udjela steći (..)**% udjela u gospodarskom subjektu "AB-LINE" i neizravno (..)**% udjela u supsidijaru navedenog društva gospodarskom subjektu "N.G.A." d.o.o. Sarajevo.

Slijedom navedenog, pravni oblik predmetne koncentracije je stjecanje kontrole jednog gospodarskog subjekta nad drugim, kupovinom većine udjela osnovnog kapitala u smislu odredbi članka 12. stavak (1) točka b) Zakona.

S obzirom da su Podnositelj prijave i Ciljno društvo aktivni na tržištu uvoza i distribucije tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu na teritoriju Bosne i Hercegovine, kao i putem elektronske trgovine, te da predmetna koncentracija proizvodi učinke na navedenim tržištima, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je potrebno razlikovati tri tržišta proizvoda na kojima će koncentracija imati učinak i to:

1. Tržište maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka, uključujući lifestyle brendove,
2. Tržište veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka, uključujući lifestyle brendove i
3. Tržište elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove.

Tržište maloprodajnih aktivnosti tretira se kao lokalno i potrebno ga je definirati na razini pojedinačnih gradova odnosno općina u kojima se konkretna maloprodajna djelatnost i obavlja. Imajući u vidu "spremnost potrošača" da svoje pojedine potrebe zadovolje na lokalnoj razini kad god je to moguće, i u slučaju predmetne koncentracije, Konkurencijsko vijeće je, u ovom predmetu zemljopisno definiralo mjerodavno tržište proizvoda maloprodaje kao širu okolinu Tuzla, Mostar i Banja Luka, kao i tržište Kantona Sarajevo, u kojima se nalaze maloprodajni objekti Podnositelja prijave i Ciljnog društva.

Polazeći od ovako zemljopisno determiniranih mjerodavnih tržišta proizvoda, može se pretpostaviti da će predmetna koncentracija nakon svoje realizacije, na ovom tržištu proizvesti određene horizontalne učinke.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da će do horizontalnog preklapanja između sudionika koncentracije doći na teritoriju grada Banja Luka, a imajući u vidu poslovanje Ciljnog društva ista će imati učinak i na teritoriju gradova Mostar i Tuzla, kao i na teritoriju Kantona Sarajevo, jer Ciljno društvo i njegovo povezano društvo N.G.A. maloprodaju tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka obavljaju kroz vlastitu mrežu

specijaliziranih prodavnica Banjoj Luci, Mostaru, Tuzli i Kantonu Sarajevo

S druge strane i Podnositelj prijave i Ciljno društvo putem elektronske trgovine, kao i preko svojih veleprodajnih objekata distribuiraju brendove za koje imaju zastupništvo, na teritoriju cijele Bosne i Hercegovine.

S tim u svezi Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je mjerodavno tržište predmetne koncentracije: tržište maloprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući lifestyle brendove u gradovima Banja Luka, Mostar, Tuzla i u Kantonu Sarajevo, tržište veleprodaje tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini i tržište elektronske trgovine tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka uključujući i lifestyle brendove u Bosni i Hercegovini .

Podnositelj prijave navodi da na teritoriju Bosne i Hercegovine, prema nezvaničnim podatcima postoji ukupno 55 značajnih kompanija na tržištu uvoza i distribucije konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu. Određeni broj kompanija proizvode distribuira kroz elektronske trgovine (Alma Ras, Alpina, Astra, Avangardia, Benetton, Beosport, Buzz, Deichmann, Dresscode, Facrtcool, Gema, Granoff, House, Intersport, Jeordies, John ricardo, Lindex, Mango, Massimo Dutti, Mohito, Moj brend, Mona, N Sport, Office Shoes, Ps- Fashion, Reserved, Retro, Sinsay, Sport Vision, TFY Tiffany, US Polo Assn, Zara...).

Na teritoriju grada Banja Luke Podnositelj prijave i Ciljno društvo imaju zajedno 14 specijaliziranih maloprodajnih objekata što prema procjenama Podnositelja zahtjeva iznosi oko (..)**% tržišnog udjela.

Na teritoriju Kantona Sarajevo Ciljno društvo ima 6 maloprodajnih objekata što prema procjenama Podnositelja zahtjeva iznosi oko (..)**% tržišnog udjela, na teritoriju Grada Mostara 2 maloprodajna objekta sa oko (..)**% tržišnog udjela, te na teritoriju Grada Tuzla 2 maloprodajna objekta sa oko (..)**% tržišnog udjela.

Podnositelj prijave nije dostavio tražene podatke za tržišne udjele sudionika koncentracije i za njihove konkurente, jer istim ne raspolaže. S tim u svezi, kako bi djelimično postupio po nalogu Konkurencijskog vijeća podneskom zaprimljenim pod brojem UP-04-26-1-035-12/24 od 11.03.2025. godine, je dostavio podatke o ostvarenom prihodu za sudionike koncentracije koji djeluju na tržištu elektronske trgovine, prikazan u slijedećoj tablici:

Tablica 10.

Red. br.	Naziv gospodarskog subjekta	Prihod od elektronske trgovine	Udjel u ukupnom prihodu
1.	"AB-LINE" d.o.o. Sarajevo	(..)**	(..)**
2.	"FASHION CO" d.o.o. Banja Luka	(..)**	(..)**

Podnositelj prijave na mjerodavnom zemljopisnom tržištu posluje putem povezanih društava "Fashion Co" d.o.o. Banja Luka, "EAST BOX" d.o.o. Banja Luka i "SM Fashion" d.o.o. Banja Luka, dok Ciljno društvo "AB-LINE" d.o.o. Sarajevo na mjerodavnom tržištu posluje izravno, i putem jednog povezanog društva "N.G.A." d.o.o. Sarajevo. Međutim, na tržištu elektronske trgovine Podnositelj prijave djelatnost obavlja samo putem elektronske trgovine povezanog društva "Fashion Co" d.o.o. Banja Luka, dok Ciljno društvo na istom tržištu elektronske trgovine posluje direktno putem elektronske trgovine. Povezano društvo Ciljnog društva "N.G.A." d.o.o. Sarajevo djelatnost ne obavlja putem elektronske trgovine.

Na mjerodavnom tržištu postoji jaka konkurencija s obzirom na broj sudionika na tržištu, kao i činjenicu da, u skladu sa procjenom, nijedan sudionik na tržištu nema više od 20% tržišnog udjela i niti jedan se ne može smatrati vladajućim na tržištu.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da se u ovom konkretnom slučaju ne radi o ekskluzivnom zastupništvu luksuznih modnih brendova, već o uvozu i distribuciji tekstilne konfekcije, obuće i modnih dodataka kroz vlastitu maloprodajnu i veleprodajnu mrežu uključujući i lifestyle brendove.

Također, lifestyle modni brendovi iz asortimana sudionika koncentracije mogu biti slobodno nabavljeni od strane drugih trgovaca koji posluju na mjerodavnom zemljopisnom tržištu.

Proizvodi koje nude sudionici koncentracije su zamjenjivi kako u pogledu njihovog svojstva, uobičajene namjene i cijene, a isti su i širokodostupni jer sudionicima koncentracije imaju veći broj konkurenata.

Nadalje, na mjerodavnom tržištu ne postoje nikakve regulatorne ili druge barijere koje bi na bilo koji način mogle spriječiti i onemogućiti potencijalne konkurente da uđu na mjerodavnom tržištu i ravnopravno konkuriraju Podnositelju prijave na istom.

Imajući u vidu naprijed navedeno, Konkurencijsko vijeće je analizom mjerodavnih podataka, u smislu članka 17. Zakona, ocijenilo da provođenjem predmetne koncentracije neće doći do narušavanja tržišne konkurencije, odnosno stvaranja ili jačanja vladajuće pozicije sudionika koncentracije.

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je ocijenilo dopuštenom predmetnu koncentraciju u smislu članka 18. stavak (2) točka a) Zakona, kao u točki 1. izreke ovog Rješenja.

Podnositelj prijave je na ovo Rješenje, sukladno sa člankom 2. stavak (1) tarifni broj 107. točka d) pod 1) Odluke o visini administrativnih pristojbi u svezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem ("Službeni glasnik BiH", br. 30/06, 18/11 i 75/18) dužan platiti administrativnu pristojbu u ukupnom iznosu od 5.000,00 KM u korist Proračuna institucija Bosne i Hercegovine.

Sukladno sa navedenim, Konkurencijsko vijeće je donijelo odluku kao u točki 2. izreke ovog Rješenja.

Pouka o pravnom lijeku

Protiv ovog Rješenja nije dozvoljen priziv.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana primitka, odnosno objave ovoga Rješenja.

Broj UP-04-26-1-035-16/24
24. travnja 2025. godine Predsjednik
Sarajevo **Ivo Jerkić**, v. r.

АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

434

На основу члана 28. став 5. Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 19/02, 35/03, 4/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/06, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 и 18/24) и члана 12. став (3) Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 62/10, 30/14 и 38/17), Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, по службеној дужности, објављује

ПРЕГЛЕД
ПОСТАВЉЕНИХ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ПО ИНТЕРНИМ ОГЛАСИМА ЗА МАЈ 2025. ГОДИНЕ

I

1. Нермин Имамовић, поставља се на радно мјесто виши стручни сарадник за прикупљање, анализу података и вођење евиденција у Одсјеку за оглашавање и јавне испите Сектора за постављења, Агенција за државну службу БиХ, почев од 19.05.2025. године.
2. Државни службеник из тачке 1. разрјешава се дужности државног службеника на досадашњем радном мјесту.
3. Државном службенику из тачке 1. припада плата из Б2 платног разреда државних службеника.

II

1. Аида Хасановски, поставља се на радно мјесто шеф Теренског центра Горажде, Служба за послове са странцима, почев од 01.06.2025. године.
2. Државни службеник из тачке 1. разрјешава се дужности државног службеника на досадашњем радном мјесту.
3. Државном службенику из тачке 1. припада плата из Б4 платног разреда државних службеника.

III

1. Леа Нухић, поставља се на радно мјесто стручни савјетник за мониторинг програма помоћи ЕУ Босни и Херцеговини у Одсјеку за мониторинг, евалуацију и извјештавање програма помоћи ЕУ Босни и Херцеговини Сектора за програме помоћи за приступање ЕУ, Дирекција за европске интеграције Савјета министара БиХ, почев од 01.06.2025. године.
2. Државни службеник из тачке 1. разрјешава се дужности државног службеника на досадашњем радном мјесту.
3. Државном службенику из тачке 1. припада плата из Б3 платног разреда државних службеника.

Број 03-34-2-138-8/25
11. јуна 2025. године Директорица
Сарајево **Анита Маркић**, с. р.

Na osnovu člana 28. stav 5. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/06, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24) i člana 12. stav (3) Pravilnika o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 62/10, 30/14 i 38/17), Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, po službenoj dužnosti, objavljuje

PREGLED
POSTAVLJENIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA PO INTERNIM OGLASIMA ZA MAJ 2025. GODINE

I

1. Nermin Imamović, postavlja se na radno mjesto viši stručni saradnik za prikupljanje, analizu podataka i vođenje evidencija u Odsjeku za oglašavanje i javne ispite Sektora za postavljenja, Agencija za državnu službu BiH, počev od 19.05.2025. godine.
2. Državni službenik iz tačke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz tačke 1. pripada plata iz B2 platnog razreda državnih službenika.

II

1. Aida Hasanovski, postavlja se na radno mjesto šef Terenskog centra Goražde, Služba za poslove sa strancima, počev od 01.06.2025. godine.
2. Državni službenik iz tačke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz tačke 1. pripada plata iz B4 platnog razreda državnih službenika.

III

1. Lea Nuhić, postavlja se na radno mjesto stručni savjetnik za monitoring programa pomoći EU Bosni i Hercegovini u Odsjeku za monitoring, evaluaciju i izvještavanje programa pomoći EU Bosni i Hercegovini Sektora za programe pomoći za pristupanje EU, Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH, počev od 01.06.2025. godine.
2. Državni službenik iz tačke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz tačke 1. pripada plata iz B3 platnog razreda državnih službenika.

Broj 03-34-2-138-8/25
11. juna 2025. godine Direktorica
Sarajevo **Anita Markić**, s. r.

Na temelju članka 28. stavak 5. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/06, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24) i članka 12. stavak (3) Pravilnika o uslovima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 62/10, 30/14 i 38/17), Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, po službenoj dužnosti, objavljuje

PREGLED
POSTAVLJENIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA PO INTERNIM NATJEČAJIMA ZA SVIBANJ 2025. GODINE

I

1. Nermin Imamović, postavlja se na radno mjesto viši stručni suradnik za prikupljanje, analizu podataka i vođenje evidencija u Odsjeku za oglašavanje i javne ispite Sektora za postavljenja, Agencija za državnu službu BiH, počev od 19.05.2025. godine.
2. Državni službenik iz točke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz točke 1. pripada plaća iz B2 platnog razreda državnih službenika.

II

1. Aida Hasanovski, postavlja se na radno mjesto šef Terenskog centra Goražde, Služba za poslove sa strancima, počev od 01.06.2025. godine.
2. Državni službenik iz točke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz točke 1. pripada plaća iz B4 platnog razreda državnih službenika.

III

1. Lea Nuhić, postavlja se na radno mjesto stručni savjetnik za monitoring programa pomoći EU Bosni i Hercegovini u Odjelu za monitoring, evaluaciju i izvješće programa

pomoći EU Bosni i Hercegovini Sektora za programe pomoći za pristupanje EU, Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH, počev od 01.06.2025. godine.

2. Državni službenik iz točke 1. razrješava se dužnosti državnog službenika na dosadašnjem radnom mjestu.
3. Državnom službeniku iz točke 1. pripada plaća iz B3 platnog razreda državnih službenika.

Broj 03-34-2-138-8/25
11. lipnja 2025. godine Ravnateljica
Sarajevo **Anita Markić**, v. r.

УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

435

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-21/24**, рјешавајући захтјев **Општинског суда у Горажду (судија Младен Пејичић)**, на основу члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија

на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Општинског суда у Горажду (судија Младен Пејичић)** за оцјену уставности члана 129 став (1) тачка а) Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21, 19/22 и 42/23 – одлука УСФБиХ),

утврђује се да је члан 129 став (1) тачка а) Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21, 19/22, 42/23 – одлука УСФБиХ, 47/24 и 51/24 – одлука УСБиХ) у складу са чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Општински суд у Горажду (судија Младен Пејичић; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 18. децембра 2024. године захтјев Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) за оцјену уставности члана 129 став (1) тачка а) Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21, 19/22 и 42/23 – одлука УСФБиХ, 47/2 и 51/24 – одлука УСБиХ; у даљњем тексту: оспорена одредба).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Парламент ФБиХ), Владе Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Влада ФБиХ) и Федералног завода за пензијско и инвалидско осигурање (у даљњем тексту: Федерални завод за ПИО) затражено је 15. новембра 2024. године да доставе одговоре на захтјев.

3. Влада ФБиХ (путем Канцеларије за сарадњу и заступање Владе ФБиХ пред Уставним судом Босне и Херцеговине и Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине) и Федерални завод за ПИО су 18. децембра 2024. године доставили одговоре на захтјев. Парламент ФБиХ није доставио одговор на захтјев у остављеном року.

III. Захтјев

а) Уводне напомене

Право на пензију у односу на посебну категорију бранилаца и чланова њихових породица до ступања на правну снагу оспорене одредбе

4. Босна и Херцеговина на ентитетском нивоу има два аутономна система пензијског и инвалидског осигурања. У свјетлу важећег Закона о пензијском и инвалидском осигурању (у даљњем тексту: Закон о ПИО-у) који се примјењује у ентитету Федерација Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ФБиХ), старосна пензија представља право из пензијског и инвалидског осигурања чија се материјална вриједност исказује у новчаном износу, а најнижа пензија представља најниже новчано примање из пензијског и инвалидског осигурања које се одређује у складу с одредбама тог закона (члан 2 став (1) тач. ф) и г); види тачку 12 ове одлуке). Да би осигураник остварио право на старосну пензију, у смислу општих услова прописаних Законом о ПИО-у, неопходно је да има навршених 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, односно најмање 20 година пензијског стажа или да наврши 40 година стажа осигурања без обзира на године живота (члан 40; види тачку 12 ове одлуке).

5. Осим тог закона, у ФБиХ егзистира више посебних закона [1] којима су регулисана питања права на пензију борачке популације. Један од тих закона је и Закон о правима бранилаца и чланова њихових породица (у даљњем тексту: Закон о правима бранилаца; види тачку 14 ове одлуке). Тим законом законодавац у ФБиХ је засебно регулисао права из области пензијског и инвалидског осигурања када су у питању ратни војни инвалиди. Наиме, чланом 31.б Закона о правима бранилаца прописано је да ратним војним инвалидима припада право на старосну пензију. Та законска одредба укључује повољније услове за стицање права на старосну пензију у односу на опште услове прописане Законом о ПИО-у. Такви услови се примарно манифестују кроз нижу добну границу за

[1] Закон о правима бранилаца и чланова њихових породица („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 33/04, 56/05, 70/07, 9/10, 90/17, 29/22 и 60/24), Закон о посебним правима добитника ратних признања и одликовања и чланова њихових породица („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 70/05, 61/06, 9/10, 90/17, 29/22 и 60/24), Закон о спровођењу контроле законитости коришћења права из области бранилачко-инвалидске заштите („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 82/09, 11/10 и 103/21), Закон о привременом повољнијем пензионисању бранилаца Одбрамбено-ослободилачког рата („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 41/13, 90/17 и 29/22) и Закон о правима демобилисаних бранилаца и чланова њихових породица („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 54/19, 29/22, 81/23 и 60/24).

остваривање права ратних војних инвалида на старосну пензију, односно краћи пензијски стаж у односу на пензионере који то право остварују у смислу Закона о ПИО-у. Према одредби члана 31.б Закона о правима бранилаца, ратни војни инвалиди стичу право на пуну старосну пензију с навршених 35 година пензијског стажа, без обзира на године живота, односно право на старосну пензију кад наврше 55 година живота и најмање 15 година пензијског стажа под условима и на начин прописан Законом о ПИО-у (види тачку 14 ове одлуке). Међутим, осим права из области пензијског и инвалидског осигурања, Закон о правима бранилаца је прописао и додатна права која припадају искључиво ратним војним инвалидима у односу на остале припаднике борачке популације и њихове породице. То укључује право ратних војних инвалида на личну инвалиднину, додатак за његу и помоћ од другог лица, ортопедски додатак и друга права из главе VI наведеног закона (члан 8) која се односе на браниоце и чланове њихових породица. Та друга права обухватају, између осталог, право ратних војних инвалида на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања, право на лијечење у иностранству, право на коришћење ортопедског помагала, предност без чекања у реду, приоритетно рјешавање стамбеног питања, као и друга допунска права за најугроженије категорије (чл. 26, 27, 29 и 30 Закона о правима бранилаца; види тачку 14 ове одлуке).

6. Када је у питању реализација, тј. остваривање права ратних војних инвалида на пензију, чланом 57.а Закона о правима бранилаца прописано је да ће се средства за исплату пензија остварених у складу са чланом 31.а и 31.б тог закона обезбиједити у буџету ФБиХ и рефундираће се Федералном заводу за ПИО све док корисник пензије из члана 31.а и 31.б тог закона не испуни услове за пуну старосну пензију у складу са Законом о ПИО-у. Како Закон о правима бранилаца није регулисао питање усклађивања пензија, усклађивање се вршило у складу с релевантним одредбама раније важећег Закона о ПИО-у, односно мјесечно, по потреби, на основу средстава додијељених за исплату пензија. Пензије су исплаћиване тако што су усклађиване с исплатним коефицијентом који се примјењивао и на пензије корисника који су право остварили према раније важећем Закону о ПИО-у. Ступањем на снагу новог, важећег Закона о ПИО-у (1. март 2018. године; види тачку 12 ове одлуке), одредбом члана 140 став (1) прописано је да корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања који су право остварили према прописима који су примјењивани до дана ступања на снагу тог закона то право се и даље обезбјеђује у достигнутом износу посљедње исплаћене пензије, односно усклађене с посљедњим коефицијентом прије ступања на снагу тог закона и даље ће се усклађивати према одредбама тог закона.

б) Предмет поводом којег је поднесен захтјев

7. Пред Општинским судом се води парнични поступак који су покренули М. Н., Ц. Б., Х. Х., В. И. и Х. Л. (у даљњем тексту: тужиоци) против тужених ФБиХ и Федералног завода за ПИО. Опредијељеним тужбеним захтјевом тужиоци као ратни војни инвалиди који остварују право на пензију по повољнијим условима су, између осталог, тражили да се утврди да су доведени у неравноправан положај у односу на остале кориснике пензије по Закону о ПИО-у јер им се не исплаћује пензија у минималном загарантованом износу. У вези с тим су истакли да добијају у просјеку 112,00 КМ мање од загарантоване пензије. Због тога сматрају да су доведени у стање неизвјесности с обзиром на то да њихов статус никада није трајно ријешен, него се у односу на њих континуирано доносе привремена умјесто трајних рјешења.

ц) Наводи из захтјева

8. Подносилац захтјева је оспорио уставност члана 129 став (1) тачка а) Закона о ПИО-у. Оспорена одредба гласи:

(1) Федерација из буџета, у складу са финансијским могућностима, обезбјеђује носиоцу осигурања средства за покриће обавеза насталих по основу:

а) права остварених на основу посебних прописа о повољнијем пензионисању и то у износу прописаном сваким од посебних прописа о повољнијем пензионисању.

9. Подносилац захтјева је навео да је једна од одлучних чињеница за доношење одлуке у конкретном случају уставност оспорене одредбе. У вези с тим је, између осталог, наведено:

"[...] тужиоцима као ратним војним инвалидима признато је право на старосну пензију, из чега произлази да је приликом одлучивања о тим њиховим правима примијењена одредба члана 31.б Закона о правима бранилаца […]. Дакле, како су тужиоци корисници права на старосну пензију, онда би и они једнако као и други корисници старосне пензије, према одредби члана 81 став (1) Закона о ПИО-у, требало да остварују право на најнижи износ пензије (суд сматра да тужиоцима не припада право на заједмчени износ пензије јер је он резервисан искључиво за осигуранике са 40 година стажа осигурања, а не за кориснике права на старосну пензију) уколико је тужиоцима старосна пензија одређена у износу мањем од оног који је прописан чланом 81 став (2) тог закона. Међутим, уживање права тужилаца на најнижи износ пензије као корисника права на старосну пензију који припадају групи ратних војних инвалида је ограничено оспореном одредбом јер је том одредбом ограничено обезбјеђивање финансијских средстава носиоцу осигурања у погледу права остварених на основу посебних прописа о повољнијем пензионисању, у која права спада и напријед поменуто право тужилаца. Такво ограничење у финансирању најнижег износа пензије није наметнуто у односу на неку другу групу корисника старосне, најниже пензије, већ је то ограничење у финансирању наметнуто само корисницима старосне, најниже пензије који припадају групи ратних војних инвалида. Због таквих ограничења, овај суд (подносилац захтјева) сматра да Уставни суд треба преиспитати да ли је оспорена одредба компатибилна са чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Такође, […] оспорену одредбу је потребно преиспитати и у односу на члан II/3.к) Устава Босне и Херцеговине, односно члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Надаље, подносилац захтјева је става да оспорену одредбу треба преиспитати и у смислу члана 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, имајући у виду изнесена стајалишта у ставу 25 Одлуке о допустивости и меритуму Уставног суда број У-17/14 од 25. септембра 2014. године

из разлога што је упитно да ли примјена оспорене одредбе због недовољности висине исплаћених износа пензије тужиоцима отвара питање нечовјечног или понижавајућег поступања, посебно имајући у виду о којој категорији лица се ради (да се ради о лицима која нису просјечних потреба – ратни војни инвалиди), па ту околност довести у везу с висинама просјечних потреба лица која захтијевају издржавање с обзиром на трошкове живота […]."

д) Одговори на захтјев

10. Канцеларија за заступање Владе ФБиХ је навела да, супротно наводима подносиоца захтјева, примјена оспорене одредбе не доводи до повреде права на имовину, нити нечовјечног или понижавајућег поступања према лицима која су стекла право на пензију по повољнијим условима у ФБиХ. У вези с тим је, прије свега, наведено да се право на старосну пензију ратних војних инвалида по повољнијим условима (у складу с одредбама члана 31.б Закона о правима бранилаца) сматра имовином у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). Даље је наведено да оспорена одредба нема никакве везе с остваривањем права на пензију, односно с доношењем појединачних рјешења о правима осигураника, нити има утицај на висину признатих права осигураника. Истакнуто је да оспорена одредба не условљава, односно не ограничава или везује остваривање појединачног права корисника пензије с осигурањем финансијских средстава потребних за рад носиоца осигурања, већ се њом уређује питање финансирања пензија које су остварене по повољнијим условима. Наглашено је да пензијски систем у ФБиХ сваком од осигураника гарантује исплату пензије без обзира на прилив средстава од доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, односно прилив средстава из буџета ФБиХ по било којем основу (члан 130 став (4) Закона о ПИО-у). Дакле, сваки корисник пензије је у истом положају у вези с исплатом пензије на начин да се пензија у оствареном износу, која је утврђена коначним и извршним рјешењем које доноси Федерални завод за ПИО, има исплатити петог дана у мјесецу за претходни мјесец. При томе је наведено да апсолутно нема потребе да се корисник оптерећује финансијским стањем носиоца осигурања, тј. Федералног завода за ПИО, нити питањем из којих средстава ће бити исплаћене пензије. Стога је наведено да су неаргументовани наводи подносиоца захтјева да су примјеном оспорене одредбе у стање неизвјесности доведени само корисници пензије по повољнијим условима, односно да ти корисници нису у равноправном положају с осталим корисницима. У том смислу је указано да је релевантним одредбама Закона о ПИО-у (које регулишу трезорско пословање и динамику обезбјеђивања средстава – чл. 130 и 131) прописано да уколико приходи носиоца осигурања не покривају расходе за исплату пензија у текућем мјесецу, потребна разлика средстава намириће се из буџета ФБиХ, односно других извора које обезбиједи ФБиХ. Прописивање начина финансирања исплате пензија остварених по посебним прописима је у оквиру уставних овлашћења законодавца у ФБиХ, односно начин на који ће то питање бити уређено је одраз сврсисходне процјене законодавца у уређивању пензијског и инвалидског осигурања. При томе је наведено да су корисници права на пензију примјеном Закона о правима бранилаца та права остварили под знатно повољнијим условима од оних која су утврђена Законом о ПИО-у, како у погледу година живота тако и погледу пензијског стажа. Поред тога је наведено и да исплата пензија ратним војним инвалидима који су стекли право на пензију по повољнијим условима и чије пензије се од ступања на снагу Закона о ПИО-у (од 1. марта 2018. године) усклађују према одредбама тог закона није неизвјесна и исплаћује се сваког петог у мјесецу за претходни мјесец. У односу на наводе о нечовјечном и понижавајућем третману истакнуто је да подносилац захтјева није навео нити један доказ којим може да поткријепи такве тврдње усљед примјене оспорене одредбе. Имајући у виду наведено, предложено је да се захтјев одбије будући да је оспорена одредба у складу с Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом.

11. Федерални завод за ПИО је навео да корисници права на пензију остварену по повољнијим условима у смислу Закона о правима бранилаца нису ничим доведени у неповољан положај, нити су ограничени у уживању својих права, како се то наводи у захтјеву. У вези с тим је наведено да се оспорена одредба односи на све кориснике пензија који су право остварили по посебним прописима, односно налазе се у истој правној ситуацији прописаној оспореном одредбом. С друге стране је указано да су тужиоци право на пензију остварили под другачијим и повољнијим условима за разлику од оних корисника који су право на пензију остварили примјеном одредби Закона о ПИО-у. Указано је да наведено мјесечно усклађивање исплатног коефицијента на основу додијељених средстава може а и не мора бити истовјетно за оне пензионере који су остварили право на пензију примјеном одредби Закона о правима бранилаца и Закона о ПИО-у. Затим је наведено да висина пензије, односно исплатног коефицијента подлијеже измјенама у складу с реалним могућностима и економским показатељима у ФБиХ, а што је домен опредјељења и одговорности законодавне власти ФБиХ која је донијела оспорену одредбу. При томе је истакнуто да су се на кориснике права на пензију остварену по Закону о правима бранилаца примјењивале одредбе Закона о начину остваривања уштеда у ФБиХ, због чега су износи њихових пензија били нижи у односу на пензије које су остварене према Закону о ПИО-у. То је, како је наведено, могло бити и очекивано с обзиром на различите начине усклађивања и различите изворе финансирања, као и чињеницу да се на пензије остварене према Закону о ПИО-у нису примјењивале одредбе Закона о начину остваривања уштеда у ФБиХ. При томе је констатовано да су корисници права на пензију остварену по повољнијим условима задржали исплату висине пензије која је исплаћена прије ступања на снагу новог, важећег Закона о ПИО-у (од 1. марта 2018. године). Осим тога, указано је и да се оспорена одредба не односи само на тужиоце, већ и на остале кориснике из Закона о правима бранилаца (војни осигураници, припадници бивше ЈНА – држављани БиХ, чланови породице шехида, односно погинулих бораца). Такође је наведено и да тужиоцима, у смислу Закона о правима бранилаца, припадају и друга права и новчана давања осим права на пензију (личне инвалиднине, додатак за његу и помоћ од другог лица, ортопедски додатак те друга права). Стога су оцијењени као неосновани наводи из захтјева, при чему је наведено и да је неприхватљиво

истицање приговора дискриминације без образложења основа дискриминације.

IV. Релевантни прописи

12. **Закон о пензијском и инвалидском осигурању** ("Службене новине ФБиХ" бр. 13/18, 93/19 – одлука УСФБиХ, 94/20 – рјешење УСФБиХ, 90/21, 19/22, 42/23 – одлука УСФБиХ, 47/24 и 51/24 – одлука УСБиХ) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(Предмет закона)

Овим законом уређује се обавезно пензијско и инвалидско осигурање на основу међугенерацијске солидарности (у даљем тексту: обавезно осигурање) и добровољно пензијско и инвалидско осигурање за лица која нису обавезно осигурана по овом закону (у даљем тексту: добровољно осигурање), као и права и обавезе на основу тих осигурања.

Члан 2. тач. а), ф) и г)

(Појмови)

Поједини појмови у смислу овог закона имају сљедеће значење:

а) Пензијско и инвалидско осигурање на основу генерацијске солидарности је систем пензијског и инвалидског осигурања у којем се осигураницима на начелима узајамности и солидарности осигуравају права за случај настанка ризика старости, инвалидности и физичке онеспособљености, а члановима њихових породица права за случај смрти осигураника, односно корисника права,

ф) Пензија (старосна, инвалидска и породична) је право из пензијског и инвалидског осигурања чија се материјална вриједност исказује у новчаном износу,

г) Најнижа пензија је најниже новчано примање из пензијског и инвалидског осигурања које се одређује у складу са одредбама овог закона,

Члан 40.

(Услови за старосну пензију)

Право на старосну пензију има осигураник када наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, односно најмање 20 година пензијског стажа или када наврши 40 година стажа осигурања без обзира на године живота.

ПОГЛАВЉЕ VII. НАЈНИЖА И ЗАГАРАНТОВАНА ПЕНЗИЈА

Члан 81. ст. (1) и (2)

(Најнижа и загарантована пензија)

(1) Најнижи износ пензије припада кориснику старосне, породичне, односно инвалидске пензије, а коме је пензија одређена у мањем износу од пензије утврђене по одредбама става (2) овог члана.

(2) Најнижи износ пензије је износ најниже пензије исплаћене за децембар 2016. године у Федерацији, усклађене за сва припадајућа повећања на дан остваривања права, а даље се усклађује у складу са чланом 79. став (1) овог закона.

ПОГЛАВЉЕ III. СРЕДСТВА ИЗ БУЏЕТА ФЕДЕРАЦИЈЕ

Члан 129. став (1) тачка а)

(Средства из буџета)

(1) Федерација из буџета, у складу са финансијским могућностима, обезбјеђује носиоцу осигурања средства за покриће обавеза насталих по основу:

а) права остварених на основу посебних прописа о повољнијем пензионисању и то у износу прописаном сваким од посебних прописа о повољнијем пензионисању,

Члан 130.

(Увођење трезорског пословања носиоца осигурања)

(1) Финансијско пословање носиоца осигурања обавља се преко рачуна буџета Федерације.

(2) Средства за обављање дјелатности носиоца осигурања осигуравају се према одредбама овога закона и других закона.

(3) Приходи и средства за финансирање расхода из члана 125. овога закона и њихов распоред утврђују се финансијским планом носиоца осигурања који је саставни дио буџета Федерације.

(4) Уколико приходи носиоца осигурања не покривају расходе за исплату пензија, у текућем мјесецу, потребна разлика средстава намириће се из буџета Федерације, односно других извора које обезбиједи Федерација.

(5) Вишак средстава од доприноса и других извора је приход буџета Федерације.

Члан 131.

(Динамика осигуравања средстава и подзаконски прописи)

(1) Средства из чл. 129. и 130. овог закона, Федерација обезбјеђује мјесечно, најкасније до петог у мјесецу за претходни мјесец.

(2) Федерално министарство финансија може донијети пропис којим ће се уредити начин обрачуна и утврђивања висине обавезе у складу са ставом (1) овог члана.

ДИО ДЕВЕТИ-ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 140. став (1)

(Исплата пензија корисницима који остварују право)

(1) Корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања, који су права остварили по прописима који су примјењивани до ступања на снагу овог закона, та права се обезбјеђују и даље, у достигнутом износу посљедње исплаћене пензије, односно пензије усклађене са посљедњим коефицијентом прије ступања на снагу овог закона и даље ће се усклађивати по одредбама овог закона.

13. **Закон о пензијском и инвалидском осигурању** ("Службене новине ФБиХ" бр. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 и 55/12)

За потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеном гласилу на босанском и хрватском језику, али лекторисан на службене језике у Босни и Херцеговини, а који у релевантном дијелу гласи:

2. Старосна пензија

Члан 30

(1) Осигураник стиче право на старосну пензију кад наврши 65 година живота и најмање 20 година пензијског стажа.

(2) Осигураник стиче право на старосну пензију када наврши 40 година пензијског стажа, без обзира на године живота.

14. **Закон о правима бранилаца и чланова њихових породица** ("Службене новине ФБиХ" бр. 33/04, 56/05 – исправка, 70/07, 9/10, 95/13 – одлука УСФБиХ, 90/17, 29/22 и 60/24)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду, који у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. став (1)

Овим Законом уређују се: услови, начин и поступак за остваривање права ратних војних инвалида и чланова њихових породица, чланова породица погинулих, умрлих и несталих бораца за отаџбину (у даљем тексту: породице погинулих, умрлих, несталих бораца), лица заслужних у одбрамбено-ослободилачком рату, као и друга питања из области борачко -инвалидске заштите.

III - ПРАВА РАТНИХ ВОЈНИХ ИНВАЛИДА

Члан 8.

Права ратног војног инвалида су:

1. лична инвалиднина;

2. додатак за његу и помоћ од другог лица;

3. ортопедски додатак;

4. друга права из главе ВИ овог Закона.

VI - ДРУГА ПРАВА БРАНИЛАЦА И ЧЛАНОВА ЊИХОВИХ ПОРОДИЦА

Члан 27. ст. (1), (4) и (5)

Ратни војни инвалиди и њихове породице, чланови породице погинулих, умрлих, несталих бораца, чланови породице умрлих ратних војних инвалида, остварују право на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања, сагласно одредбама Закона о здравственој заштити ("Службене новине Федерације БиХ", број 29/97) и Закона о здравственом осигурању ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 30/97 и 7/02), као и сагласно одговарајућим измјенама и допунама наведених закона, уколико то право не могу остварити по другом основу.

Ратни војни инвалиди остварују право на коришћење ортопедског помагала у складу са утврђеном медицинском индикацијом и прописима који регулирају ово питање.

Надлежни органи омогућиће истицање обавјештења на видним мјестима (болнице, амбуланте, општине, судови и друге јавне установе) да предност без чекања у реду имају ратни војни инвалиди и породице погинулих бораца који ће свој статус доказивати одговарајућим легитимацијама.

Члан 29.

Кантони својим прописима обезбјеђују приоритетно рјешавање стамбених питања припадника борачке популације у складу са важећим прописима.

Стамбено збрињавање и помоћ у стамбеном збрињавању борачке популације врши се по праву првенства као што слиједи:

1. дјеци погинулих, умрлих, несталих бораца без оба родитеља и ратним војним инвалидима са оштећењем организма од 100% I групе;

2. породицама са два и више погинулих, умрлих, несталих бораца и ратним војним инвалидима са оштећењем организма од 100% II групе;

3. породицама погинулих, умрлих, несталих бораца и ратним војним инвалидима са оштећењем организма од 90%, 80% и 70%;

4. осталим ратним војним инвалидима.

1. Права из области пензијског и инвалидског осигурања

Члан 31.б

Ратни војни инвалиди стичу право на пуну старосну пензију са навршених 35 година пензијског стажа, без обзира на године живота, односно право на старосну пензију кад наврше 55 година живота и најмање 15 година пензијског стажа, под условима и на начин прописан Законом о пензијском и инвалидском осигурању.

XIII - ОСИГУРАЊЕ НОВЧАНИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА ПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

Члан 57.а

Средства за исплату пензија остварених у складу са чл. 31.а и 31.б овог закона осигураће се у Буџету Федерације Босне и Херцеговине и рефундираће се Федералном заводу за пензијско и инвалидско осигурање/Федералном заводу за мировинско и инвалидско осигурање све док корисник пензије из чл. 31.а и 31.б овог закона не испуни услове за пуну старосну пензију у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању.

V. Допустивост

15. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине.

16. Члан VI/3. Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

17. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Горажду (судија Младен Пејичић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-5/10* од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 37/11). Такође, Уставни суд запажа да се захтјевом тражи оцјена компатибилности оспорене одредбе с одредбама Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције, из чега слиједи да неспорно постоји надлежност Уставног суда за одлучивање из члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине. Осим тога, Уставни суд сматра да не постоје други разлози недопустивости из члана 19 став (1) Правила Уставног суда. Стога, Уставни суд сматра да су испуњени услови за разматрање меритума предмета.

VI. Меритум

18. Уставни суд, прије свега, напомиње да оцјену уставности разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види одлуку Уставног суда у предмету број *У-11/22* од 14. јула 2022. године, тачка 34 с даљњим референцама, доступна на www.ustavnisud.ba). Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је оспорена одредба (члан 129 став (1) тачка а) Закона о ПИО-у) компатибилна са чланом II/3.б) и к) и II/4. Устава Босне и Херцеговине, односно чланом 3 Европске конвенције и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, те чланом 14 Европске конвенције и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

19. Захтјев за оцјену уставности, као и предмет пред Општинским судом поводом којег је поднесен захтјев за оцјену уставности заснивају се на тврдњи да до дискриминације долази усљед примјене оспорене одредбе

на тужиоце – ратне војне инвалиде који су право на старосну пензију остварили на основу члана 31.б) Закона о правима бранилаца. Релевантне одредбе наведеног закона прописују права која се односе на ратне војне инвалиде као посебну категорију становништва. С друге стране, подносилац захтјева види дискриминацију, забрањену релевантним одредбама Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције, према ратним војним инвалидима у односу на кориснике старосне пензије који су то право остварили према општим условима у смислу Закона о ПИО-у.

а) Забрана дискриминације

20. Уставни суд сматра да оспорену одредбу треба испитати првенствено с аспекта члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију с обзиром на то да се тврди да до повреде права на забрану дискриминације долази на основу закона.

21. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

Општа забрана дискриминације

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбиједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

22. Уставни суд наглашава да члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију садржи општи принцип забране дискриминације и гарантује уживање свих права одређених законом без дискриминације по било којем основу као што су пол, раса, боја коже, језик, вјера, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, припадност националној мањини, имовина, рођење или други статус. Даље, члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију подразумијева и да јавни органи никога не могу дискриминисати према било којем основу, дакле основни принцип недискриминације је проширен и на домаће законе, а не само на права гарантована Европском конвенцијом, како то предвиђа члан 14 Европске конвенције (види, *ор. cit., У-11/22*, тачка 38).

23. Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у предмету *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* нагласио је: "Појам дискриминације је досљедно тумачен у јурисприденцији Суда у односу на члан 14 Конвенције. Јурисприденција нарочито јасно прецизира да 'дискриминација' означава различито поступање без објективног и разумног оправдања према лицима која су се нашла у сличном положају (види Европски суд, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, пресуда од 22. децембра 2009. године, представке бр. 27996/06 и 34836/06, тач. 42–44 с даљњим референцама). Аутори су користили исти термин, дискриминација, у члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију без обзира на разлике у ширини обима између тих одредби. Значење тог појма у члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију требало је бити идентично тумачењу из члана 14 (види Образложење (*Explanatory Report*) уз Протокол број 12 Европске конвенције, тачка 18). Суд, према томе, не види разлог да одступа од утврђеног тумачења 'дискриминације', наведеног у тексту, у примјени истог појма према члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију (у вези са судском праксом УН-овог Комитета за људска права у погледу члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, одредбе која је слична, али не и идентична члану 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, види *Nowak*, Коментари CCPR, Издавачи N. P. Engel, 2005, стр. 597–634; види, *ор. cit., Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, тачка 55)."

24. Сходно томе, слиједећи принципе из члана 14 Европске конвенције, да би се према пракси Европског суда покренуло питање дискриминације мора постојати разлика у поступању према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама (види Европски суд, *DH и други против Чешке Републике* [ВВ], пресуда од 13. новембра 2007. године, представка број 57325/00, тачка 175 с даљњим референцама). Међутим, само разлике у поступању на основу личног обиљежја (или "статуса") по којем се лица или групе лица разликују једни од других могу покренути питање дискриминације (види Европски суд, *Carvalho Pinto de Sousa Morais против Португала*, пресуда од 25. јула 2017. године, представка број 17484/15, тачка 45 с даљњим референцама). Европски суд у својим одлукама досљедно указује да ће се различито поступање према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама сматрати дискриминишућим само ако нема објективно и разумно оправдање, другим ријечима, ако не слиједи легитиман циљ или ако не постоји разуман однос пропорционалности између употријебљених средстава и циља који се жели остварити (види Европски суд, *Vallianatos и други против Грчке* [ВВ], пресуда од 7. новембра 2013. године, представке бр. 29381/09 и 32684/09, тачка 76 с даљњим референцама).

25. С обзиром на наведено, Уставни суд ће првенствено испитати да ли у конкретном случају постоји упоредна група на начин како је то постављено захтјевом, односно да ли се тужиоци (ратни војни инвалиди) као лица која су остварила право на старосну пензију по повољнијим условима у смислу Закона о правима бранилаца налазе у аналогно истој или сличној ситуацији с лицима која су право на старосну пензију остварила у смислу општих услова прописаних Законом о ПИО-у.

26. Наиме, Уставни суд запажа да је очигледно да се оспорена одредба Закона о правима бранилаца не односи на право осигураника на стицање старосне пензије према општем систему социјалног осигурања. Оспорена одредба се односи искључиво на кориснике пензије који су то право остварили на основу посебних прописа о повољнијем пензионисању, укључујући и ратне војне инвалиде, тј. кориснике који су право на старосну пензију остварили у смислу члана 31.б Закона о правима бранилаца. Уставни суд запажа да је такав приступ законодавца био усмјерен ка заштити специфичне категорије корисника који су због свог статуса и околности под којима су остварили право на пензију издвојени из општег пензијског система. Дакле, Уставни суд примјећује да је интенција законодавца била не само да на другачији начин регулише остваривање права на старосну пензију тужиоцима већ и да одреди другачији начин њене исплате у односу на остале кориснике пензије који су то право остварили према општим условима прописаним Законом о ПИО-у. То се примарно односи на прописану старосну доб и дужину пензијског стажа за

остваривање права на старосну пензију у свјетлу два засебно успостављена пензијска правна система који се односе на групе лица из претходне тачке ове одлуке. Међутим, не само да се законодавац одлучио за асиметрична рјешења када су у питању услови за остваривање права на старосну пензију већ је Законом о правима бранилаца прописао и додатна права својствена искључиво тужиоцима, ратним војним инвалидима, како у односу на лица која право на старосну пензију остварују према општим условима из Закона о ПИО-у тако и у односу на остала лица обухваћена Законом о правима бранилаца (остали припадници борачке популације и њихове породице). Та посебна права не представљају тек техничку различитост већ одражавају суштинску намјеру законодавца да таквим лицима призна посебан статус због њиховог доприноса, здравственог стања и друштвених околности које их издвајају у погледу њихових потреба и заштите. Детаљније различитости су описане у тач. 4 и 5 ове одлуке. Евидентна је, дакле, намјера и циљ законодавца да Законом о правима бранилаца препозна тужиоце, ратне војне инвалиде, као популацију односно засебну категорију становништва у контексту остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања у свјетлу њихових специфичних потреба. При томе је важно нагласити да је, генерално говорећи, у надлежности државе – јавних власти да одлучи који облик социјалног осигурања ће успоставити за поједину категорију становништва.

27. Према томе, а имајући у виду све посебности у вези с ратним војним инвалидима (као осјетљивом категоријом осигураника) које су успостављене и препознате Законом о правима бранилаца, Уставни суд сматра да, супротно тврдњама из захтјева, није ријеч о групи лица која се налазе у битно сличној ситуацији у односу на лица која су право на старосну пензију остварила у смислу општих услова прописаних Законом о ПИО-у. Дакле, у конкретном случају се не може закључити да је ријеч о аналогној ситуацији у контексту остваривања права на старосну пензију између наведених категорија лица. У таквим околностима Уставни суд сматра да сама чињеница да се висина пензије разликује или може разликовати између тих група није довољан основ за закључак о неједнаком третману јер се таква разлика заснива на законитим критеријумима и различитим правним основима. Имајући у виду да ратни војни инвалиди нису у релевантно сличном положају с лицима која су право на старосну пензију остварила у смислу општих услова прописаних Законом о ПИО-у, нема потребе улазити у даљњу оцјену оправданости евентуално различитог третмана. Стога, у околностима непостојања упоредивих група не може се говорити ни о постојању било какве дискриминације.

28. Имајући у виду све наведено, Уставни суд закључује да је оспорена одредба у складу са чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

29. Подносилац захтјева се позвао на неусклађеност оспорене одредбе са чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције. Међутим, све оно што је наведено у односу на члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију односи се и на наведене чланове. Стога је оспорена одредба у складу и са чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине, као и чланом 14 Европске конвенције.

б) Остали наводи

30. Разматрајући наводе подносиоца захтјева у односу на одредбу члана II/3.к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд указује да је неспорно да право на старосну пензију представља постојеће (стечено) право. Такав став је потврдио и Уставни суд (види Одлуку о допустивости и меритуму број *У-17/14* од 24. септембра 2014. године, тачка 25, доступна на www.ustavnisud.ba). Имајући у виду да је плаћање доприноса за пензијско осигурање засновано на систему доприноса, Уставни суд подсјећа да релевантне одредбе Закона о ПИО-у којима су прописани услови за стицање пензије стварају власнички интерес за лица која испуњавају његове услове, што улази у обим права на имовину у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-13/23* од 13. јула 2023. године, тачка 30, доступна на www.ustavnisud.ba). Аналогно томе, и релевантне одредбе Закона о правима бранилаца (члан 31.б) стварају власнички интерес за ратне војне инвалиде, тужиоце у конкретном случају, што улази у обим права на имовину у смислу члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Међутим, оспореном одредбом није регулисана висина пензије остварене по повољнијим условима, већ је прописана само обавеза ФБиХ да, у складу с финансијским могућностима, обезбиједи Федералном заводу за ПИО као носиоцу осигурања новчана средства за исплату таквих пензија. Осим тога, Уставни суд подсјећа да, према пракси Европског суда и Уставног суда, питање висине пензије као право није заједмчено чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (види Европски суд, *Da Cunha Folhadela Moreira против Португала*, одлука од 13. новембра 2018. године, представка број 71418/14, тачка 20, те Уставни суд, *ор. cit., У-13/23*, тачка 35). Према томе, оспорена одредба не покреће питање несагласности с одредбама члана II/3.к) Устава Босне и Херцеговине, као и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

31. У односу на наводе о кршењу члана II/3.б) Устава Босне и Херцеговине и члана 3 Европске конвенције, Уставни суд подсјећа да се, према пракси Европског суда (види Европски суд, *Larioshina против Русије*, одлука од 23. априла 2002. године, представка број 56869/00), у принципу, може поставити питање кршења члана 3 Европске конвенције у вези с притужбом о недовољном износу пензија и других социјалних давања. Међутим, Уставни суд указује да се подносилац захтјева само паушално позвао на кршење наведеног права, без икаквог посебног образложења зашто конкретно сматра да је то право прекршено у случају тужилаца и без достављања доказа о томе. Имајући у виду наведено, те да захтјевом није доведено у питање да се ратним војним инвалидима редовно исплаћује пензија – заједно с осталим припадајућим правима прописаним Законом о правима бранилаца (који се односе на ратне војне инвалиде), Уставни суд сматра да у конкретном случају нема доказа који би указивали да се примјеном оспорене одредбе узрокује штета менталном или физичком здрављу ратних војних инвалида, која може достићи минимални ниво тежине који спада у оквире члана 3 Европске конвенције (види Европски суд, *Yuriy Romanov против Русије*, пресуда од 25. октобра 2005. године, представка 69341/01, тачка 52,

и, *idem, Larioshina против Русије)*. Стога, Уставни суд сматра да се оспореном одредбом не покреће уставна питања кршења члана II/3.б) Устава Босне и Херцеговине и члана 3 Европске конвенције.

VII. Закључак

32. Уставни суд закључује да је оспорена одредба – члан 129 став (1) тачка а) Закона о ПИО-у у складу са чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције те чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

33. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

34. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палаврић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-21/24**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Goraždu (sudija Mladen Pejičić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) 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 zahtjevu **Općinskog suda u Goraždu (sudija Mladen Pejičić)** za ocjenu ustavnosti člana 129. stav (1) tačka a) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH),

utvrđuje se da je član 129. stav (1) tačka a) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22, 42/23 – odluka USFBiH, 47/24 i 51/24 – odluka USBiH) u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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. Općinski sud u Goraždu (sudija Mladen Pejičić; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 18. decembra 2024. godine zahtjev Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) za ocjenu ustavnosti člana 129. stav (1) tačka a) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH, 47/2 i 51/24 – odluka USBiH; u daljnjem tekstu: osporena odredba).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament FBiH), Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) i Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Federalni zavod za PIO) zatraženo je 15. novembra 2024. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Vlada FBiH (putem Ureda za saradnju i zastupanje Vlade FBiH pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine i Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine) i Federalni zavod za PIO su 18. decembra 2024. godine dostavili odgovore na zahtjev. Parlament FBiH nije dostavio odgovor na zahtjev u ostavljenom roku.

III. Zahtjev

a) Uvodne napomene

Pravo na penziju u odnosu na posebnu kategoriju branilaca i članova njihovih porodica do stupanja na pravnu snagu osporene odredbe

4. Bosna i Hercegovina na entitetskom nivou ima dva autonomna sistema penzijskog i invalidskog osiguranja. U svjetlu važećeg Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Zakon o PIO-u) koji se primjenjuje u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH), starosna penzija predstavlja pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja čija se materijalna vrijednost iskazuje u novčanom iznosu, a najniža penzija predstavlja najniže novčano primanje iz penzijskog i invalidskog osiguranja koje se određuje u skladu s odredbama tog zakona (član 2. stav (1) tač. f) i g); vidi tačku 12. ove odluke). Da bi osiguranik ostvario pravo na starosnu penziju, u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o PIO-u, neophodno je da ima navršenih 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno najmanje 20 godina penzijskog staža ili da navrši 40 godina staža osiguranja bez obzira na godine života (član 40; vidi tačku 12. ove odluke).

5. Osim tog zakona, u FBiH egzistira više posebnih zakona [1] kojima su regulirana pitanja prava na penziju boračke populacije. Jedan od tih zakona je i Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica (u daljnjem tekstu: Zakon o pravima branilaca; vidi tačku 14. ove odluke). Tim zakonom zakonodavac u FBiH je zasebno regulirao prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja kada su u pitanju ratni vojni invalidi. Naime, članom 31.b Zakona o pravima branilaca propisano je da ratnim vojnim invalidima pripada pravo na starosnu penziju. Ta zakonska odredba uključuje povoljnije uvjete za stjecanje prava na starosnu penziju u odnosu na opće uvjete propisane Zakonom o PIO-u. Takvi uvjeti se primarno manifestiraju kroz nižu dobnu granicu za ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida na starosnu penziju, odnosno kraći penzijski staž u odnosu na penzionere koji to pravo ostvaruju u smislu Zakona o PIO-u. Prema odredbi člana 31.b Zakona o

[1] Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH" br. 33/04, 56/05, 70/07, 9/10, 90/17, 29/22 i 60/24), Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH" br. 70/05, 61/06, 9/10, 90/17, 29/22 i 60/24), Zakon o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalidske zaštite ("Službene novine Federacije BiH" br. 82/09, 11/10 i 103/21), Zakon o prijevremenom povoljnijem penzioniranju branilaca Odbrambeno-oslobodilačkog rata ("Službene novine Federacije BiH" br. 41/13, 90/17 i 29/22) i Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH" br. 54/19, 29/22, 81/23 i 60/24).

pravima branilaca, ratni vojni invalidi stječu pravo na punu starosnu penziju s navršenih 35 godina penzijskog staža, bez obzira na godine života, odnosno pravo na starosnu penziju kad navrše 55 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža pod uvjetima i na način propisan Zakonom o PIO-u (vidi tačku 14. ove odluke). Međutim, osim prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, Zakon o pravima branilaca je propisao i dodatna prava koja pripadaju isključivo ratnim vojnim invalidima u odnosu na ostale pripadnike boračke populacije i njihove porodice. To uključuje pravo ratnih vojnih invalida na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ortopedski dodatak i druga prava iz glave VI navedenog zakona (član 8) koja se odnose na branioce i članove njihovih porodica. Ta druga prava obuhvataju, između ostalog, pravo ratnih vojnih invalida na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, pravo na liječenje u inozemstvu, pravo na korištenje ortopedskog pomagala, prednost bez čekanja u redu, prioritetno rješavanje stambenog pitanja, kao i druga dopunska prava za najugroženije kategorije (čl. 26, 27, 29. i 30. Zakona o pravima branilaca; vidi tačku 14. ove odluke).

6. Kada je u pitanju realizacija, tj. ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida na penziju, članom 57.a Zakona o pravima branilaca propisano je da će se sredstva za isplatu penzija ostvarenih u skladu sa članom 31.a i 31.b tog zakona osigurati u budžetu FBiH i refundirat će se Federalnom zavodu za PIO sve dok korisnik penzije iz člana 31.a i 31.b tog zakona ne ispuni uvjete za punu starosnu penziju u skladu sa Zakonom o PIO-u. Kako Zakon o pravima branilaca nije regulirao pitanje usklađivanja penzija, usklađivanje se vršilo u skladu s relevantnim odredbama ranije važećeg Zakona o PIO-u, odnosno mjesečno, po potrebi, na osnovu sredstava dodijeljenih za isplatu penzija. Penzije su isplaćivane tako što su usklađivane s isplatnim koeficijentom koji se primjenjivao i na penzije korisnika koji su pravo ostvarili prema ranije važećem Zakonu o PIO-u. Stupanjem na snagu novog, važećeg Zakona o PIO-u (1. mart 2018. godine; vidi tačku 12. ove odluke), odredbom člana 140. stav (1) propisano je da korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja koji su pravo ostvarili prema propisima koji su primjenjivani do dana stupanja na snagu tog zakona to pravo se i dalje osigurava u dostignutom iznosu posljednje isplaćene penzije, odnosno usklađene s posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu tog zakona i dalje će se usklađivati prema odredbama tog zakona.

b) Predmet povodom kojeg je podnesen zahtjev

7. Pred Općinskim sudom se vodi parnični postupak koji su pokrenuli M. N., Dž. B., H. H., V. I. i H. L. (u daljnjem tekstu: tužioci) protiv tuženih FBiH i Federalnog zavoda za PIO. Opredijeljenim tužbenim zahtjevom tužioci kao ratni vojni invalidi koji ostvaruju pravo na penziju po povoljnijim uvjetima su, između ostalog, tražili da se utvrdi da su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na ostale korisnike penzije po Zakonu o PIO-u jer im se ne isplaćuje penzija u minimalnom zagarantiranom iznosu. U vezi s tim su istakli da dobijaju u prosjeku 112,00 KM manje od zagarantirane penzije. Zbog toga smatraju da su dovedeni u stanje neizvjesnosti s obzirom na to da njihov status nikada nije trajno riješen, nego se u odnosu na njih kontinuirano donose privremena umjesto trajnih rješenja.

c) Navodi iz zahtjeva

8. Podnosilac zahtjeva je osporio ustavnost člana 129. stav (1) tačka a) Zakona o PIO-u. Osporena odredba glasi:

(1) Federacija iz budžeta, u skladu sa finansijskim mogućnostima, obezbjeđuje nosiocu osiguranja sredstva za pokriće obaveza nastalih po osnovu:

a) prava ostvarenih na osnovu posebnih propisa o povoljnijem penzionisanju i to u iznosu propisanom svakim od posebnih propisa o povoljnijem penzionisanju.

9. Podnosilac zahtjeva je naveo da je jedna od odlučnih činjenica za donošenje odluke u konkretnom slučaju ustavnost osporene odredbe. U vezi s tim je, između ostalog, navedeno:

"[...] tužiocima kao ratnim vojnim invalidima priznato je pravo na starosnu penziju, iz čega proizlazi da je prilikom odlučivanja o tim njihovim pravima primijenjena odredba člana 31.b Zakona o pravima branilaca […]. Dakle, kako su tužioci korisnici prava na starosnu penziju, onda bi i oni jednako kao i drugi korisnici starosne penzije, prema odredbi člana 81. stav (1) Zakona o PIO-u, trebali da ostvaruju pravo na najniži iznos penzije (sud smatra da tužiocima ne pripada pravo na zajamčeni iznos penzije jer je on rezerviran isključivo za osiguranike sa 40 godina staža osiguranja, a ne za korisnike prava na starosnu penziju) ukoliko je tužiocima starosna penzija određena u iznosu manjem od onog koji je propisan članom 81. stav (2) tog zakona. Međutim, uživanje prava tužilaca na najniži iznos penzije kao korisnika prava na starosnu penziju koji pripadaju grupi ratnih vojnih invalida je ograničeno osporenom odredbom jer je tom odredbom ograničeno osiguravanje finansijskih sredstava nosiocu osiguranja u pogledu prava ostvarenih na osnovu posebnih propisa o povoljnijem penzioniranju, u koja prava spada i naprijed spomenuto pravo tužilaca. Takvo ograničenje u finansiranju najnižeg iznosa penzije nije nametnuto u odnosu na neku drugu grupu korisnika starosne, najniže penzije, već je to ograničenje u finansiranju nametnuto samo korisnicima starosne, najniže penzije koji pripadaju grupi ratnih vojnih invalida. Zbog takvih ograničenja, ovaj sud (podnosilac zahtjeva) smatra da Ustavni sud treba preispitati da li je osporena odredba kompatibilna sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Također, […] osporenu odredbu je potrebno preispitati i u odnosu na član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nadalje, podnosilac zahtjeva je stava da osporenu odredbu treba preispitati i u smislu člana 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, imajući u vidu iznesena stajališta u stavu 25. Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda broj U-17/14 od 25. septembra 2014. godine iz razloga što je upitno da li primjena osporene odredbe zbog nedovoljnosti visine isplaćenih iznosa penzije tužiocima otvara pitanje nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, posebno imajući u vidu o kojoj kategoriji lica se radi (da se radi o licima koja nisu prosječnih potreba – ratni vojni invalidi), pa tu okolnost dovesti u vezu s visinama prosječnih potreba lica koja zahtijevaju izdržavanje s obzirom na troškove života […]."

d) Odgovori na zahtjev

10. Ured za zastupanje Vlade FBiH je naveo da, suprotno navodima podnosioca zahtjeva, primjena osporene odredbe ne dovodi do povrede prava na imovinu, niti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja prema licima koja su stekla pravo na penziju po povoljnijim uvjetima u FBiH. U vezi s tim je, prije svega, navedeno da se pravo na starosnu penziju ratnih vojnih invalida po povoljnijim uvjetima (u skladu s odredbama člana 31.b Zakona o pravima branilaca) smatra imovinom u smislu

člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Dalje je navedeno da osporena odredba nema nikakve veze s ostvarivanjem prava na penziju, odnosno s donošenjem pojedinačnih rješenja o pravima osiguranika, niti ima utjecaj na visinu priznatih prava osiguranika. Istaknuto je da osporena odredba ne uvjetuje, odnosno ne ograničava ili vezuje ostvarivanje pojedinačnog prava korisnika penzije s osiguranjem finansijskih sredstava potrebnih za rad nosioca osiguranja, već se njom uređuje pitanje finansiranja penzija koje su ostvarene po povoljnijim uvjetima. Naglašeno je da penzijski sistem u FBiH svakom od osiguranika garantira isplatu penzije bez obzira na priliv sredstava od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, odnosno priliv sredstava iz budžeta FBiH po bilo kojem osnovu (član 130. stav (4) Zakona o PIO-u). Dakle, svaki korisnik penzije je u istom položaju u vezi s isplatom penzije na način da se penzija u ostvarenom iznosu, koja je utvrđena konačnim i izvršnim rješenjem koje donosi Federalni zavod za PIO, ima isplatiti petog dana u mjesecu za prethodni mjesec. Pri tome je navedeno da apsolutno nema potrebe da se korisnik opterećuje finansijskim stanjem nosioca osiguranja, tj. Federalnog zavoda za PIO, niti pitanjem iz kojih sredstava će biti isplaćene penzije. Stoga je navedeno da su neargumentirani navodi podnosioca zahtjeva da su primjenom osporene odredbe u stanje neizvjesnosti dovedeni samo korisnici penzije po povoljnijim uvjetima, odnosno da ti korisnici nisu u ravnopravnom položaju s ostalim korisnicima. U tom smislu je ukazano da je relevantnim odredbama Zakona o PIO-u (koje reguliraju trezorsko poslovanje i dinamiku osiguravanja sredstava – čl. 130. i 131) propisano da ukoliko prihodi nosioca osiguranja ne pokrivaju rashode za isplatu penzija u tekućem mjesecu, potrebna razlika sredstava namirit će se iz budžeta FBiH, odnosno drugih izvora koje osigura FBiH. Propisivanje načina finansiranja isplate penzija ostvarenih po posebnim propisima je u okviru ustavnih ovlaštenja zakonodavca u FBiH, odnosno način na koji će to pitanje biti uređeno je odraz svrsishodne procjene zakonodavca u uređivanju penzijskog i invalidskog osiguranja. Pri tome je navedeno da su korisnici prava na penziju primjenom Zakona o pravima branilaca ta prava ostvarili pod znatno povoljnijim uvjetima od onih koja su utvrđena Zakonom o PIO-u, kako u pogledu godina života tako i pogledu penzijskog staža. Pored toga je navedeno i da isplata penzija ratnim vojnim invalidima koji su stekli pravo na penziju po povoljnijim uvjetima i čije penzije se od stupanja na snagu Zakona o PIO-u (od 1. marta 2018. godine) usklađuju prema odredbama tog zakona nije neizvjesna i isplaćuje se svakog petog u mjesecu za prethodni mjesec. U odnosu na navode o nečovječnom i ponižavajućem tretmanu istaknuto je da podnosilac zahtjeva nije naveo niti jedan dokaz kojim može potkrijepiti takve tvrdnje uslijed primjene osporene odredbe. Imajući u vidu navedeno, predloženo je da se zahtjev odbije budući da je osporena odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom.

11. Federalni zavod za PIO je naveo da korisnici prava na penziju ostvarenu po povoljnijim uvjetima u smislu Zakona o pravima branilaca nisu ničim dovedeni u nepovoljan položaj, niti su ograničeni u uživanju svojih prava, kako se to navodi u zahtjevu. U vezi s tim je navedeno da se osporena odredba odnosi na sve korisnike penzija koji su pravo ostvarili po posebnim propisima, odnosno nalaze se u istoj pravnoj situaciji propisanoj osporenom odredbom. S druge strane je ukazano da su tužioci pravo na penziju ostvarili pod drugačijim i povoljnijim uvjetima za razliku od onih korisnika koji su pravo na penziju ostvarili primjenom odredbi Zakona o PIO-u. Ukazano je da navedeno mjesečno usklađivanje isplatnog koeficijenta na osnovu dodijeljenih sredstava može a i ne mora biti istovjetno za one penzionere koji su ostvarili pravo na penziju primjenom odredbi Zakona o pravima branilaca i Zakona o PIO-u. Zatim je navedeno da visina penzije, odnosno isplatnog koeficijenta podliježe izmjenama u skladu s realnim mogućnostima i ekonomskim pokazateljima u FBiH, a što je domen opredjeljenja i odgovornosti zakonodavne vlasti FBiH koja je donijela osporenu odredbu. Pri tome je istaknuto da su se na korisnike prava na penziju ostvarenu po Zakonu o pravima branilaca primjenjivale odredbe Zakona o načinu ostvarivanja ušteda u FBiH, zbog čega su iznosi njihovih penzija bili niži u odnosu na penzije koje su ostvarene prema Zakonu o PIO-u. To je, kako je navedeno, moglo biti i očekivano s obzirom na različite načine usklađivanja i različite izvore finansiranja, kao i činjenicu da se na penzije ostvarene prema Zakonu o PIO-u nisu primjenjivale odredbe Zakona o načinu ostvarivanja ušteda u FBiH. Pri tome je konstatirano da su korisnici prava na penziju ostvarenu po povoljnijim uvjetima zadržali isplatu visine penzije koja je isplaćena prije stupanja na snagu novog, važećeg Zakona o PIO-u (od 1. marta 2018. godine). Osim toga, ukazano je i da se osporena odredba ne odnosi samo na tužioce, već i na ostale korisnike iz Zakona o pravima branilaca (vojni osiguranici, pripadnici bivše JNA – državljani BiH, članovi porodice šehida, odnosno poginulih boraca). Također je navedeno i da tužiocima, u smislu Zakona o pravima branilaca, pripadaju i druga prava i novčana davanja osim prava na penziju (lične invalidnine, dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ortopedski dodatak te druga prava). Stoga su ocijenjeni kao neosnovani navodi iz zahtjeva, pri čemu je navedeno i da je neprihvatljivo isticanje prigovora diskriminacije bez obrazloženja osnova diskriminacije.

IV. Relevantni propisi

12. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** ("Službene novine FBiH" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22, 42/23 – odluka USFBiH, 47/24 i 51/24 – odluka USBiH) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu međugeneracijske solidarnosti (u daljnjem tekstu: obavezno osiguranje) i dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje za lica koja nisu obavezno osigurana po ovom zakonu (u daljnjem tekstu: dobrovoljno osiguranje), kao i prava i obaveze na osnovu tih osiguranja.

Član 2. tač. a), f) i g)

(Pojmovi)

Pojedini pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:

a) Penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu generacijske solidarnosti je sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u kojem se osiguranicima na načelima uzajamnosti i solidarnosti osiguravaju prava za slučaj nastanka rizika starosti, invalidnosti i fizičke onesposobljenosti, a članovima njihovih porodica prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava,

f) Penzija (starosna, invalidska i porodična) je pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja čija se materijalna vrijednost iskazuje u novčanom iznosu,

g) Najniža penzija je najniže novčano primanje iz penzijskog i invalidskog osiguranja koje se određuje u skladu sa odredbama ovog zakona,

Član 40.

(Uslovi za starosnu penziju)

Pravo na starosnu penziju ima osiguranik kada navrši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno najmanje 20 godina penzijskog staža ili kada navrši 40 godina staža osiguranja bez obzira na godine života.

POGLAVLJE VII. NAJNIŽA I ZAJAMČENA PENZIJA

Član 81. st. (1) i (2)

(Najniža i zajamčena penzija)

(1) Najniži iznos penzije pripada korisniku starosne, porodične, odnosno invalidske penzije, a kome je penzija određena u manjem iznosu od penzije utvrđene po odredbama stava (2) ovog člana.

(2) Najniži iznos penzije je iznos najniže penzije isplaćene za decembar 2016. godine u Federaciji, usklađene za sva pripadajuća povećanja na dan ostvarivanja prava, a dalje se usklađuje u skladu sa članom 79. stav (1) ovog zakona.

POGLAVLJE III. SREDSTVA IZ BUDŽETA FEDERACIJE

Član 129. stav (1) tačka a)

(Sredstva iz budžeta)

(1) Federacija iz budžeta, u skladu sa finansijskim mogućnostima, obezbjeđuje nosiocu osiguranja sredstva za pokriće obaveza nastalih po osnovu:

a) prava ostvarenih na osnovu posebnih propisa o povoljnijem penzionisanju i to u iznosu propisanom svakim od posebnih propisa o povoljnijem penzionisanju,

Član 130.

(Uvođenje trezorskog poslovanja nosioca osiguranja)

(1) Finansijsko poslovanje nosioca osiguranja obavlja se preko računa budžeta Federacije.

(2) Sredstva za obavljanje djelatnosti nosioca osiguranja osiguravaju se prema odredbama ovoga zakona i drugih zakona.

(3) Prihodi i sredstva za finansiranje rashoda iz člana 125. ovoga zakona i njihov raspored utvrđuju se finansijskim planom nosioca osiguranja koji je sastavni dio budžeta Federacije.

(4) Ukoliko prihodi nosioca osiguranja ne pokrivaju rashode za isplatu penzija, u tekućem mjesecu, potrebna razlika sredstava namirit će se iz budžeta Federacije, odnosno drugih izvora koje obezbijedi Federacija.

(5) Višak sredstava od doprinosa i drugih izvora je prihod budžeta Federacije.

Član 131.

(Dinamika osiguravanja sredstava i podzakonski propisi)

(1) Sredstva iz čl. 129. i 130. ovog zakona, Federacija obezbjeđuje mjesečno, najkasnije do petog u mjesecu za prethodni mjesec.

(2) Federalno ministarstvo finansija može donijeti propis kojim će se urediti način obračuna i utvrđivanja visine obaveze u skladu sa stavom (1) ovog člana.

DIO DEVETI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 140. stav (1)

(Isplata penzija korisnicima koji ostvaruju pravo)

(1) Korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili po propisima koji su primjenjivani do stupanja na snagu ovog zakona, ta prava se obezbjeđuju i dalje, u dostignutom iznosu posljednje isplaćene penzije, odnosno penzije usklađene sa posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu ovog zakona i dalje će se usklađivati po odredbama ovog zakona.

13. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** ("Službene novine FBiH" br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 i 55/12) u relevantnom dijelu glasi:

2. Starosna penzija

Član 30.

(1) Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 65 godina života i najmanje 20 godina penzijskog staža.

(2) Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kada navrši 40 godina penzijskog staža, bez obzira na godine života.

14. **Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica** ("Službene novine FBiH" br. 33/04, 56/05 – ispravka, 70/07, 9/10, 95/13 – odluka USFBiH, 90/17, 29/22 i 60/24)

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

Član 1. stav (1)

Ovim Zakonom uređuju se: uvjeti, način i postupak za ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida i članova njihovih porodica, članova porodica šehida, članova porodica poginulih, umrlih i nestalih branilaca (u daljem tekstu: porodice poginulih, umrlih, nestalih branilaca), lica zaslužnih u odbrambeno-oslobodilačkom ratu, kao i druga pitanja iz oblasti branilačko-invalidske zaštite.

III - PRAVA RATNIH VOJNIH INVALIDA

Član 8.

Prava ratnog vojnog invalida su:

1. lična invalidnina;

2. dodatak za njegu i pomoć od drugog lica;

3. ortopedski dodatak;

4. druga prava iz glave VI ovog Zakona.

VI - DRUGA PRAVA BRANILACA I ČLANOVA NJIHOVIH PORODICA

Član 27. st. (1), (4) i (5)

Ratni vojni invalidi i njihove porodice, članovi porodice poginulih, umrlih, nestalih branilaca, članovi porodice umrlih ratnih vojnih invalida, ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, saglasno odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/97) i Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službene novine Federacije BiH", br. 30/97 i 7/02), kao i saglasno odgovarajućim izmjenama i dopunama navedenih zakona, ukoliko to pravo ne mogu ostvariti po drugom osnovu.

Ratni vojni invalidi ostvaruju pravo na korištenje ortopedskog pomagala u skladu sa utvrđenom medicinskom indikacijom i propisima koji reguliraju ovo pitanje.

Nadležni organi osigurat će isticanje obavijesti na vidnim mjestima (bolnice, ambulante, općine, sudovi i druge javne ustanove) da prednost bez čekanja u redu imaju ratni vojni invalidi i porodice šehida i poginulih branilaca koji će svoj status dokazivati odgovarajućim iskaznicama.

Član 29.

Kantoni svojim propisima osiguravaju prioritetno rješavanje stambenih pitanja pripadnika branilačke populacije u skladu sa važećim propisima.

Stambeno zbrinjavanje i pomoć u stambenom zbrinjavanju branilačke populacije vrši se po pravu prvenstva kako slijedi:

1. djeci poginulih, umrlih, nestalih branilaca bez oba roditelja i ratnim vojnim invalidima sa oštećenjem organizma od 100% I grupe;

2. porodicama sa dva i više poginulih, umrlih, nestalih branilaca i ratnim vojnim invalidima sa oštećenjem organizma od 100% II grupe;

3. porodicama poginulih, umrlih, nestalih branilaca i ratnim vojnim invalidima sa oštećenjem organizma od 90%, 80% i 70%;

4. ostalim ratnim vojnim invalidima.

1. Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja

Član 31.b

Ratni vojni invalidi stiču pravo na punu starosnu penziju sa navršenih 35 godina penzijskog staža, bez obzira na godine života, odnosno pravo na starosnu penziju kad navrše 55 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža pod uvjetima i na način propisan Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.

XIII - OSIGURANJE NOVČANIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Član 57.a

Sredstva za isplatu penzija ostvarenih u skladu sa čl. 31.a i 31.b ovog Zakona osigurat će se u budžetu Federacije BiH i refundirat će se Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje/Federalnom zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje sve dok korisnik penzije iz čl. 31.a i 31.b ovog Zakona ne ispuni uvjete za punu starosnu penziju u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.

V. Dopustivost

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

16. Član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Goraždu (sudija Mladen Pejičić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 37/11). Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom traži ocjena kompatibilnosti osporene odredbe s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, iz čega slijedi da nesporno postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

18. Ustavni sud, prije svega, napominje da ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U-11/22* od 14. jula 2022. godine, tačka 34. s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba). Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je osporena odredba (član 129. stav (1) tačka a) Zakona o PIO-u) kompatibilna sa članom II/3.b) i k) i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članom 3. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te članom 14. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

19. Zahtjev za ocjenu ustavnosti, kao i predmet pred Općinskim sudom povodom kojeg je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti zasnivaju se na tvrdnji da do diskriminacije dolazi uslijed primjene osporene odredbe na tužioce – ratne vojne invalide koji su pravo na starosnu penziju ostvarili na osnovu člana 31.b) Zakona o pravima branilaca. Relevantne odredbe navedenog zakona propisuju prava koja se odnose na ratne vojne invalide kao posebnu kategoriju stanovništva. S druge strane, podnosilac zahtjeva vidi diskriminaciju, zabranjenu relevantnim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, prema ratnim vojnim invalidima u odnosu na korisnike starosne penzije koji su to pravo ostvarili prema općim uvjetima u smislu Zakona o PIO-u.

a) Zabrana diskriminacije

20. Ustavni sud smatra da osporenu odredbu treba ispitati prvenstveno s aspekta člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju s obzirom na to da se tvrdi da do povrede prava na zabranu diskriminacije dolazi na osnovu zakona.

21. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

22. Ustavni sud naglašava da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju sadrži opće načelo zabrane diskriminacije i garantira uživanje svih prava određenih zakonom bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Dalje, član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojem osnovu, dakle osnovno načelo nediskriminacije je prošireno i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Evropskom konvencijom, kako to predviđa član 14. Evropske konvencije (vidi, *op. cit., U-11/22*, tačka 38).

23. Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* naglasio je: "Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija naročito jasno precizira da 'diskriminacija' označava različito postupanje bez objektivnog i

razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidi Evropski sud, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 22. decembra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06, tač. 42–44. s daljnjim referencama). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju bez obzira na razlike u širini obima između tih odredbi. Značenje tog pojma u članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14 (vidi Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12 Evropske konvencije, tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja 'diskriminacije', navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju (u vezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, vidi *Nowak*, Komentari CCPR, Izdavači N. P. Engel, 2005, str. 597–634; vidi, *op. cit., Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, tačka 55)."

24. Shodno tome, slijedeći načela iz člana 14. Evropske konvencije, da bi se prema praksi Evropskog suda pokrenulo pitanje diskriminacije mora postojati razlika u postupanju prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi Evropski sud, *DH i drugi protiv Češke Republike* [VV], presuda od 13. novembra 2007. godine, predstavka broj 57325/00, tačka 175. s daljnjim referencama). Međutim, samo razlike u postupanju na osnovu ličnog obilježja (ili "statusa") po kojem se lica ili grupe lica razlikuju jedni od drugih mogu pokrenuti pitanje diskriminacije (vidi Evropski sud, *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala*, presuda od 25. jula 2017. godine, predstavka broj 17484/15, tačka 45. s daljnjim referencama). Evropski sud u svojim odlukama dosljedno ukazuje da će se različito postupanje prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminirajućim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje, drugim riječima, ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi Evropski sud, *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], presuda od 7. novembra 2013. godine, predstavke br. 29381/09 i 32684/09, tačka 76. s daljnjim referencama).

25. S obzirom na navedeno, Ustavni sud će prvenstveno ispitati da li u konkretnom slučaju postoji uporedna grupa na način kako je to postavljeno zahtjevom, odnosno da li se tužioci (ratni vojni invalidi) kao lica koja su ostvarila pravo na starosnu penziju po povoljnijim uvjetima u smislu Zakona o pravima branilaca nalaze u analogno istoj ili sličnoj situaciji s licima koja su pravo na starosnu penziju ostvarila u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o PIO-u.

26. Naime, Ustavni sud zapaža da je očigledno da se osporena odredba Zakona o pravima branilaca ne odnosi na pravo osiguranika na stjecanje starosne penzije prema općem sistemu socijalnog osiguranja. Osporena odredba se odnosi isključivo na korisnike penzije koji su to pravo ostvarili na osnovu posebnih propisa o povoljnijem penzioniranju, uključujući i ratne vojne invalide, tj. korisnike koji su pravo na starosnu penziju ostvarili u smislu člana 31.b Zakona o pravima branilaca. Ustavni sud zapaža da je takav pristup zakonodavca bio usmjeren ka zaštiti specifične kategorije korisnika koji su zbog svog statusa i okolnosti pod kojima su ostvarili pravo na penziju izdvojeni iz općeg penzijskog sistema. Dakle, Ustavni sud primjećuje da je intencija zakonodavca bila ne samo da na drugačiji način regulira ostvarivanje prava na starosnu penziju tužiocima već i da odredi drugačiji način njene isplate u odnosu na ostale korisnike penzije koji su to pravo ostvarili prema općim uvjetima propisanim Zakonom o PIO-u. To se primarno odnosi na propisanu starosnu dob i dužinu penzijskog staža za ostvarivanje prava na starosnu penziju u svjetlu dva zasebno uspostavljena penzijska pravna sistema koji se odnose na grupe lica iz prethodne tačke ove odluke. Međutim, ne samo da se zakonodavac odlučio za asimetrična rješenja kada su u pitanju uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu penziju već je Zakonom o pravima branilaca propisao i dodatna prava svojstvena isključivo tužiocima, ratnim vojnim invalidima, kako u odnosu na lica koja pravo na starosnu penziju ostvaruju prema općim uvjetima iz Zakona o PIO-u tako i u odnosu na ostala lica obuhvaćena Zakonom o pravima branilaca (ostali pripadnici boračke populacije i njihove porodice). Ta posebna prava ne predstavljaju tek tehničku različitost već odražavaju suštinsku namjeru zakonodavca da takvim licima prizna poseban status zbog njihovog doprinosa, zdravstvenog stanja i društvenih okolnosti koje ih izdvajaju u pogledu njihovih potreba i zaštite. Detaljnije različitosti su opisane u tač. 4. i 5. ove odluke. Evidentna je, dakle, namjera i cilj zakonodavca da Zakonom o pravima branilaca prepozna tužioce, ratne vojne invalide, kao populaciju odnosno zasebnu kategoriju stanovništva u kontekstu ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u svjetlu njihovih specifičnih potreba. Pri tome je važno naglasiti da je, općenito govoreći, u nadležnosti države – javnih vlasti da odluči koji oblik socijalnog osiguranja će uspostaviti za pojedinu kategoriju stanovništva.

27. Prema tome, a imajući u vidu sve posebnosti u vezi s ratnim vojnim invalidima (kao osjetljivom kategorijom osiguranika) koje su uspostavljene i prepoznate Zakonom o pravima branilaca, Ustavni sud smatra da, suprotno tvrdnjama iz zahtjeva, nije riječ o grupi lica koja se nalaze u bitno sličnoj situaciji u odnosu na lica koja su pravo na starosnu penziju ostvarila u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o PIO-u. Dakle, u konkretnom slučaju se ne može zaključiti da je riječ o analognoj situaciji u kontekstu ostvarivanja prava na starosnu penziju između navedenih kategorija lica. U takvim okolnostima Ustavni sud smatra da sama činjenica da se visina penzije razlikuje ili može razlikovati između tih grupa nije dovoljan osnov za zaključak o nejednakom tretmanu jer se takva razlika zasniva na zakonitim kriterijima i različitim pravnim osnovima. Imajući u vidu da ratni vojni invalidi nisu u relevantno sličnom položaju s licima koja su pravo na starosnu penziju ostvarila u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o PIO-u, nema potrebe ulaziti u daljnju ocjenu opravdanosti eventualno različitog tretmana. Stoga, u okolnostima nepostojanja uporedivih grupa ne može se govoriti ni o postojanju bilo kakve diskriminacije.

28. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

29. Podnosilac zahtjeva se pozvao na neusklađenost osporene odredbe sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije. Međutim, sve ono što je navedeno u odnosu na član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju odnosi se i na navedene članove. Stoga je osporena odredba u skladu i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom 14. Evropske konvencije.

b) Ostali navodi

30. Razmatrajući navode podnosioca zahtjeva u odnosu na odredbu člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud ukazuje da je nesporno da pravo na starosnu penziju predstavlja postojeće (stečeno) pravo. Takav stav je potvrdio i Ustavni sud (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-17/14* od 24. septembra 2014. godine, tačka 25, dostupna na www.ustavnisud.ba). Imajući u vidu da je plaćanje doprinosa za penzijsko osiguranje zasnovano na sistemu doprinosa, Ustavni sud podsjeća da relevantne odredbe Zakona o PIO-u kojima su propisani uvjeti za stjecanje penzije stvaraju vlasnički interes za lica koja ispunjavaju njegove uvjete, što ulazi u obim prava na imovinu u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-13/23* od 13. jula 2023. godine, tačka 30, dostupna na www.ustavnisud.ba). Analogno tome, i relevantne odredbe Zakona o pravima branilaca (član 31.b) stvaraju vlasnički interes za ratne vojne invalide, tužioce u konkretnom slučaju, što ulazi u obim prava na imovinu u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Međutim, osporenom odredbom nije regulirana visina penzije ostvarene po povoljnijim uvjetima, već je propisana samo obaveza FBiH da, u skladu s finansijskim mogućnostima, osigura Federalnom zavodu za PIO kao nosiocu osiguranja novčana sredstva za isplatu takvih penzija. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da, prema praksi Evropskog suda i Ustavnog suda, pitanje visine penzije kao pravo nije zajamčeno članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (vidi Evropski sud, *Da Cunha Folhadela Moreira protiv Portugala*, odluka od 13. novembra 2018. godine, predstavka broj 71418/14, tačka 20, te Ustavni sud, *op. cit., U-13/23*, tačka 35). Prema tome, osporena odredba ne pokreće pitanje nesaglasnosti s odredbama člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

31. U odnosu na navode o kršenju člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije, Ustavni sud podsjeća da se, prema praksi Evropskog suda (vidi Evropski sud, *Larioshina protiv Rusije*, odluka od 23. aprila 2002. godine, predstavka broj 56869/00), u načelu, može postaviti pitanje kršenja člana 3. Evropske konvencije u vezi s pritužbom o nedovoljnom iznosu penzija i drugih socijalnih davanja. Međutim, Ustavni sud ukazuje da se podnosilac zahtjeva samo paušalno pozvao na kršenje navedenog prava, bez ikakvog posebnog obrazloženja zašto konkretno smatra da je to pravo prekršeno u slučaju tužilaca i bez dostavljanja dokaza o tome. Imajući u vidu navedeno, te da zahtjevom nije dovedeno u pitanje da se ratnim vojnim invalidima redovno isplaćuje penzija – zajedno s ostalim pripadajućim pravima propisanim Zakonom o pravima branilaca (koji se odnose na ratne vojne invalide), Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema dokaza koji bi ukazivali da se primjenom osporene odredbe uzrokuje šteta mentalnom ili fizičkom zdravlju ratnih vojnih invalida, koja može dostići minimalni nivo težine koji spada u okvire člana 3. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Yuriy Romanov protiv Rusije*, presuda od 25. oktobra 2005. godine, predstavka 69341/01, tačka 52, i, *idem, Larioshina protiv Rusije)*. Stoga, Ustavni sud smatra da se osporenom odredbom ne pokreću ustavna pitanja kršenja člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije.

VII. Zaključak

32. Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba – član 129. stav (1) tačka a) Zakona o PIO-u u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije te članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-21/24**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Goraždu (sudac Mladen Pejičić)**, na temelju članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 59. st. (1) 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, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac
na sjednici održanoj 29. svibnja 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Općinskog suda u Goraždu (sudac Mladen Pejičić)** za ocjenu ustavnosti članka 129. stavak (1) točka a) Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH),

utvrđuje se da je članak 129. stavak (1) točka a) Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22, 42/23 – odluka USFBiH, 47/24 i 51/24 – odluka USBiH) u skladu sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

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. Općinski sud u Goraždu (sudac Mladen Pejičić; u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je 18. prosinca 2024. godine zahtjev Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) za ocjenu ustavnosti članka 129. stavak (1) točka a) Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH, 47/2 i 51/24 – odluka USBiH; u daljnjem tekstu: osporena odredba).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u

daljnjem tekstu: Parlament FBiH), Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) i Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Federalni zavod za MIO) zatraženo je 15. studenog 2024. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Vlada FBiH (putem Ureda za suradnju i zastupanje Vlade FBiH pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine i Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine) i Federalni zavod za MIO su 18. prosinca 2024. godine dostavili odgovore na zahtjev. Parlament FBiH nije dostavio odgovor na zahtjev u ostavljenom roku.

III. Zahtjev

a) Uvodne napomene

Pravo na mirovinu u odnosu na posebnu kategoriju branitelja i članova njihovih obitelji do stupanja na pravnu snagu osporene odredbe

4. Bosna i Hercegovina na entitetskoj razini ima dva autonomna sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja. U svjetlu važećeg Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Zakon o MIO-u) koji se primjenjuje u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH), starosna mirovina predstavlja pravo iz mirovinskog i invalidskog osiguranja čija se materijalna vrijednost iskazuje u novčanom iznosu, a najniža mirovina predstavlja najniže novčano primanje iz mirovinskog i invalidskog osiguranja koje se određuje u skladu s odredbama tog Zakona (članak 2. stavak (1) toč. f) i g); vidi točku 12. ove odluke). Da bi osiguranik ostvario pravo na starosnu mirovinu, u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o MIO-u, neophodno je da ima navršenih 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno najmanje 20 godina mirovinskog staža ili da navrši 40 godina staža osiguranja bez obzira na godine života (članak 40.; vidi točku 12. ove odluke).

5. Osim tog Zakona, u FBiH egzistira više posebnih zakona [1] kojima su regulirana pitanja prava na mirovinu boračke populacije. Jedan od tih zakona je i Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (u daljnjem tekstu: Zakon o pravima branitelja; vidi točku 14. ove odluke). Tim Zakonom zakonodavac u FBiH je zasebno regulirao prava iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja kada su u pitanju ratni vojni invalidi. Naime, člankom 31.b Zakona o pravima branitelja propisano je da ratnim vojnim invalidima pripada pravo na starosnu mirovinu. Ta zakonska odredba uključuje povoljnije uvjete za stjecanje prava na starosnu mirovinu u odnosu na opće uvjete propisane Zakonom o MIO-u. Takvi uvjeti se primarno manifestiraju kroz nižu dobnu granicu za ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida na starosnu mirovinu, odnosno kraći mirovinski staž u odnosu na umirovljenike koji to pravo ostvaruju u smislu Zakona o MIO-u. Prema odredbi članka 31.b Zakona o pravima branitelja, ratni vojni invalidi stječu pravo na punu starosnu mirovinu s navršenih 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života, odnosno pravo na starosnu mirovinu kad navrše 55 godina života i najmanje 15 godina mirovinskog staža pod uvjetima i na način propisan Zakonom o MIO-u (vidi točku 14. ove odluke). Međutim, osim prava iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja, Zakon o pravima branitelja je propisao i dodatna prava koja pripadaju isključivo ratnim vojnim invalidima u odnosu na ostale pripadnike boračke populacije i njihove obitelji. To uključuje pravo ratnih vojnih invalida na osobnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od druge osobe, ortopedski dodatak i druga prava iz glave VI. navedenog Zakona (članak 8.) koja se odnose na branitelje i članove njihovih obitelji. Ta druga prava obuhvaćaju, između ostalog, pravo ratnih vojnih invalida na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja, pravo na liječenje u inozemstvu, pravo na korištenje ortopedskog pomagala, prednost bez čekanja u redu, prioritetno rješavanje stambenog pitanja, kao i druga dopunska prava za najugroženije kategorije (čl. 26., 27., 29. i 30. Zakona o pravima branitelja; vidi točku 14. ove odluke).

6. Kada je u pitanju realizacija, tj. ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida na mirovinu, člankom 57.a Zakona o pravima branitelja propisano je da će se sredstva za isplatu mirovina ostvarenih u skladu sa člankom 31.a i 31.b tog Zakona osigurati u proračunu FBiH i refundirat će se Federalnom zavodu za MIO sve dok korisnik mirovine iz članka 31.a i 31.b tog Zakona ne ispuni uvjete za punu starosnu mirovinu u skladu sa Zakonom o MIO-u. Kako Zakon o pravima branitelja nije regulirao pitanje usklađivanja mirovina, usklađivanje se vršilo u skladu s relevantnim odredbama ranije važećeg Zakona o MIO-u, odnosno mjesečno, po potrebi, na temelju sredstava dodijeljenih za isplatu mirovina. Mirovine su isplaćivane tako što su usklađivane s isplatnim koeficijentom koji se primjenjivao i na mirovine korisnika koji su pravo ostvarili prema ranije važećem Zakonu o MIO-u. Stupanjem na snagu novog, važećeg Zakona o MIO-u (1. ožujka 2018. godine; vidi točku 12. ove odluke), odredbom članka 140. stavak (1) propisano je da korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja koji su pravo ostvarili prema propisima koji su primjenjivani do dana stupanja na snagu tog Zakona to pravo se i dalje osigurava u dostignutom iznosu posljednje isplaćene mirovine, odnosno usklađene s posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu tog Zakona i dalje će se usklađivati prema odredbama tog Zakona.

b) Predmet povodom kojeg je podnesen zahtjev

7. Pred Općinskim sudom se vodi parnični postupak koji su pokrenuli M. N., Dž. B., H. H., V. I. i H. L. (u daljnjem tekstu: tužitelji) protiv tuženih FBiH i Federalnog zavoda za MIO. Opredijeljenim tužbenim zahtjevom tužitelji kao ratni vojni invalidi koji ostvaruju pravo na mirovinu po povoljnijim uvjetima su, između ostalog, tražili da se utvrdi da su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na ostale korisnike mirovine po Zakonu o MIO-u jer im se ne isplaćuje mirovina u minimalnom zagarantiranom iznosu. U svezi s tim su istaknuli da dobivaju u prosjeku 112,00 KM manje od zagarantirane mirovine. Zbog toga smatraju da su dovedeni u stanje neizvjesnosti s obzirom na to da njihov status nikada nije trajno riješen, nego se u odnosu na njih kontinuirano donose privremena umjesto trajnih rješenja.

c) Navodi iz zahtjeva

8. Podnositelj zahtjeva je osporio ustavnost članka 129. stavak (1) točka a) Zakona o MIO-u. Osporena odredba glasi:

(1) Federacija iz proračuna, sukladno financijskim mogućnostima, osigurava nositelju osiguranja sredstva za pokriće obaveza nastalih po osnovu:

[1] Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji („Službene novine Federacije BiH“ br. 33/04, 56/05, 70/07, 9/10, 90/17, 29/22 i 60/24), Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih obitelji („Službene novine Federacije BiH“ br. 70/05, 61/06, 9/10, 90/17, 29/22 i 60/24), Zakon o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite („Službene novine Federacije BiH“ br. 82/09, 11/10 i 103/21), Zakon o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja Obrambeno-oslobodilačkog rata („Službene novine Federacije BiH“ br. 41/13, 90/17 i 29/22) i Zakon o pravima demobiliziranih branitelja i članova njihovih obitelji („Službene novine Federacije BiH“ br. 54/19, 29/22, 81/23 i 60/24).

a) prava ostvarenih na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju i to u iznosu propisanom svakim od posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju.

9. Podnositelj zahtjeva je naveo da je jedna od odlučnih činjenica za donošenje odluke u konkretnom slučaju ustavnost osporene odredbe. U svezi s tim je, između ostalog, navedeno:

"[...] tužiteljima kao ratnim vojnim invalidima priznato je pravo na starosnu mirovinu, iz čega proizlazi da je prilikom odlučivanja o tim njihovim pravima primijenjena odredba članka 31.b Zakona o pravima branitelja […]. Dakle, kako su tužitelji korisnici prava na starosnu mirovinu, onda bi i oni jednako kao i drugi korisnici starosne mirovine, prema odredbi članka 81. stavak (1) Zakona o MIO-u, trebali ostvarivati pravo na najniži iznos mirovine (sud smatra da tužiteljima ne pripada pravo na zajamčeni iznos mirovine jer je on rezerviran isključivo za osiguranike sa 40 godina staža osiguranja, a ne za korisnike prava na starosnu mirovinu) ukoliko je tužiteljima starosna mirovina određena u iznosu manjem od onog koji je propisan člankom 81. stavak (2) tog Zakona. Međutim, uživanje prava tužitelja na najniži iznos mirovine kao korisnika prava na starosnu mirovinu koji pripadaju skupini ratnih vojnih invalida je ograničeno osporenom odredbom jer je tom odredbom ograničeno osiguravanje financijskih sredstava nositelju osiguranja u pogledu prava ostvarenih na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju, u koja prava spada i naprijed spomenuto pravo tužitelja. Takvo ograničenje u financiranju najnižeg iznosa mirovine nije nametnuto u odnosu na neku drugu skupinu korisnika starosne, najniže mirovine, već je to ograničenje u financiranju nametnuto samo korisnicima starosne, najniže mirovine koji pripadaju skupini ratnih vojnih invalida. Zbog takvih ograničenja, ovaj sud (podnositelj zahtjeva) smatra da Ustavni sud treba preispitati je li osporena odredba kompatibilna sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također, […] osporenu odredbu je potrebno preispitati i u odnosu na članak II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nadalje, podnositelj zahtjeva je stava da osporenu odredbu treba preispitati i u smislu članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, imajući u vidu iznesena stajališta u stavku 25. Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda broj U-17/14 od 25. rujna 2014. godine iz razloga što je upitno otvara li primjena osporene odredbe zbog nedovoljnosti visine isplaćenih iznosa mirovine tužiteljima pitanje nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, posebno imajući u vidu o kojoj kategoriji osoba se radi (da se radi o osobama koje nisu prosječnih potreba – ratni vojni invalidi), pa tu okolnost dovesti u svezu s visinama prosječnih potreba osoba koje zahtijevaju izdržavanje s obzirom na troškove života […]."

d) Odgovori na zahtjev

10. Ured za zastupanje Vlade FBiH je naveo da, suprotno navodima podnositelja zahtjeva, primjena osporene odredbe ne dovodi do povrede prava na imovinu, niti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja prema osobama koje su stekle pravo na mirovinu po povoljnijim uvjetima u FBiH. U svezi s tim je, prije svega, navedeno da se pravo na starosnu mirovinu ratnih vojnih invalida po povoljnijim uvjetima (u skladu s odredbama članka 31.b Zakona o pravima branitelja) smatra imovinom u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Dalje je navedeno da osporena odredba nema nikakve veze s ostvarivanjem prava na mirovinu, odnosno s donošenjem pojedinačnih rješenja o pravima osiguranika, niti ima utjecaj na visinu priznatih prava osiguranika. Istaknuto je da osporena odredba ne uvjetuje, odnosno ne ograničava ili vezuje ostvarivanje pojedinačnog prava korisnika mirovine s osiguranjem financijskih sredstava potrebnih za rad nositelja osiguranja, već se njom uređuje pitanje financiranja mirovina koje su ostvarene po povoljnijim uvjetima. Naglašeno je da mirovinski sustav u FBiH svakom od osiguranika garantira isplatu mirovine bez obzira na priliv sredstava od doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, odnosno priliv sredstava iz proračuna FBiH po bilo kojoj osnovi (članak 130. stavak (4) Zakona o MIO-u). Dakle, svaki korisnik mirovine je u istom položaju u svezi s isplatom mirovine na način da se mirovina u ostvarenom iznosu, koja je utvrđena konačnim i izvršnim rješenjem koje donosi Federalni zavod za MIO, ima isplatiti petog dana u mjesecu za prethodni mjesec. Pri tome je navedeno da apsolutno nema potrebe da se korisnik opterećuje financijskim stanjem nositelja osiguranja, tj. Federalnog zavoda za MIO, niti pitanjem iz kojih sredstava će biti isplaćene mirovine. Stoga je navedeno da su neargumentirani navodi podnositelja zahtjeva da su primjenom osporene odredbe u stanje neizvjesnosti dovedeni samo korisnici mirovine po povoljnijim uvjetima, odnosno da ti korisnici nisu u ravnopravnom položaju s ostalim korisnicima. U tom smislu je ukazano da je relevantnim odredbama Zakona o MIO-u (koje reguliraju trezorsko poslovanje i dinamiku osiguravanja sredstava – čl. 130. i 131.) propisano da ukoliko prihodi nositelja osiguranja ne pokrivaju rashode za isplatu mirovina u tekućem mjesecu, potrebna razlika sredstava namirit će se iz proračuna FBiH, odnosno drugih izvora koje osigura FBiH. Propisivanje načina financiranja isplate mirovina ostvarenih po posebnim propisima je u okviru ustavnih ovlasti zakonodavca u FBiH, odnosno način na koji će to pitanje biti uređeno je odraz svrsishodne procjene zakonodavca u uređivanju mirovinskog i invalidskog osiguranja. Pri tome je navedeno da su korisnici prava na mirovinu primjenom Zakona o pravima branitelja ta prava ostvarili pod znatno povoljnijim uvjetima od onih koja su utvrđena Zakonom o MIO-u, kako u pogledu godina života tako i pogledu mirovinskog staža. Pored toga je navedeno i da isplata mirovina ratnim vojnim invalidima koji su stekli pravo na mirovinu po povoljnijim uvjetima i čije mirovine se od stupanja na snagu Zakona o MIO-u (od 1. ožujka 2018. godine) usklađuju prema odredbama tog Zakona nije neizvjesna i isplaćuje se svakog petog u mjesecu za prethodni mjesec. U odnosu na navode o nečovječnom i ponižavajućem tretmanu istaknuto je da podnositelj zahtjeva nije naveo niti jedan dokaz kojim može potkrijepiti takve tvrdnje uslijed primjene osporene odredbe. Imajući u vidu navedeno, predloženo je da se zahtjev odbije budući da je osporena odredba u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom.

11. Federalni zavod za MIO je naveo da korisnici prava na mirovinu ostvarenu po povoljnijim uvjetima u smislu Zakona o pravima branitelja nisu ničim dovedeni u nepovoljan položaj, niti su ograničeni u uživanju svojih prava, kako se to navodi u zahtjevu. U svezi s tim je navedeno da se osporena odredba odnosi na sve korisnike mirovina koji su pravo ostvarili po posebnim propisima, odnosno nalaze se u istoj pravnoj situaciji propisanoj osporenom odredbom. S druge strane je ukazano da su tužitelji pravo na mirovinu ostvarili pod drugačijim i

povoljnijim uvjetima za razliku od onih korisnika koji su pravo na mirovinu ostvarili primjenom odredaba Zakona o MIO-u. Ukazano je da navedeno mjesečno usklađivanje isplatnog koeficijenta na temelju dodijeljenih sredstava može a i ne mora biti istovjetno za one umirovljenike koji su ostvarili pravo na mirovinu primjenom odredaba Zakona o pravima branitelja i Zakona o MIO-u. Zatim je navedeno da visina mirovine, odnosno isplatnog koeficijenta podliježe izmjenama u skladu s realnim mogućnostima i ekonomskim pokazateljima u FBiH, a što je domena opredjeljenja i odgovornosti zakonodavne vlasti FBiH koja je donijela osporenu odredbu. Pri tome je istaknuto da su se na korisnike prava na mirovinu ostvarenu po Zakonu o pravima branitelja primjenjivale odredbe Zakona o načinu ostvarivanja ušteda u FBiH, zbog čega su iznosi njihovih mirovina bili niži u odnosu na mirovine koje su ostvarene prema Zakonu o MIO-u. To je, kako je navedeno, moglo biti i očekivano s obzirom na različite načine usklađivanja i različite izvore financiranja, kao i činjenicu da se na mirovine ostvarene prema Zakonu o MIO-u nisu primjenjivale odredbe Zakona o načinu ostvarivanja ušteda u FBiH. Pri tome je konstatirano da su korisnici prava na mirovinu ostvarenu po povoljnijim uvjetima zadržali isplatu visine mirovine koja je isplaćena prije stupanja na snagu novog, važećeg Zakona o MIO-u (od 1. ožujka 2018. godine). Osim toga, ukazano je i da se osporena odredba ne odnosi samo na tužitelje, već i na ostale korisnike iz Zakona o pravima branitelja (vojni osiguranici, pripadnici bivše JNA – državljani BiH, članovi obitelji šehida, odnosno poginulih boraca). Također je navedeno i da tužiteljima, u smislu Zakona o pravima branitelja, pripadaju i druga prava i novčana davanja osim prava na mirovinu (osobne invalidnine, dodatak za njegu i pomoć od druge osobe, ortopedski dodatak te druga prava). Stoga su ocijenjeni kao neutemeljeni navodi iz zahtjeva, pri čemu je navedeno i da je neprihvatljivo isticanje prigovora diskriminacije bez obrazloženja osnove diskriminacije.

IV. Relevantni propisi

12. **Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju** ("Službene novine FBiH" br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22, 42/23 – odluka USFBiH, 47/24 i 51/24 – odluka USBiH) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se obavezno mirovinsko i invalidsko osiguranje na temelju međugeneracijske solidarnosti (u daljnjem tekstu: obavezno osiguranje) i dobrovoljno mirovinsko i invalidsko osiguranje za osobe koja nisu obavezno osigurana po ovom zakonu (u daljnjem tekstu: dobrovoljno osiguranje), kao i prava i obaveze na osnovu tih osiguranja.

Članak 2. toč. a), f) i g)

(Pojmovi)

Pojedini pojmovi u smislu ovog zakona imaju sljedeće značenje:

a) Mirovinsko i invalidsko osiguranje na osnovu generacijske solidarnosti je sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u kojem se osiguranicima na načelima uzajamnosti i solidarnosti osiguravaju prava za slučaj nastanka rizika starosti, invalidnosti i tjelesne onesposobljenosti, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava,

f) Mirovina (starosna, invalidska i obiteljska) je pravo iz mirovinskog i invalidskog osiguranja čija se materijalna vrijednost iskazuje u novčanom iznosu,

g) Najniža mirovina je najniže novčano primanje iz mirovinskog i invalidskog osiguranja koje se određuje sukladno odredbama ovog zakona,

Članak 40.

(Uvjeti za starosnu mirovinu)

Pravo na starosnu mirovinu ima osiguranik kada navrši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno najmanje 20 godina mirovinskog staža ili kada navrši 40 godina staža osiguranja bez obzira na godine života.

POGLAVLJE VII. NAJNIŽA I ZAJAMČENA MIROVINA

Članak 81. st. (1) i (2)

(Najniža i zajamčena mirovina)

(1) Najniži iznos mirovine pripada korisniku starosne, obiteljske, odnosno invalidske mirovine, a kome je mirovina određena u manjem iznosu od mirovine utvrđene po odredbama stavka (2) ovog članka.

(2) Najniži iznos mirovine je iznos najniže mirovine isplaćene za prosinac 2016. godine u Federaciji, usklađene za sva pripadajuća povećanja na dan ostvarivanja prava, a dalje se usklađuje sukladno članku 79. stavak (1) ovog zakona.

POGLAVLJE III. SREDSTVA IZ PRORAČUNA FEDERACIJE

Članak 129. stavak (1) točka a)

(Sredstva iz proračuna)

(1) Federacija iz proračuna, sukladno financijskim mogućnostima, osigurava nositelju osiguranja sredstva za pokriće obaveza nastalih po osnovu:

a) prava ostvarenih na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju i to u iznosu propisanom svakim od posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju,

Članak 130.

(Uvođenje trezorskog poslovanja nositelja osiguranja)

(1) Financijsko poslovanje nositelja osiguranja obavlja se preko računa proračuna Federacije.

(2) Sredstva za obavljanje djelatnosti nositelja osiguranja osiguravaju se prema odredbama ovoga zakona i drugih zakona.

(3) Prihodi i sredstva za financiranje rashoda iz članka 125. ovoga zakona i njihov raspored utvrđuju se financijskim planom nositelja osiguranja koji je sastavni dio proračuna Federacije.

(4) Ukoliko prihodi nositelja osiguranja ne pokrivaju rashode za isplatu mirovina, u tekućem mjesecu, potrebna razlika sredstava namirit će se iz proračuna Federacije, odnosno drugih izvora koje osigura Federacija.

(5) Višak sredstava od doprinosa i drugih izvora je prihod proračuna Federacije.

Članak 131.

(Dinamika osiguravanja sredstava i podzakonski propisi)

(1) Sredstva iz čl. 129. i 130. ovog zakona, Federacija osigurava mjesečno, najkasnije do petog u mjesecu za prethodni mjesec.

(2) Federalno ministarstvo financija može donijeti propis kojim će se urediti način obračuna i utvrđivanja visine obaveze sukladno stavku (1) ovog članka.

DIO DEVETI-PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 140. stavak (1)

(Isplata mirovina korisnicima koji ostvaruju pravo)

(1) Korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji su prava ostvarili po propisima koji su primjenjivani do stupanja na snagu ovog zakona, ta prava se obezbjeđuju i dalje, u dostignutom iznosu posljednje isplaćene mirovine, odnosno mirovine usklađene sa posljednjim koeficijentom prije stupanja na snagu ovog zakona i dalje će se usklađivati po odredbama ovog zakona.

13. **Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju** ("Službene novine FBiH" br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06, 4/09 i 55/12) u relevantnom dijelu glasi:

2. Starosna mirovina

Članak 30.

(1) Osiguranik stiče pravo na starosnu mirovinu kad navrši 65 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

(2) Osiguranik stiče pravo na starosnu mirovinu kada navrši 40 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života..

14. **Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji** ("Službene novine FBiH" br. 33/04, 56/05 – ispravak, 70/07, 9/10, 95/13 – odluka USFBiH, 90/17, 29/22 i 60/24)

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

Članak 1. stavak (1)

Ovim Zakonom uređuju se: uvjeti, način i postupak za ostvarivanje prava ratnih vojnih invalida i članova njihovih obitelji, članova obitelji poginulih, umrlih i nestalih branitelja domovine (u daljnjem tekstu: obitelji poginulih, umrlih, nestalih branitelja), osoba zaslužnih u domovinskom ratu, te druga pitanja iz područja braniteljsko-invalidske zaštite.

III - PRAVA RATNIH VOJNIH INVALIDA

Članak 8.

Prava ratnog vojnog invalida su:

1. osobna invalidnina;

2. dodatak za njegu i pomoć od druge osobe;

3. ortopedski dodatak;

4. druga prava iz Glave VI. ovoga Zakona.

Članak 27. st. (1), (4) i (5)

Ratni vojni invalidi i njihove obitelji, članovi obitelji poginulih, umrlih, nestalih branitelja, članovi obitelji umrlih ratnih vojnih invalida ostvaruju pravo na zdravstvenu skrb iz obveznog zdravstvenog osiguranja, suglasno odredbama Zakona o zdravstvenoj skrbi ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/97) i Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službene novine Federacije BiH", br. 30/97 i 7/02), te suglasno odgovarajućim izmjenama i dopunama navedenih zakona, ukoliko to pravo ne mogu ostvariti po drugoj osnovi.

Ratni vojni invalidi ostvaruju pravo na korištenje ortopedskog pomagala, sukladno utvrđenoj medicinskoj indikaciji i propisima koji reguliraju ovo pitanje.

Nadležna tijela osigurat će isticanje obavijesti na vidnim mjestima (bolnice, ambulante, općine, sudovi i druge javne ustanove) da prednost bez čekanja u redu imaju ratni vojni invalidi i obitelji poginulih branitelja, koji će svoj status dokazivati odgovarajućim iskaznicama.

Članak 29.

Kantoni svojim propisima osiguravaju prvenstveno rješavanje stambenih pitanja pripadnika braniteljske populacije, sukladno važećim propisima.

Stambeno zbrinjavanje i pomoć u stambenom zbrinjavanju braniteljske populacije provodi se prema pravu prvenstva kako slijedi:

1. djeci poginulih, umrlih, nestalih branitelja bez oba roditelja i ratnim vojnim invalidima s oštećenjem organizma 100% I. grupe;

2. obiteljima s dva i više poginulih, umrlih, nestalih branitelja i ratnim vojnim invalidima s oštećenjem organizma od 100% II. grupe;

3. obiteljima poginulih, umrlih, nestalih branitelja i ratnim vojnim invalidima s oštećenjem organizma od 90%, 80% i 70%;

4. ostalim ratnim vojnim invalidima.

1. Prava iz područja mirovinskog i invalidskog osiguranja

Članak 31.b

Ratni vojni invalidi stječu pravo na punu starosnu mirovinu s navršenih 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života, odnosno pravo na starosnu mirovinu kad navrše 55 godina života i najmanje 15 godina mirovinskog staža, pod uvjetima i na način propisan Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

XIII - OSIGURANJE NOVČANIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVEDBU OVOGA ZAKONA

Članak 57.a

Sredstva za isplatu mirovina ostvarenih sukladno čl. 31.a i 31.b ovoga zakona osigurat će se u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i refundirat će se Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje/Federalnomu zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje sve dok korisnik mirovine iz čl. 31.a i 31.b ovoga zakona ne ispuni uvjete za punu starosnu mirovinu sukladno Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

V. Dopustivost

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

16. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Goraždu (sudac Mladen Pejičić), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. studenog 2010. godine, toč. 7.–14., objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 37/11). Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom traži ocjena kompatibilnosti osporene odredbe s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije, iz čega slijedi da nesporno postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje iz članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

18. Ustavni sud, prije svega, napominje da ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u

odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U-11/22* od 14. srpnja 2022. godine, točka 34. s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba). Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li osporena odredba (članak 129. stavak (1) točka a) Zakona o MIO-u) kompatibilna sa člankom II/3.b) i k) i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno člankom 3. Europske konvencije i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te člankom 14. Europske konvencije i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

19. Zahtjev za ocjenu ustavnosti, kao i predmet pred Općinskim sudom povodom kojeg je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti temelje se na tvrdnji da do diskriminacije dolazi uslijed primjene osporene odredbe na tužitelje – ratne vojne invalide koji su pravo na starosnu mirovinu ostvarili na temelju članka 31.b) Zakona o pravima branitelja. Relevantne odredbe navedenog Zakona propisuju prava koja se odnose na ratne vojne invalide kao posebnu kategoriju stanovništva. S druge strane, podnositelj zahtjeva vidi diskriminaciju, zabranjenu relevantnim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije, prema ratnim vojnim invalidima u odnosu na korisnike starosne mirovine koji su to pravo ostvarili prema općim uvjetima u smislu Zakona o MIO-u.

a) Zabrana diskriminacije

20. Ustavni sud smatra da osporenu odredbu treba ispitati prvenstveno s aspekta članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju s obzirom na to da se tvrdi da do povrede prava na zabranu diskriminacije dolazi na temelju zakona.

21. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.

22. Ustavni sud naglašava da članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju sadrži opće načelo zabrane diskriminacije i garantira uživanje svih prava određenih zakonom bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Dalje, članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojoj osnovi, dakle temeljno načelo nediskriminacije je prošireno i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Europskom konvencijom, kako to predviđa članak 14. Europske konvencije (vidi, *op. cit., U-11/22*, točka 38.).

23. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* naglasio je: "Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na članak 14. Konvencije. Jurisprudencija naročito jasno precizira da 'diskriminacija' označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema osobama koje su se našle u sličnom položaju (vidi Europski sud, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 22. prosinca 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06, toč. 42.–44. s daljnjim referencama). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju bez obzira na razlike u širini opsega između tih odredaba. Značenje tog pojma u članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju trebalo je biti identično tumačenju iz članka 14. (vidi Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12 Europske konvencije, točka 18.). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja 'diskriminacije', navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju (u svezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava u pogledu članka 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, vidi *Nowak*, Komentari CCPR, Izdavači N. P. Engel, 2005, str. 597.–634.; vidi, *op. cit., Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, točka 55.)."

24. Shodno tome, slijedeći načela iz članka 14. Europske konvencije, da bi se prema praksi Europskog suda pokrenulo pitanje diskriminacije mora postojati razlika u postupanju prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi Europski sud, *DH i drugi protiv Češke Republike* [VV], presuda od 13. studenog 2007. godine, predstavka broj 57325/00, točka 175. s daljnjim referencama). Međutim, samo razlike u postupanju na temelju osobnog obilježja (ili "statusa") po kojem se osobe ili skupine osoba razlikuju jedne od drugih mogu pokrenuti pitanje diskriminacije (vidi Europski sud, *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala*, presuda od 25. srpnja 2017. godine, predstavka broj 17484/15, točka 45. s daljnjim referencama). Europski sud u svojim odlukama dosljedno ukazuje da će se različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminirajućim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje, drugim riječima, ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi Europski sud, *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], presuda od 7. studenog 2013. godine, predstavke br. 29381/09 i 32684/09, točka 76. s daljnjim referencama).

25. S obzirom na navedeno, Ustavni sud će prvenstveno ispitati postoji li u konkretnom slučaju usporedna skupina na način kako je to postavljeno zahtjevom, odnosno nalaze li se tužitelji (ratni vojni invalidi) kao osobe koje su ostvarile pravo na starosnu mirovinu po povoljnijim uvjetima u smislu Zakona o pravima branitelja u analogno istoj ili sličnoj situaciji s osobama koje su pravo na starosnu mirovinu ostvarile u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o MIO-u.

26. Naime, Ustavni sud zapaža da je očigledno da se osporena odredba Zakona o pravima branitelja ne odnosi na pravo osiguranika na stjecanje starosne mirovine prema općem sustavu socijalnog osiguranja. Osporena odredba se odnosi isključivo na korisnike mirovine koji su to pravo ostvarili na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju, uključujući i ratne vojne invalide, tj. korisnike koji su pravo na starosnu mirovinu ostvarili u smislu članka 31.b Zakona o pravima branitelja. Ustavni sud zapaža da je takav pristup zakonodavca bio usmjeren ka zaštiti specifične kategorije korisnika koji su zbog svog statusa i okolnosti pod kojima su ostvarili pravo na mirovinu izdvojeni iz općeg mirovinskog sustava. Dakle, Ustavni sud primjećuje da je intencija zakonodavca bila ne samo da na drugačiji način regulira

ostvarivanje prava na starosnu mirovinu tužiteljima već i da odredi drugačiji način njezine isplate u odnosu na ostale korisnike mirovine koji su to pravo ostvarili prema općim uvjetima propisanim Zakonom o MIO-u. To se primarno odnosi na propisanu starosnu dob i duljinu mirovinskog staža za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu u svjetlu dva zasebno uspostavljena mirovinska pravna sustava koji se odnose na skupine osoba iz prethodne točke ove odluke. Međutim, ne samo da se zakonodavac odlučio za asimetrična rješenja kada su u pitanju uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu već je Zakonom o pravima branitelja propisao i dodatna prava svojstvena isključivo tužiteljima, ratnim vojnim invalidima, kako u odnosu na osobe koje pravo na starosnu mirovinu ostvaruju prema općim uvjetima iz Zakona o MIO-u tako i u odnosu na ostale osobe obuhvaćene Zakonom o pravima branitelja (ostali pripadnici boračke populacije i njihove obitelji). Ta posebna prava ne predstavljaju tek tehničku različitost već odražavaju suštinsku namjeru zakonodavca da takvim osobama prizna poseban status zbog njihovog doprinosa, zdravstvenog stanja i društvenih okolnosti koje ih izdvajaju u pogledu njihovih potreba i zaštite. Detaljnije različitosti su opisane u toč. 4. i 5. ove odluke. Evidentna je, dakle, namjera i cilj zakonodavca da Zakonom o pravima branitelja prepozna tužitelje, ratne vojne invalide, kao populaciju odnosno zasebnu kategoriju stanovništva u kontekstu ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja u svjetlu njihovih specifičnih potreba. Pri tome je važno naglasiti da je, općenito govoreći, u nadležnosti države – javnih vlasti da odluči koji oblik socijalnog osiguranja će uspostaviti za pojedinu kategoriju stanovništva.

27. Prema tome, a imajući u vidu sve posebnosti u svezi s ratnim vojnim invalidima (kao osjetljivom kategorijom osiguranika) koje su uspostavljene i prepoznate Zakonom o pravima branitelja, Ustavni sud smatra da, suprotno tvrdnjama iz zahtjeva, nije riječ o skupini osoba koje se nalaze u bitno sličnoj situaciji u odnosu na osobe koje su pravo na starosnu mirovinu ostvarile u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o MIO-u. Dakle, u konkretnom slučaju se ne može zaključiti da je riječ o analognoj situaciji u kontekstu ostvarivanja prava na starosnu mirovinu između navedenih kategorija osoba. U takvim okolnostima Ustavni sud smatra da sama činjenica da se visina mirovine razlikuje ili može razlikovati između tih skupina nije dovoljna osnova za zaključak o nejednakom tretmanu jer se takva razlika temelji na zakonitim kriterijima i različitim pravnim osnovama. Imajući u vidu da ratni vojni invalidi nisu u relevantno sličnom položaju s osobama koje su pravo na starosnu mirovinu ostvarile u smislu općih uvjeta propisanih Zakonom o MIO-u, nema potrebe ulaziti u daljnju ocjenu opravdanosti eventualno različitog tretmana. Stoga, u okolnostima nepostojanja usporedivih skupina ne može se govoriti ni o postojanju bilo kakve diskriminacije.

28. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba u skladu sa člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

29. Podnositelj zahtjeva se pozvao na neusklađenost osporene odredbe sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije. Međutim, sve ono što je navedeno u odnosu na članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju odnosi se i na navedene članke. Stoga je osporena odredba u skladu i sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i člankom 14. Europske konvencije.

b) Ostali navodi

30. Razmatrajući navode podnositelja zahtjeva u odnosu na odredbu članka II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud ukazuje da je nesporno da pravo na starosnu mirovinu predstavlja postojeće (stečeno) pravo. Takav stav je potvrdio i Ustavni sud (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-17/14* od 24. rujna 2014. godine, točka 25., dostupna na www.ustavnisud.ba). Imajući u vidu da je plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje utemeljeno na sustavu doprinosa, Ustavni sud podsjeća da relevantne odredbe Zakona o MIO-u kojima su propisani uvjeti za stjecanje mirovine stvaraju vlasnički interes za osobe koje ispunjavaju njegove uvjete, što ulazi u opseg prava na imovinu u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-13/23* od 13. srpnja 2023. godine, točka 30., dostupna na www.ustavnisud.ba). Analogno tome, i relevantne odredbe Zakona o pravima branitelja (članak 31.b) stvaraju vlasnički interes za ratne vojne invalide, tužitelje u konkretnom slučaju, što ulazi u opseg prava na imovinu u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Međutim, osporenom odredbom nije regulirana visina mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima, već je propisana samo obveza FBiH da, u skladu s financijskim mogućnostima, osigura Federalnom zavodu za MIO kao nositelju osiguranja novčana sredstva za isplatu takvih mirovina. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da, prema praksi Europskog suda i Ustavnog suda, pitanje visine mirovine kao pravo nije zajamčeno člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Europski sud, *Da Cunha Folhadela Moreira protiv Portugala*, odluka od 13. studenog 2018. godine, predstavka broj 71418/14, točka 20., te Ustavni sud, *op. cit., U-13/23*, točka 35.). Prema tome, osporena odredba ne pokreće pitanje nesuglasnosti s odredbama članka II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

31. U odnosu na navode o kršenju članka II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 3. Europske konvencije, Ustavni sud podsjeća da se, prema praksi Europskog suda (vidi Europski sud, *Larioshina protiv Rusije*, odluka od 23. travnja 2002. godine, predstavka broj 56869/00), u načelu, može postaviti pitanje kršenja članka 3. Europske konvencije u svezi s pritužbom o nedovoljnom iznosu mirovina i drugih socijalnih davanja. Međutim, Ustavni sud ukazuje da se podnositelj zahtjeva samo paušalno pozvao na kršenje navedenog prava, bez ikakvog posebnog obrazloženja zašto konkretno smatra da je to pravo prekršeno u slučaju tužitelja i bez dostavljanja dokaza o tome. Imajući u vidu navedeno, te da zahtjevom nije dovedeno u pitanje da se ratnim vojnim invalidima redovno isplaćuje mirovina – zajedno s ostalim pripadajućim pravima propisanim Zakonom o pravima branitelja (koji se odnose na ratne vojne invalide), Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema dokaza koji bi ukazivali da se primjenom osporene odredbe uzrokuje šteta mentalnom ili fizičkom zdravlju ratnih vojnih invalida, koja može dostići minimalnu razinu težine koji spada u okvire članka 3. Europske konvencije (vidi Europski sud, *Yuriy Romanov protiv Rusije*, presuda od 25. listopada 2005. godine, predstavka 69341/01, točka 52., i, *idem, Larioshina protiv Rusije)*. Stoga, Ustavni sud smatra da se osporenom odredbom ne pokreću ustavna pitanja kršenja članka II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 3. Europske konvencije.

VII. Zaključak

32. Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba – članak 129. stavak (1) točka a) Zakona o MIO-u u skladu sa člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije te člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

33. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, v. r.

436

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-22/24**, рјешавајући захтјев **Основног суда у Сокоцу – Одјељење у Палама (судија Игор Роић)**, на основу члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија
на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Основног суда у Сокоцу – Одјељење у Палама (судија Игор Роић)** за оцјену уставности Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" бр. 56/22 и 43/23),

утврђује се да Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" бр. 56/22 и 43/23) није у складу са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4. Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима због тога што не садржи одредбе о накнади за топли оброк.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана објављивања ове одлуке у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" усклади Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" бр. 56/22 и 43/23) са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4. Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима тако што ће прописати одредбе о накнади за топли оброк.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Основни суд у Сокоцу – Одјељење у Палама (судија Игор Роић; у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 17. децембра 2024. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену усклађености члана 2 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" бр. 56/22 и 43/23; у даљњем тексту: Закон о платама и накнадама) са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине, чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, те чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљњем тексту: Међународни пакт).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 8. јануара 2025. године да у року од 30 дана од пријема дописа достави одговор на захтјев.

3. Народна скупштина није доставила одговор на захтјев.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Образлажући захтјев, подносилац захтјева наводи да су оспореном одредбом Закона о платама и накнадама судије из Републике Српске дискриминисане у односу на све остале запослене у том ентитету, као и у односу на судије из Федерације БиХ, јер том одредбом није прописано да имају право на накнаду топлог оброка. Наводи да је Уставни суд Одлуком број У-18/21 већ утврдио да Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" број 66/18) није у складу с Уставом БиХ, Европском конвенцијом и Међународним пактом управо због тога што тај закон није садржавао одредбе о накнади за топли оброк. Након тога, како то подносилац захтјева образлаже, Народна скупштина је усвојила Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" број 56/22). Подносилац захтјева наводи да је чланом 2 став 2 тог закона било прописано да је у основну мјесечну плату урачуната накнада за топли оброк која се не може посебно исказивати. Уставни суд је Одлуком број У-26/22 утврдио да је новелирани члан 2 став 2 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској у складу са чланом I/2. Устава Босне и

Херцеговине, чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију те чланом 26 Међународног пакта.

5. Међутим, Уставни суд Републике Српске је Одлуком број У-68/21 од 26. априла 2023. године утврдио да члан 2 став 2 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" број 43/23 од 12. маја 2023. године) није у складу с Уставом Републике Српске, те је та одредба престала да важи. Стога, како то подносилац захтјева наводи, оспорени закон поново не садржи одредбе о праву на накнаду за топли оброк.

б) Предмет поводом којег је поднесен захтјев

6. Подносилац захтјева је навео да се пред тим судом води парнични поступак по тужби суткиње Окружног привредног суда у Источном Сарајеву (у даљњем тексту: тужитељица) против Републике Српске ради исплате потраживања из радног односа. Наиме, тужитељици за све вријеме рада – од 22. јануара 2024. године није исплаћивана накнада за топли оброк, те је у конкретном парничном поступку захтијевала накнаду материјалне штете по том основу.

IV. Релевантни прописи

7. **Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској** ("Службени гласник Републике Српске" број 56/22) у релевантном дијелу гласи:

Члан 2.

(1) Основна мјесечна плата судија је плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси и износи:

1) за судије основних судова и окружних привредних судова - 4.426 КМ,

2) за шефове одјељења основних судова и окружних привредних судова - 4.799 КМ,

3) за предсједнике основних судова и окружних привредних судова - 5.171 КМ,

4) за предсједнике основних судова са 30 или више судија - 5.914 КМ,

5) за предсједнике основних судова са 60 или више судија - 6.659 КМ,

6) за судије окружних судова и Вишег привредног суда - 5.544 КМ,

7) за шефове одјељења окружних судова - 5.914 КМ,

8) за предсједнике окружних судова и Вишег привредног суда - 6.287 КМ,

9) за судије Врховног суда Републике Српске - 7.032 КМ,

10) за шефове одјељења Врховног суда Републике Српске - 7.402 КМ,

11) за предсједника Врховног суда Републике Српске - 8.147 КМ.

(2) У основну мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната је накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати.

8. **Одлука Уставног суда Републике Српске број У-68/21** ("Службени гласник Републике Српске" број 43/23 од 12. маја 2023. године):

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 40. став 5, члана 57. тачка а), члана 60. став 1. тачка а) и члана 61. став 1. т. б) и г) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 26. априла 2023. године, донио је

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 2. став 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској *("Службени гласник Републике Српске", број 56/22)* ***није у сагласности са Уставом Републике Српске.***

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 2. став 1. и члана 6. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске", број 56/22).

Обуставља се поступак за оцјењивање уставности чл. 2. и 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске", бр. 66/18 и 119/21).

9. **Закон о Уставном суду Републике Српске** ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12 – исправка) у релевантном дијелу гласи:

Члан 5. став 1.

(1) Када Суд утврди да закон није у сагласности са Уставом, тај закон, односно његове одредбе које нису у сагласности са Уставом, ***престају да важе даном објављивања одлуке Суда.***

V. Допустивост

10. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине.

11. Члан VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

12. Захтјев за оцјену уставности поднио је Основни суд у Сокоцу – Одјељење у Палама (судија Игор Роић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-5/10* од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 37/11). Такође, Уставни суд запажа да се захтјевом тражи оцјена компатибилности Закона о платама и накнадама с одредбама Устава Босне и Херцеговине, Европске конвенције и Међународног пакта те да од важења тог закона зависи одлука редовног суда, из чега слиједи да неспорно постоји надлежност Уставног суда за одлучивање из члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине. Осим тога, Уставни суд сматра да не постоје други разлози недопустивости из члана 19 став (1) Правила Уставног суда. Стога, Уставни суд сматра да су испуњени услови за разматрање меритума предмета.

VI. Меритум

13. Подносилац захтјева сматра да члан 2 Закона о платама и накнадама није у складу са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине, чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције, чланом 1

Протокола број 12 уз Европску конвенцију те чланом 26 Међународног пакта.

14. У **Уставу Босне и Херцеговине** релевантне одредбе гласе:

Члан I

Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II

Људска права и основне слободе

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

15. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Забрана дискриминације

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

16. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

Општа забрана дискриминације

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбиједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

17. **Међународни пакт о грађанским и политичким правима** од 16. децембра 1966. године у релевантном дијелу гласи:

Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбиједи свим лицима подједнаку и успјешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, политичког или другог убјеђења, националног или социјалног поријекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.

18. У вези с наводима из захтјева, Уставни суд подсјећа да се у више својих одлука донесених на основу члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине бавио питањем уставности закона зато што нису прописивали специфичне накнаде по основу рада за судије и тужиоце као носиоце правосудних функција, али и за остало стручно особље у правосудним институцијама. Наиме, Уставни суд је у Одлуци број У-7/12 од 30. јануара 2013. године утврдио неуставност Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама БиХ зато што не садржи одредбе о накнадама трошкова пријевоза, топлог оброка и одвојеног живота за судије, тужиоце, али и остало стручно особље. Ту праксу је слиједио и у својим каснијим одлукама. При томе, Уставни суд подсјећа да је о истом питању – уставност Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" број 66/18) у контексту непостојања одредби о накнади за топли оброк одлучивао у предмету број У-18/21. У тој одлуци Уставни суд је указао: "У конкретном предмету, неспорно је да накнада топлог оброка у оспореном закону судијама и тужиоцима није прописана (прописане су накнаде путних трошкова и трошкова едукације). Насупрот томе, [...] произлази да је накнада топлог оброка прописана државним службеницима и осталим запосленим у министарствима, другим републичким органима управе и запосленим у стручним службама Владе Републике Српске, као и запосленим у институцијама правосуђа (члан 6 став 4 Закона о платама запослених у органима Републике Српске и члан 8 Закона о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске). Дакле, ова врста накнаде прописана је осталим буџетским корисницима, а није судијама и јавним тужиоцима. Према тим одредбама, накнада топлог оброка урачуната је у износ основне плате. Даље, запосленици који нису буџетски корисници накнаду топлог оброка остварују на основу одредби Закона о раду Републике Српске (члан 132 став 1 тачка 4), и то у висини од 0,75% просјечне нето плате у Републици Српској за претходну годину, за сваки радни дан радника, уколико код послодавца није организована исхрана радника. Такође, судије и тужиоци из Федерације БиХ имају право на новчану накнаду за исхрану у току дана (топли оброк) у висини од 1% просјечне плате исплаћене у Федерацији БиХ по посљедњем статистичком податку (члан 6а. Закона о платама и накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ). Стога, произлази да постоји разлика у остваривању права на накнаду топлог оброка између судија и тужилаца у Републици Српској, с једне стране, у односу на остале буџетске кориснике у Републици Српској, те све остале запослене у Републици Српској који нису буџетски корисници, као и у односу на носиоце судијске и тужилачке функције у Федерацији БиХ (у односу на предмете који се тичу дискриминације у вези с накнадама које признаје домаће право види *Petrovic против Аустрије*, 27. март 1998. године, Извјештаји пресуда и одлука 1998-II; *Okpisz против Њемачке* број 59140/00, 25. октобар 2005. године и *Vrountou против Кипра* број 33631/06, 13. октобар 2015. године). Имајући у виду наведено, те примјењујући праксу из предмета бр. У-7/12, У-29/13 и У-7/21 на конкретан случај, с обзиром на то да се *de facto* ради о ситуацији о којој је Уставни суд већ одлучивао, само на различитим нивоима правосуђа (Босна и Херцеговина и Федерација БиХ), Уставни суд је мишљења да оспорени закон није у складу с одредбама члана I/2. Устава БиХ јер крши принцип независности правосуђа (што укључује и финансијску независност судства уопште и судије као појединца) као основне гаранције владавине права. Даље, позивајући се на разлоге из наведених одлука, Уставни суд закључује да, будући да не садржи одредбе које регулишу накнаду на име топлог оброка, оспорени закон није у складу ни с одредбама члана II/4. Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број

12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима" (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-18/21* од 24. марта 2022. године, тач. 38 и 39, доступна на www.ustavnisud.ba).

19. Враћајући се на конкретни предмет, Уставни суд запажа да је након доношења цитиране одлуке Уставног суда Народна скупштина донијела оспорени Закон о платама и накнадама који је у члану 2 став 2 прописивао право на накнаду за топли оброк (види тачку 6 ове одлуке). На тај начин је отклоњена неуставност утврђена Одлуком број У-18/21, што је Уставни суд потврдио и у Одлуци број У-26/22 (*op. cit.*, тачка 56). Међутим, Уставни суд Републике Српске је утврдио да члан 2 став 2 Закона о платама и накнадама није у складу с Уставом Републике Српске, те је та одредба престала да важи даном објављивања те одлуке, сходно члану 5 став 1 Закона о Уставном суду Републике Српске (види тач. 8 и 9 ове одлуке). Наиме, према одредбама члана 5 став 1 Закона о Уставном суду Републике Српске, "када Суд утврди да закон није у сагласности с Уставом, тај закон, односно његове одредбе које нису у сагласности с Уставом, престају да важе даном објављивања одлуке Суда" (види релевантне прописе – тачка 9 ове одлуке).

20. У вези с коначношћу одлука уставних судова ентитета, Уставни суд је у Одлуци број АП-2391/07 нагласио да, у односу на апеланткињине наводе о кршењу права почињених Одлуком Уставног суда ФБиХ број У 7/07, Уставни суд подсјећа да је у својој Одлуци број АП-2391/07 (види Одлуку Уставног суда број *АП-2391/07* од 27. новембра 2010. године, објављену на www.ustavnisud.ba) усвојио став да "није у духу Устава Босне и Херцеговине и правног поретка да кроз апелациону надлежност Уставног суда дозволи испитивање апелације којом се оспорава одлука ентитетског суда донесена из области апстрактне надлежности ентитетског уставног суда. Ако би се испитивала одлука ентитетског уставног суда у конкретном случају, то би значило да се кроз 'апелациону надлежност' Уставног суда дозволи поновно испитивање 'уставности' коначне и обавезујуће одлуке ентитетског уставног суда, што свакако не потпада под надлежност Уставног суда из члана VI/3.б) Устава Босне и Херцеговине и никако не доприноси правној сигурности и владавини права. […] У вези с тим, слиједи да Уставни суд нема надлежност да у апелационом поступку разматра одлуку Уставног суда ФБиХ из апстрактне надлежности, односно да разматра да ли одлука ентитетског уставног суда којом је укинут/промијењен неки закон, односно општи акт, крши нека од апелантових уставних права".

21. Дакле, из праксе Уставног суда произлази *mutatis mutandis* да се Одлука Уставног суда Републике Српске број У-68/21 не би могла преиспитивати ни кроз апелациону надлежност из члана VI/3.б) Устава Босне и Херцеговине. Када је у питању апстрактна надлежност Уставног суда из члана VI/3.а) и VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине, у оквиру те надлежности не могу се преиспитивати одлуке ентитетских уставних судова, односно не може се преиспитивати Одлука Уставног суда Републике Српске број У-68/21.

22. Стога, с обзиром на то да се наведена одлука Уставног суда Републике Српске не може преиспитивати, Уставном суду остаје да испита да ли је Закон о платама који је на снази, након Одлуке Уставног суда Републике Српске број У-68/21, у складу с Уставом Босне и Херцеговине.

23. Уставни суд запажа да Закон о платама и накнадама идентично као и у цитираном предмету број У-18/21 не садржи одредбе које регулишу накнаду на име топлог оброка. Таква правна ситуација је у суштини једнака ситуацији која је постојала прије доношења оспореног Закона о платама и накнадама када је донесена Одлука Уставног суда број У-18/21 (види тачку 18 ове одлуке).

24. Стога, евидентно је да поново постоји разлика у остваривању права на накнаду топлог оброка између судија и тужилаца у Републици Српској, с једне стране, у односу на остале буџетске кориснике у Републици Српској, те све остале запослене у Републици Српској који нису буџетски корисници, као и у односу на носиоце судијске и тужилачке функције у Федерацији БиХ. Према томе, Уставни суд сматра да оспорени закон није у складу с одредбама члана I/2. Устава БиХ јер крши принцип независности правосуђа (што укључује и финансијску независност судства уопште и судије као појединца) као основне гаранције владавине права. Осим тога, позивајући се на разлоге из наведених одлука, Уставни суд закључује да, будући да не садржи одредбе које регулишу накнаду на име топлог оброка, оспорени закон није у складу ни с одредбама члана II/4. Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*op. cit., У-18/21* од 24. марта 2022. године, тач. 38 и 39).

25. Стога, Уставни суд закључује да оспорени Закон о платама и накнадама није у складу са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине, чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију те чланом 26 Међународног пакта.

VII. Закључак

26. Уставни суд закључује да оспорени Закон о платама и накнадама није у складу с одредбама члана I/2. Устава БиХ и одредбама члана II/4. Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта будући да не садржи одредбе у погледу накнада за топли оброк.

27. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

28. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палаврић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-22/24**, rješavajući zahtjev **Osnovnog suda u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudija Igor Roić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) 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 zahtjevu **Osnovnog suda u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudija Igor Roić)** za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23),

utvrđuje se da Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23) nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadi za topli obrok.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" uskladi Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima tako što će propisati odredbe o naknadi za topli obrok.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim 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. Osnovni sud u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudija Igor Roić; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 17. decembra 2024. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usklađenosti člana 2. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 8. januara 2025. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Obrazlažući zahtjev, podnosilac zahtjeva navodi da su osporenom odredbom Zakona o plaćama i naknadama sudije iz Republike Srpske diskriminirane u odnosu na sve ostale zaposlene u tom entitetu, kao i u odnosu na sudije iz Federacije BiH, jer tom odredbom nije propisano da imaju pravo na naknadu toplog obroka. Navodi da je Ustavni sud Odlukom broj U-18/21 već utvrdio da Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 66/18) nije u skladu s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom i Međunarodnim paktom upravo zbog toga što taj zakon nije sadržavao odredbe o naknadi za topli obrok. Nakon toga, kako to podnosilac zahtjeva obrazlaže, Narodna skupština je usvojila Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 56/22). Podnosilac zahtjeva navodi da je članom 2. stav 2. tog zakona bilo propisano da je u osnovnu mjesečnu plaću uračunata naknada za topli obrok koja se ne može posebno iskazivati. Ustavni sud je Odlukom broj U-26/22 utvrdio da je novelirani član 2. stav 2. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju te članom 26. Međunarodnog pakta.

5. Međutim, Ustavni sud Republike Srpske je Odlukom broj U-68/21 od 26. aprila 2023. godine utvrdio da član 2. stav 2. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 43/23 od 12. maja 2023. godine) nije u skladu s Ustavom Republike Srpske, te je ta odredba prestala važiti. Stoga, kako to podnosilac zahtjeva navodi, osporeni zakon ponovo ne sadrži odredbe o pravu na naknadu za topli obrok.

b) Predmet povodom kojeg je podnesen zahtjev

6. Podnosilac zahtjeva je naveo da se pred tim sudom vodi parnični postupak po tužbi sutkinje Okružnog privrednog suda u Istočnom Sarajevu (u daljnjem tekstu: tužiteljica) protiv Republike Srpske radi isplate potraživanja iz radnog odnosa. Naime, tužiteljici za sve vrijeme rada – od 22. januara 2024. godine nije isplaćivana naknada za topli obrok, te je u konkretnom parničnom postupku zahtijevala naknadu materijalne štete po tom osnovu.

IV. Relevantni propisi

7. **Zakon o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 56/22) u relevantnom dijelu glasi:

Član 2.

(1) Osnovna mjesečna plaća sudija je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

1) za sudije osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.426 KM,

2) za šefove odjeljenja osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.799 KM,

3) za predsjednike osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 5.171 KM,

4) za predsjednike osnovnih sudova sa 30 ili više sudija - 5.914 KM,

5) za predsjednike osnovnih sudova sa 60 ili više sudija - 6.659 KM,

6) za sudije okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 5.544 KM,

7) za šefove odjeljenja okružnih sudova - 5.914 KM,

8) za predsjednike okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 6.287 KM,

9) za sudije Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.032 KM,

10) za šefove odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.402 KM,

11) za predsjednika Vrhovnog suda Republike Srpske - 8.147 KM.

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stava 1. ovog člana uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

8. **Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 43/23 od 12. maja 2023. godine):

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 40. stav 5, člana 57. tačka a), člana 60. stav 1. tačka a) i člana 61. stav 1. t. b) i g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 26. aprila 2023. godine, donio je

O D L U K U

Utvrđuje se da član 2. stav 2. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj *("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 56/22)* ***nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske***.

Ne prihvaća se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 2. stav 1. i člana 6. st. 1, 2, 3. i 4. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 56/22).

Obustavlja se postupak za ocjenjivanje ustavnosti čl. 2. i 6. Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 66/18 i 119/21).

9. **Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12 – ispravka) u relevantnom dijelu glasi:

Član 5. stav 1.

(1) Kada Sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa Ustavom, taj zakon, odnosno njegove odredbe koje nisu u saglasnosti sa Ustavom, ***prestaju važiti danom objave odluke Suda***.

V. Dopustivost

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

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

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

12. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Osnovni sud u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudija Igor Roić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 37/11). Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom traži ocjena kompatibilnosti Zakona o plaćama i naknadama s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i Međunarodnog pakta te da od važenja tog zakona zavisi odluka redovnog suda, iz čega slijedi da nesporno postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

13. Podnosilac zahtjeva smatra da član 2. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju te članom 26. Međunarodnog pakta.

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

Član I

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

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

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

4. Nediskriminacija

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

15. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

16. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

17. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** od 16. decembra 1966. godine u relevantnom dijelu glasi:

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da osigura svim licima podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, spola, jezika, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

18. U vezi s navodima iz zahtjeva, Ustavni sud podsjeća da se u više svojih odluka donesenih na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine bavio pitanjem ustavnosti zakona zato što nisu propisivali specifične naknade po osnovu rada za sudije i tužioce kao nosioce pravosudnih funkcija, ali i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama. Naime, Ustavni sud je u Odluci broj U-7/12 od 30. januara 2013. godine utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama BiH zato što ne sadrži odredbe o naknadama troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života za sudije, tužioce, ali i ostalo stručno osoblje. Tu praksu je slijedio i u svojim kasnijim odlukama. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da je o istom pitanju – ustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 66/18) u kontekstu nepostojanja odredbi o naknadi za topli obrok odlučivao u predmetu broj U-18/21. U toj odluci Ustavni sud je ukazao: "U konkretnom predmetu, nesporno je da naknada toplog obroka u osporenom zakonu sudijama i tužiocima nije propisana (propisane su naknade putnih troškova i troškova edukacije). Nasuprot tome, [...] proizlazi da je naknada toplog obroka propisana državnim službenicima i ostalim zaposlenim u ministarstvima, drugim republičkim organima uprave i zaposlenim u stručnim službama Vlade Republike Srpske, kao i zaposlenim u institucijama pravosuđa (član 6. stav 4. Zakona o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske i član 8. Zakona o plaćama zaposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske). Dakle, ova vrsta naknade propisana je ostalim budžetskim korisnicima, a nije sudijama i javnim tužiocima. Prema tim odredbama, naknada toplog obroka uračunata je u iznos osnovne plaće. Dalje, zaposlenici koji nisu budžetski korisnici naknadu toplog obroka ostvaruju na osnovu odredbi Zakona o radu Republike Srpske (član 132. stav 1. tačka 4), i to u visini od 0,75% prosječne neto plaće u Republici Srpskoj za prethodnu godinu, za svaki radni dan radnika, ukoliko kod poslodavca nije organizirana ishrana radnika. Također, sudije i tužioci iz Federacije BiH imaju pravo na novčanu naknadu za ishranu u toku dana (topli obrok) u visini od 1% prosječne plaće isplaćene u Federaciji BiH po posljednjem statističkom podatku (član 6a. Zakona o plaćama i naknadama sudija i tužilaca u Federaciji BiH). Stoga, proizlazi da postoji razlika u ostvarivanju prava na naknadu toplog obroka između sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, s jedne strane, u odnosu na ostale budžetske korisnike u Republici Srpskoj, te sve ostale zaposlenike u Republici Srpskoj koji nisu budžetski korisnici, kao i u odnosu na nosioce sudijske i tužilačke funkcije u Federaciji BiH (u odnosu na predmete koji se tiču diskriminacije u vezi s naknadama koje priznaje domaće pravo vidi *Petrovic protiv Austrije*, 27. mart 1998. godine, Izvještaji presuda i odluka 1998-II; *Okpisz protiv Njemačke* broj 59140/00, 25. oktobar 2005. godine i *Vrountou protiv Kipra* broj 33631/06, 13. oktobar 2015. godine). Imajući u vidu navedeno, te primjenjujući praksu iz predmeta br. U-7/12, U-29/13 i U-7/21 na konkretan slučaj, s obzirom na to da se *de facto* radi o situaciji o kojoj je Ustavni sud već odlučivao, samo na različitim nivoima pravosuđa (Bosna i Hercegovina i Federacija BiH), Ustavni sud je mišljenja da osporeni zakon nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava BiH jer krši princip nezavisnosti pravosuđa (što uključuje i finansijsku nezavisnost sudstva uopće i sudije kao pojedinca) kao osnovne garancije vladavine prava. Dalje, pozivajući se na razloge iz navedenih odluka, Ustavni sud zaključuje da, budući da ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka, osporeni zakon nije u skladu ni s odredbama člana II/4. Ustava BiH u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima" (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-18/21* od 24. marta 2022. godine, tač. 38. i 39, dostupna na www.ustavnisud.ba).

19. Vraćajući se na konkretni predmet, Ustavni sud zapaža da je nakon donošenja citirane odluke Ustavnog suda Narodna skupština donijela osporeni Zakon o plaćama i naknadama koji je u članu 2. stav 2. propisivao pravo na naknadu za topli obrok (vidi tačku 6. ove odluke). Na taj način je otklonjena neustavnost utvrđena Odlukom broj U-18/21, što je Ustavni sud potvrdio i u Odluci broj U-26/22 (*op. cit.*, tačka 56). Međutim, Ustavni sud Republike Srpske je utvrdio da član 2. stav 2. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu s Ustavom Republike Srpske, te je ta odredba prestala važiti danom objavljivanja te odluke, shodno članu 5. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske (vidi tač. 8. i 9. ove odluke). Naime, prema odredbama člana 5. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, "kada Sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti s Ustavom, taj zakon, odnosno njegove odredbe koje nisu u saglasnosti s Ustavom, prestaju važiti danom objavljivanja odluke Suda" (vidi relevantne propise – tačka 9. ove odluke).

20. U vezi s konačnošću odluka ustavnih sudova entiteta, Ustavni sud je u Odluci broj AP-2391/07 naglasio da, u odnosu na apelanticine navode o kršenju prava počinjenih Odlukom Ustavnog suda FBiH broj U 7/07, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj Odluci broj AP-2391/07 (vidi Odluku Ustavnog suda broj *AP-2391/07* od 27. novembra 2010. godine, objavljenu na www.ustavnisud.ba) usvojio stav da "nije u duhu Ustava Bosne i Hercegovine i pravnog poretka da kroz apelacionu nadležnost Ustavnog suda dozvoli ispitivanje apelacije kojom se osporava odluka entitetskog suda donesena iz oblasti apstraktne nadležnosti entitetskog ustavnog suda. Ako bi se ispitivala odluka entitetskog ustavnog suda u konkretnom slučaju, to bi značilo da se kroz 'apelacionu nadležnost' Ustavnog suda dozvoli ponovno ispitivanje 'ustavnosti' konačne i obavezujuće odluke entitetskog ustavnog suda, što svakako ne potpada pod nadležnost Ustavnog suda iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i nikako ne doprinosi pravnoj sigurnosti i vladavini prava. […] U vezi s tim, slijedi da Ustavni sud nema nadležnost da u apelacionom postupku razmatra odluku Ustavnog suda FBiH iz apstraktne nadležnosti, odnosno da razmatra da li odluka entitetskog ustavnog suda kojom je ukinut/promijenjen neki zakon, odnosno opći akt, krši neka od apelantovih ustavnih prava".

21. Dakle, iz prakse Ustavnog suda proizlazi *mutatis mutandis* da se Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21 ne bi mogla preispitivati ni kroz apelacionu nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Kada je u pitanju apstraktna nadležnost Ustavnog suda iz člana VI/3.a) i VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, u okviru te nadležnosti ne mogu se preispitivati odluke entitetskih ustavnih sudova, odnosno ne

može se preispitivati Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21.

22. Stoga, s obzirom na to da se navedena odluka Ustavnog suda Republike Srpske ne može preispitivati, Ustavnom sudu ostaje da ispita da li je Zakon o plaćama koji je na snazi, nakon Odluke Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

23. Ustavni sud zapaža da Zakon o plaćama i naknadama identično kao i u citiranom predmetu broj U-18/21 ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka. Takva pravna situacija je u suštini jednaka situaciji koja je postojala prije donošenja osporenog Zakona o plaćama i naknadama kada je donesena Odluka Ustavnog suda broj U-18/21 (vidi tačku 18. ove odluke).

24. Stoga, evidentno je da ponovo postoji razlika u ostvarivanju prava na naknadu toplog obroka između sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, s jedne strane, u odnosu na ostale budžetske korisnike u Republici Srpskoj, te sve ostale zaposlenike u Republici Srpskoj koji nisu budžetski korisnici, kao i u odnosu na nosioce sudijske i tužilačke funkcije u Federaciji BiH. Prema tome, Ustavni sud smatra da osporeni zakon nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava BiH jer krši princip nezavisnosti pravosuđa (što uključuje i finansijsku nezavisnost sudstva uopće i sudije kao pojedinca) kao osnovne garancije vladavine prava. Osim toga, pozivajući se na razloge iz navedenih odluka, Ustavni sud zaključuje da, budući da ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka, osporeni zakon nije u skladu ni s odredbama člana II/4. Ustava BiH u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*op. cit., U-18/21* od 24. marta 2022. godine, tač. 38. i 39).

25. Stoga, Ustavni sud zaključuje da osporeni Zakon o plaćama i naknadama nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju te članom 26. Međunarodnog pakta.

VII. Zaključak

26. Ustavni sud zaključuje da osporeni Zakon o plaćama i naknadama nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava BiH i odredbama člana II/4. Ustava BiH u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta budući da ne sadrži odredbe u pogledu naknada za topli obrok.

27. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-22/24**, rješavajući zahtjev **Osnovnog suda u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudac Igor Roić)**, na temelju članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. 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:

Seada Palavrić, predsjednica
Valerija Galić, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac

na sjednici održanoj 29. ožujka 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Osnovnog suda u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudac Igor Roić)** za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23),

utvrđuje se da Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23) nije u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadi za topli obrok.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa člankom 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" uskladi Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23) sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima tako što će propisati odredbe o naknadi za topli obrok.

Nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stavka obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim 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. Osnovni sud u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudac Igor Roić; u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je 17. prosinca 2024. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usklađenosti članka 2. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 56/22 i 43/23; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama) sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, te člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 8. siječnja 2025. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostavi odgovor na zahtjev.

3. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Obrazlažući zahtjev, podnositelj zahtjeva navodi da su osporenom odredbom Zakona o plaćama i naknadama suci iz Republike Srpske diskriminirani u odnosu na sve ostale uposlene u tom entitetu, kao i u odnosu na suce iz Federacije BiH, jer tom odredbom nije propisano da imaju pravo na naknadu toplog obroka. Navodi da je Ustavni sud Odlukom broj U-18/21 već utvrdio da Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 66/18) nije u skladu s Ustavom BiH, Europskom konvencijom i Međunarodnim paktom upravo zbog toga što taj Zakon nije sadržavao odredbe o naknadi za topli obrok. Nakon toga, kako to podnositelj zahtjeva obrazlaže, Narodna skupština je usvojila Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 56/22). Podnositelj zahtjeva navodi da je člankom 2. stavak 2. tog Zakona bilo propisano da je u osnovnu mjesečnu plaću uračunata naknada za topli obrok koja se ne može posebno iskazivati. Ustavni sud je Odlukom broj U-26/22 utvrdio da je novelirani članak 2. stavak 2. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju te člankom 26. Međunarodnog pakta.

5. Međutim, Ustavni sud Republike Srpske je Odlukom broj U-68/21 od 26. travnja 2023. godine utvrdio da članak 2. stavak 2. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 43/23 od 12. svibnja 2023. godine) nije u skladu s Ustavom Republike Srpske, te je ta odredba prestala važiti. Stoga, kako to podnositelj zahtjeva navodi, osporeni Zakon ponovno ne sadrži odredbe o pravu na naknadu za topli obrok.

b) Predmet povodom kojeg je podnesen zahtjev

6. Podnositelj zahtjeva je naveo da se pred tim sudom vodi parnični postupak po tužbi sutkinje Okružnog privrednog suda u Istočnom Sarajevu (u daljnjem tekstu: tužiteljica) protiv Republike Srpske radi isplate potraživanja iz radnog odnosa. Naime, tužiteljici za sve vrijeme rada – od 22. siječnja 2024. godine nije isplaćivana naknada za topli obrok, te je u konkretnom parničnom postupku zahtijevala naknadu materijalne štete po toj osnovi.

IV. Relevantni propisi

7. **Zakon o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 56/22) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 2.

(1) Osnovna mjesečna plaća sudaca je plaća u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi i iznosi:

1) za suce osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.426 KM,

2) za šefove odjeljenja osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 4.799 KM,

3) za predsjednike osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova - 5.171 KM,

4) za predsjednike osnovnih sudova sa 30 ili više sudaca - 5.914 KM,

5) za predsjednike osnovnih sudova sa 60 ili više sudaca - 6.659 KM,

6) za suce okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 5.544 KM,

7) za šefove odjeljenja okružnih sudova - 5.914 KM,

8) za predsjednike okružnih sudova i Višeg privrednog suda - 6.287 KM,

9) za suce Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.032 KM,

10) za šefove odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske - 7.402 KM,

11) za predsjednika Vrhovnog suda Republike Srpske - 8.147 KM.

(2) U osnovnu mjesečnu plaću iz stavka 1. ovoga članka uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati.

8. **Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 43/23 od 12. svibnja 2023. godine):

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu članka 115. Ustava Republike Srpske i članka 40. stavak 5, članka 57. točka a), članka 60. stavak 1. točka a) i članka 61. stavak 1. t. b) i g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 26. travnja 2023. godine, donio je

O D L U K U

Utvrđuje se da članak 2. stavak 2. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj *("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 56/22)* ***nije u suglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.***

Ne prihvaća se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti članka 2. stavak 1. i članka 6. st. 1, 2, 3. i 4. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 56/22).

Obustavlja se postupak za ocjenjivanje ustavnosti čl. 2. i 6. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 66/18 i 119/21).

9. **Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12 – ispravak) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 5. stavak 1.

*(1) Kada Sud ustvrdi da zakon nije u suglasnosti sa Ustavom, taj zakon, odnosno njegove odredbe koje nisu u suglasnosti sa Ustavom****, prestaju važiti danom objave odluke Suda.***

V. Dopustivost

10. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

11. Članak VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

12. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Osnovni sud u Sokocu – Odjeljenje u Palama (sudac Igor Roić), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.c) Ustava

Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. studenog 2010. godine, toč. 7.–14., objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 37/11). Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom traži ocjena kompatibilnosti Zakona o plaćama i naknadama s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i Međunarodnog pakta te da o važenju tog Zakona ovisi odluka redovnog suda, iz čega slijedi da nesporno postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje iz članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

13. Podnositelj zahtjeva smatra da članak 2. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju te člankom 26. Međunarodnog pakta.

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

Članak I

Bosna i Hercegovina

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i te- meljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak II

Ljudska prava i temeljne slobode

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.

15. Članak 14. Europske konvencije glasi:

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

16. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.

17. **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** od 16. prosinca 1966. godine u relevantnom dijelu glasi:

Sve su osobe jednake pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da osigura svim osobama podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, spola, jezika, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

18. U svezi s navodima iz zahtjeva, Ustavni sud podsjeća da se u više svojih odluka donesenih na temelju članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine bavio pitanjem ustavnosti zakona zato što nisu propisivali specifične naknade po osnovi rada za suce i tužitelje kao nositelje pravosudnih funkcija, ali i za ostalo stručno osoblje u pravosudnim institucijama. Naime, Ustavni sud je u Odluci broj U-7/12 od 30. siječnja 2013. godine utvrdio neustavnost Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama BiH zato što ne sadrži odredbe o naknadama troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života za suce, tužitelje, ali i ostalo stručno osoblje. Tu praksu je slijedio i u svojim kasnijim odlukama. Pri tome, Ustavni sud podsjeća da je o istom pitanju – ustavnost Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 66/18) u kontekstu nepostojanja odredaba o naknadi za topli obrok odlučivao u predmetu broj U-18/21. U toj odluci Ustavni sud je ukazao: "U konkretnom predmetu, nesporno je da naknada toplog obroka u osporenom Zakonu sucima i tužiteljima nije propisana (propisane su naknade putnih troškova i troškova edukacije). Nasuprot tome, [...] proizlazi da je naknada toplog obroka propisana državnim službenicima i ostalim uposlenim u ministarstvima, drugim republičkim organima uprave i uposlenim u stručnim službama Vlade Republike Srpske, kao i uposlenim u institucijama pravosuđa (članak 6. stavak 4. Zakona o plaćama uposlenih u organima Republike Srpske i članak 8. Zakona o plaćama uposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske). Dakle, ova vrsta naknade propisana je ostalim proračunskim korisnicima, a nije sucima i javnim tužiteljima. Prema tim odredbama, naknada toplog obroka uračunata je u iznos osnovne plaće. Dalje, uposlenici koji nisu proračunski korisnici naknadu toplog obroka ostvaruju na temelju odredaba Zakona o radu Republike Srpske (članak 132. stavak 1. točka 4.), i to u visini od 0,75 % prosječne neto plaće u Republici Srpskoj za prethodnu godinu, za svaki radni dan radnika, ukoliko kod poslodavca nije organizirana ishrana radnika. Također, suci i tužitelji iz Federacije BiH imaju pravo na novčanu naknadu za ishranu tijekom dana (topli obrok) u visini od 1 % prosječne plaće isplaćene u Federaciji BiH po posljednjem statističkom podatku (članak 6a. Zakona o plaćama i naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji BiH). Stoga, proizlazi da postoji razlika u ostvarivanju prava na naknadu toplog obroka između sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj, s jedne strane, u odnosu na ostale proračunske korisnike u Republici Srpskoj, te sve ostale uposlenike u Republici Srpskoj koji nisu proračunski korisnici, kao i u odnosu na nositelje sudačke i tužiteljske funkcije u Federaciji BiH (u odnosu na predmete koji se tiču diskriminacije u svezi s naknadama koje priznaje domaće pravo vidi *Petrovic protiv Austrije*, 27. ožujka 1998. godine, Izvješća presuda i odluka 1998-II; *Okpisz protiv Njemačke* broj 59140/00, 25. listopada 2005. godine i *Vrountou protiv Kipra* broj 33631/06, 13. listopada 2015. godine). Imajući u vidu navedeno, te primjenjujući praksu iz predmeta br. U-7/12, U-29/13 i U-7/21 na konkretan slučaj, s obzirom na to da se *de facto* radi o situaciji o kojoj je Ustavni sud već odlučivao, samo na različitim razinama pravosuđa (Bosna i Hercegovina i Federacija BiH), Ustavni sud je mišljenja da

osporeni Zakon nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava BiH jer krši načelo neovisnosti pravosuđa (što uključuje i financijsku neovisnost sudstva uopće i suca kao pojedinca) kao temeljne garancije vladavine prava. Dalje, pozivajući se na razloge iz navedenih odluka, Ustavni sud zaključuje da, budući da ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka, osporeni Zakon nije u skladu ni s odredbama članka II/4. Ustava BiH u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima" (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-18/21* od 24. ožujka 2022. godine, toč. 38. i 39., dostupna na www.ustavnisud.ba).

19. Vraćajući se na konkretni predmet, Ustavni sud zapaža da je nakon donošenja citirane odluke Ustavnog suda Narodna skupština donijela osporeni Zakon o plaćama i naknadama koji je u članku 2. stavak 2. propisivao pravo na naknadu za topli obrok (vidi točku 6. ove odluke). Na taj način je otklonjena neustavnost utvrđena Odlukom broj U-18/21, što je Ustavni sud potvrdio i u Odluci broj U-26/22 (*op. cit.*, točka 56.). Međutim, Ustavni sud Republike Srpske je utvrdio da članak 2. stavak 2. Zakona o plaćama i naknadama nije u skladu s Ustavom Republike Srpske, te je ta odredba prestala važiti danom objave te odluke, shodno članku 5. stavak 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske (vidi toč. 8. i 9. ove odluke). Naime, prema odredbama članka 5. stavak 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, "kada Sud ustvrdi da zakon nije u suglasnosti s Ustavom, taj zakon, odnosno njegove odredbe koje nisu u suglasnosti s Ustavom, prestaju važiti danom objave odluke Suda" (vidi relevantne propise – točka 9. ove odluke).

20. U svezi s konačnošću odluka ustavnih sudova entiteta, Ustavni sud je u Odluci broj AP-2391/07 naglasio da, u odnosu na apelantičine navode o kršenju prava počinjenih Odlukom Ustavnog suda FBiH broj U 7/07, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj Odluci broj AP-2391/07 (vidi Odluku Ustavnog suda broj *AP-2391/07* od 27. studenog 2010. godine, objavljenu na www.ustavnisud.ba) usvojio stav da "nije u duhu Ustava Bosne i Hercegovine i pravnog poretka da kroz apelacijsku nadležnost Ustavnog suda dozvoli ispitivanje apelacije kojom se osporava odluka entitetskog suda donesena iz oblasti apstraktne nadležnosti entitetskog ustavnog suda. Ako bi se ispitivala odluka entitetskog ustavnog suda u konkretnom slučaju, to bi značilo da se kroz 'apelacijsku nadležnost' Ustavnog suda dozvoli ponovno ispitivanje 'ustavnosti' konačne i obvezujuće odluke entitetskog ustavnog suda, što svakako ne potpada pod nadležnost Ustavnog suda iz članka VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i nikako ne doprinosi pravnoj sigurnosti i vladavini prava. […] U svezi s tim, slijedi da Ustavni sud nema nadležnost da u apelacijskom postupku razmatra odluku Ustavnog suda FBiH iz apstraktne nadležnosti, odnosno da razmatra krši li odluka entitetskog ustavnog suda kojom je ukinut/promijenjen neki zakon, odnosno opći akt, neka od apelantovih ustavnih prava".

21. Dakle, iz prakse Ustavnog suda proizlazi *mutatis mutandis* da se Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21 ne bi mogla preispitivati ni kroz apelacijsku nadležnost iz članka VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Kada je u pitanju apstraktna nadležnost Ustavnog suda iz članka VI/3.a) i VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, u okviru te nadležnosti ne mogu se preispitivati odluke entitetskih ustavnih sudova, odnosno ne može se preispitivati Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21.

22. Stoga, s obzirom na to da se navedena odluka Ustavnog suda Republike Srpske ne može preispitivati, Ustavnom sudu ostaje da ispita je li Zakon o plaćama koji je na snazi, nakon Odluke Ustavnog suda Republike Srpske broj U-68/21, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

23. Ustavni sud zapaža da Zakon o plaćama i naknadama identično kao i u citiranom predmetu broj U-18/21 ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka. Takva pravna situacija je u suštini jednaka situaciji koja je postojala prije donošenja osporenog Zakona o plaćama i naknadama kada je donesena Odluka Ustavnog suda broj U-18/21 (vidi točku 18. ove odluke).

24. Stoga, evidentno je da ponovno postoji razlika u ostvarivanju prava na naknadu toplog obroka između sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj, s jedne strane, u odnosu na ostale proračunske korisnike u Republici Srpskoj, te sve ostale uposlenike u Republici Srpskoj koji nisu proračunski korisnici, kao i u odnosu na nositelje sudačke i tužiteljske funkcije u Federaciji BiH. Prema tome, Ustavni sud smatra da osporeni Zakon nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava BiH jer krši načelo neovisnosti pravosuđa (što uključuje i financijsku neovisnost sudstva uopće i suca kao pojedinca) kao temeljne garancije vladavine prava. Osim toga, pozivajući se na razloge iz navedenih odluka, Ustavni sud zaključuje da, budući da ne sadrži odredbe koje reguliraju naknadu na ime toplog obroka, osporeni Zakon nije u skladu ni s odredbama članka II/4. Ustava BiH u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*op. cit., U-18/21* od 24. ožujka 2022. godine, toč. 38. i 39.).

25. Stoga, Ustavni sud zaključuje da osporeni Zakon o plaćama i naknadama nije u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju te člankom 26. Međunarodnog pakta.

VII. Zaključak

26. Ustavni sud zaključuje da osporeni Zakon o plaćama i naknadama nije u skladu s odredbama članka I/2. Ustava BiH i odredbama članka II/4. Ustava BiH u svezi sa člankom 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju i člankom 26. Međunarodnog pakta budući da ne sadrži odredbe u pogledu naknada za topli obrok.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, v. r.

437

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-6/25**, рјешавајући захтјеве **Кемала Адемовића**, **замјеника предсједавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине**, и **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана

VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија

на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву **Кемала Адемовића, замјеника предсједавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, за оцјену уставности Закона о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25),

утврђује се да Закон о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) није у складу са чланом II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и чланом 11 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У складу са чланом 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Закон о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) ставља се ван снаге и престаје да важи од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25 од 5. марта 2025. године).

На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, престаје правно дејство Одлуке о привременој мјери број У-6/25 од 7. марта 2025. године.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Кемал Адемовић, замјеник предсједавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Адемовић), поднио је 6. марта 2025. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25; у даљњем тексту: оспорени закон). Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би се забранила примјена оспореног закона до доношења коначне одлуке Уставног суда. Захтјев је евидентиран под бројем У-6/25.

2. Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), поднио је 19. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности оспореног закона. Захтјев је евидентиран под бројем У-14/25.

II. Поступак пред Уставним судом

3. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број У-6/25 од 7. марта 2025. године (доступна на www.ustavnisud.ba) усвојио захтјев подносиоца Адемовића и привремено ставио ван снаге *ab initio* оспорени закон до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву.

4. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 10. и 24. марта 2025. године да достави одговор на захтјев у року од 30 дана од пријема дописа.

5. Народна скупштина није доставила одговор на захтјев.

6. С обзиром на то да се захтјевима покрећу иста или слична уставна питања, Уставни суд је, у складу са чланом 32 Правила Уставног суда, одлучио да наведене захтјеве споји и донесе једну одлуку под бројем У-6/25.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева број У-6/25

7. Подносилац Адемовић сматра да оспорени закон није у складу са чл. I/2, II/1, II/2, II/3.ф), г), х) и и), II/4, II/6, II/7, II/8. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, затим чл. 8, 9, 10, 11 и 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чл. 17, 18, 19, 22 и 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљњем тексту: МПГПП).

8. Подносилац захтјева је најприје указао на кључне одредбе оспореног закона, који уводи нову категорију "непрофитних организација" и "агенте страног утицаја" које финансијски помажу страни субјекти. Затим је навео да тај закон прописује обавезу регистрације тих организација у посебан регистар, означавање свих њихових материјала те могућност санкције у виду забране рада ако организације не поштују прописане обавезе. У вези с тим, сматра да из цитираних одредби недвосмислено произлази да се увођењем потпуно нове категорије удружења и фондација сходно извору финансирања, уписивањем у посебан регистар и наметањем обавезе означавања свих материјала тих удружења и фондација врши њихова стигматизација. Сматра да се врши дискриминација организација цивилног друштва прописивањем могућности изрицања санкције удружењима и фондацијама који не поступају у складу с обавезама из оспореног закона зато што примају иностране донације. Наведеним поступањем, према оцјени подносиоца захтјева, врши се директна дискриминација удружења и фондација који примају иностране донације, те се отежава њихов рад, као и дискриминација лица која финансијски подржавају рад удружења и фондација на основу њиховог држављанства. У том погледу, подносилац захтјева је указао да је Европски суд правде у предмету број Ц-78/18 те у сличном предмету против Мађарске закључио да такво нормирање законодавца представља дискриминацију. С обзиром на то, сматра да је оспорени закон супротан одредбама члана 14 Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, члана 26 МПГПП те члана II/4. Устава Босне и Херцеговине.

9. Даље, подносилац захтјева истиче да оспорени закон који намеће обавезу пријављивања страних донација

и помоћи крши основна људска права и слободе, укључујући и право на слободу удруживања и право на поштовање приватног живота. Према његовој оцјени, те одредбе односно обавезе могу да створе негативну перцепцију о организацијама и да ограниче њихову слободу дјеловања. У том погледу указује да ограничавање слободе удруживања, према судској пракси Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд), може да буде оправдано само ако постоје оправдани циљеви, што у конкретном случају није довољно образложено. Такође сматра да такво законодавство може да има одвраћајући учинак на стране донаторе, који би могли да се суздрже од помоћи организацијама због страха од прекомјерне контроле и објављивања података. Осим тога, подносилац захтјева сматра да оспорени закон оставља нејасноће у погледу дефиниције "друге врсте помоћи", што додатно компликује његову примјену и може да узрокује несигурност за организације и њихове донаторе.

10. Даље, према мишљењу подносиоца захтјева, постоји неусклађеност спорног закона са Законом о заштити личних података јер оспоравани закон не обезбјеђује услове за закониту и правичну обраду личних података, што га чини правно упитним. Сматра да оспорени закон, осим тога, превише широко дефинише политичко дјеловање невладиних организација, укључујући и активности које могу бити интерпретиране као покушај формирања јавног мнијења ради постизања политичких циљева, што угрожава слободу изражавања и рад невладиних организација. Такође, оспорени закон нарушава основна људска права, укључујући и слободу мисли, савјести, вјере и изражавања, што је у супротности с Уставом Босне и Херцеговине и међународним конвенцијама. Подносилац захтјева сматра да оспорени закон одступа од европских норми попут Препорука Савјета Европе о правном статусу невладиних организација те приоритета Европске комисије за чланство Босне и Херцеговине у ЕУ, јер ограничава развој цивилног друштва и тиме удаљава Босну и Херцеговину од европског пута. Поред наведеног, у захтјеву се указује на нескладност с Европском конвенцијом јер закон ограничава слободу удруживања, што представља незаконито и несразмјерно мијешање у право на слободу удруживања. У том контексту, подносилац захтјева се позвао на пресуду Европског суда у предмету *Ecodefence и други против Русије*, наводећи да је Европски суд утврдио да су обавезе, ограничења и санкције који су удружењима и другим учесницима цивилног друштва у Русији били наметнути Законом о страним агентима имали обесхрабрујући учинак, те су представљали незаконито и несразмјерно мијешање у право на слободу удруживања.

11. На крају, подносилац захтјева је указао на Мишљење Венецијанске комисије CDLAD(2023)016 од 13. јуна 2023. године, када је оспорени закон још био у фази нацрта. У том мишљењу су, како је наведено, такође наглашени озбиљни недостаци у Нацрту закона, те је наведено: "С обзиром на постојеће озбиљне недостатке Нацрта закона, ODIHR и Венецијанска комисија позивају власти Републике Српске да поново размотре његово усвајање и да се укључе у даљње консултације са свим актерима с циљем гарантовања уживања права на слободу удруживања и слободе изражавања у Републици Српској, уз проширење дјелокруга прописа. Уколико органи јавне власти ипак наставе с процедуром доношења овог нацрта закона, неопходно је јасно образложити потребу за тим. То подразумијева процјену ризика сектора цивилног друштва и значајно ревидирање и побољшање постојећих нацрта одредби како би се обезбиједила усклађеност с принципима правне сигурности, легитимитета, неопходности и пропорционалности у складу с међународним стандардима људских права."

б) Наводи из захтјева број У-14/25

12. Подносилац Комшић сматра да је оспорени закон супротан чл. I/2, II/2, II/3.и) Устава Босне и Херцеговине, члану 11 Европске конвенције те члану 22 МПГПП.

13. Подносилац Комшић наводи да је оспореним законом установљен Посебан регистар непрофитних организација пред Министарством правде Републике Српске (у даљњем тексту: Министарство). У том регистру се евидентирају удружења и фондације, као и стране и међународне невладине организације основане и регистроване у РС, које у цијелости или дјелимично финансирају друге државе, њихови органи или њихови овлашћени заступници, међународне и стране организације, страни држављани или регистроване невладине организације које се финансирају из иностранства. Уз то, установљена је обавеза непрофитних организација да поднесу пријаву Министарству у року од 15 дана од дана пријема финансијских средстава или друге врсте помоћи од страног субјекта. Такође, организације које су уписане у Регистар у обавези су да Министарству достављају полугодишње и годишње финансијске извјештаје, с назнаком уплатиоца, висине уплаћених средстава, врсте и износа накнаде и прихода изражених у новцу или другој вриједности, као и извјештај о утрошку средстава (чл. 1, 2, 6, 7, 8 и 11 оспореног закона). Подносилац Комшић даље наводи да су оспореним законом забрањена два облика рада непрофитних организација означена као "политичко дјеловање" и "политичка активност". Истиче да се под политичким дјеловањем подразумијева учешће организација у предизборној кампањи политичких странака и кандидата, прикупљање средстава за политичке странке и кандидате, финансирање кандидата, односно политичких странака и спровођење политичке активности у сврху остваривања утицаја на формирање јавног мнијења ради постизања политичких циљева. С друге стране, политичка активност обухвата сваку активност непрофитних организација према органима, институцијама или изабраним представницима РС или представницима РС у институцијама Босне и Херцеговине, у смислу формулисања политике, политичког или јавног интереса РС. Међутим, у погледу те категорије забрањених активности нису предвиђени изузеци који су нормирани у односу на политичко дјеловање (члан 3). Подносилац захтјева наводи да се непрофитне организације које се баве политичким дјеловањем или политичким активностима, као и другим активностима које се односе на политичко организовање и дјеловање усмјерено на угрожавање демократије, нарушавање интегритета РС, кршење Уставом РС загарантованих слобода и права и распиривање националне, расне или вјерске мржње и нетрпељивости могу сврстати у јединствену категорију "агенти страног утицаја" (члан 2 став 5). Такође наводи да је оспореним законом прописана прекршајна одговорност, уз могућност изрицања новчане казне у износу од 1.000 до

5.000 КМ, за неизвршавање обавеза које се односе на обиљежавање промотивног материјала, подношење пријаве Министарству, допуне пријаве о извршеним промјенама, те достављање финансијског извјештаја (члан 18). Такође је прописана и могућност забране рада непрофитних организација и кривична одговорност одговорних лица у случају поступања супротно Уставу и прописима РС, обављања политичког дјеловања и политичких активности, односно поступања као агената страног утицаја на штету индивидуалних или других права грађана, те када Пореска управа РС утврди неправилности у финансијском пословању (члан 16).

14. У односу на кршење члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева је навео да оспорени закон крши принцип демократије и принцип правне сигурности.

15. Подносилац захтјева наводи да демократија подразумијева изузетно широк и сложен сплет политичких односа у конкретном друштву, који се примарно остварују поступањем државних институција, правичном и равноправном партиципацијом политичких субјеката, али и цивилног друштва. Истиче да представници цивилног друштва имају кључну улогу у процесу друштвене демократизације остварујући своје суштинске функције – функцију мониторинга и корекције власти, те функцију политичке партиципације, што је потврђено и у пракси Европског суда (види Европски суд, *Московски огранак Војске спаса против Русије*, представка број 72881/01, пресуда од 5. октобра 2006. године, тачка 61). Подносилац захтјева сматра да се доношењем оспореног закона директно подривају демократски принципи тако што се забрањује предузимање оних активности које законодавац означава "политичким". Истиче да такве активности у својој суштини представљају основне активности невладиних организација у цивилизованом демократском окружењу путем којих организације цивилног друштва остварују своју основну сврху која им је додијељена у демократском процесу. Подносилац захтјева сматра да наведено легислативно рјешење отвара простор да се било која активност предузета према јавним властима означи као "политичка", те да се примјеном репресивног система санкционисања спријечи критичко и слободно дјеловање невладиних организација и да се оне ставе под фактичну контролу јавних власти у ентитету Република Српска. Истиче да наведени циљ оспореног закона потврђује и чињеница да је као искључива "санкција" за предузимање тих активности невладиних организација предвиђена мјера забране обављања рада, те кривична одговорност за одговорна лица у тим невладиним организацијама. Подносилац захтјева наводи да ће штетне посљедице оспореног закона наступити у виду значајног редуковања броја невладиних организација и квалитета њиховог рада, нарочито због чињенице да највећи број невладиних организација у Босни и Херцеговини управо финансирају инострани донатори. У коначници, ентитетски законодавац све непрофитне организације које обављају наведене активности проглашава "агентима страног утицаја", на који начин се ствара понижавајући и деградирајући амбијент за све организације цивилног друштва које се опредијеле за слободно дјеловање. Такође, креирање деградирајућег амбијента примјетно је и у односу на успостављање посебних режима финансијског надзора над радом невладиних организација, односно стављања њима на терет неоправдано комплексних обавеза, иако се циљ транспарентности могао остварити и већ постојећим нормативно-правним оквиром.

16. У односу на повреду принципа правне сигурности, подносилац захтјева истиче да презентована легислативна рјешења указују на њихову очиту непрецизност и непредвидљивост. Наводи да одредбе оспореног закона према којима се дефинишу и забрањују "политичке активности" непрофитних организација, а које заправо обухватају активности које су у основу сваког дјеловања цивилног друштва у демократском амбијенту, не задовољавају критеријум прецизности нити је садржан принцип пропорционалности. Такође, те одредбе због своје ширине и уопштености остављају неограничен дискрециони простор надлежним органима ентитетске власти да самостално и најчешће политички процјењују да ли се конкретно поступање непрофитне организације може сматрати политичком активношћу. Истиче да неограничени степен дискреционе оцјене олако може да проузрокује различите облике злоупотребе додијељених овлашћења у односу на статус невладиних организација, што у коначници може резултирати њиховим престанком рада те кривичним процесуирањем одговорних лица. Осим тога, подносилац захтјева указује да одредбе оспореног закона не прописују поступак правне заштите у односу на широко постављена овлашћења надлежног министарства, што је неприхватљиво јер се на тај начин у цијелости нарушава принцип пропорционалности. Наведено посебно када се има у виду да је као једина санкција за случај предузимања активности из непрецизне правне норме сам престанак рада непрофитне организације. Подносилац захтјева указује да је Европски суд у предмету *Tebieti Mühafize Cemiyyeti и Israfilov против Азербејџана* (види Европски суд, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti и Israfilov против Азербејџана*, представка број 37083/03, пресуда од 8. октобра 2009. године) установио да одредбе спорног закона не испуњавају стандарде прецизности, између осталог јер је, према домаћем законодавству, престанак рада дате организације била једина санкција. Наводи да непрецизност правних норми произлази из одсуства каузалитета између директног или индиректног иностраног финансирања и самих (политичких) активности непрофитне организације. У вези с тим, истиче да за примјену осталих механизама санкција из оспореног закона није потребно да конкретно удружење поступа по налогу или интересу уплатиоца иностраних средстава. Умјесто тога, за примјену санкције прописане оспореним законом довољно је само да се организација у потпуности или дјелимично финансира из спољног или иностраног извора. Стога сматра да организације цивилног друштва нису у објективној могућности да процијене на који начин треба да ускладе своје дјеловање са захтјевима правне норме како би избјегле санкционисање у складу с оспореним законом (види *Zhechev против Бугарске*, тачка 55).

17. У односу на кршење члана II/2. и II/3.и) Устава Босне и Херцеговине, члана 11 Европске конвенције и члана 22 МПГПП, подносилац захтјева наводи да је ступањем на снагу оспореног закона извршено мијешање у право на слободу удруживања. Имајући у виду да одредбе оспореног закона не задовољавају захтјеве прецизности и предвидљивости, сматра да мијешање у право на слободу

удруживања није законито. Даље наводи да је из образложења оспореног закона видљиво да је циљ Закона да се обезбиједи јавност рада непрофитних организација, као и да се спријечи урушавање уставног уређења и правног поретка у босанскохерцеговачком ентитету Република Српска и штетне посљедице на рад органа и организација у том ентитету. У вези с тим, подносилац захтјева истиче да се, према одредбама Европске конвенције, изузеци који се односе на слободу удруживања морају уско тумачити, тако да је њихово набрајање строго исцрпно а њихова дефиниција ограничавајућа (види *Sidiropoulos и други против Грчке*, тачка 38). Подносилац захтјева сматра да мијешање није засновано на легитимним циљевима из одредбе члана 11 став 2 Европске конвенције. Подносилац захтјева даље наводи да мијешање у право на слободу удруживања не задовољава ни принцип пропорционалности, прије свега због означавања непрофитних организација као "агената страног утицаја". Наводи да та формулација има искључиво негативну конотацију и усмјерена је примарно ка стварању деградирајућег, демотивишућег и застрашујућег амбијента за њихов свакодневни рад. Подносилац захтјева наводи да одредбе оспореног закона не садрже елементе којима се јасно дефинише "страни утицај" јер не прави разлику између позитивног "страног утицаја" и оне врсте "страног утицаја" који евентуално садржи негативне елементе или намјере. Истиче да је Европски суд у предмету *Ecodefence и други против Русије*, који је вођен поводом готово истовјетног чињеничног супстрата, закључио да правна категоризација "агенти страног утицаја" непрофитне организације означава као субјекте који су под страном контролом, независно од тога што су оне *de iure* и *de facto* дио домаћег цивилног друштва, те раде у прилог заштите људских права и слобода, владавине права и развоја демократског система. У том предмету је, као и оспореним законом, наведена квалификација додијељена свим организацијама које се у цијелости или дјелимично финансирају из одређеног иностраног извора, без утврђивања да ли су оне под стварном иностраном контролом и зависношћу и да ли је утицај иностраног фактора позитиван или негативан. Подносилац захтјева даље наводи да је непропорционалност усвојених законских рјешења спрам претпостављеног легитимног циља манифестирана кроз: (i) онемогућен или отежан приступ средствима финансирања организација цивилног друштва и (ii) природу и интензитет нормираних санкција за рад организација. У вези с тим, указује да могућност удружења да затражи, прими или користи средства, а како би могао да ради на имплементацији и одбрани својих циљева, представља основни елемент слободе удруживања (види Европски суд, *Aliyev против Азербејџана*, пресуда од 20. септембра 2018. године, представке бр. 68762/14 и 71200/14, тачка 212). Када држава користи одређене инструменте за ограничење те основне слободе, посебно у дијелу финансирања, њихова пропорционалност се испитује с аспекта доступности факултативних могућности које би организацијама стајале на располагању (види *Animal Defenders International против Велике Британије*, тачка 117). Наводи да у околностима када оспорени закон за све непрофитне организације, које се и дјелимично финансирају из одређеног иностраног извора, предвиђа посебан режим рада, организације цивилног друштва имају једино могућност окретања ка домаћим изворима финансирања. Међутим, подносилац захтјева истиче да би то представљало "лажну алтернативу", коју конструкцију је Европски суд искористио у предмету *Ecodefence и други против Русије*, означавајући појаву када невладине организације нису имале обезбијеђен приступ домаћем финансирању на транспарентан и недискриминишући начин. Подносилац захтјева даље наводи да је изостанак пропорционалности мијешања посебно испољен у односу на систем санкционисања прописан чланом 16 оспореног закона, према којем је као једина санкција за забрањени рад непрофитних организација предвиђен "престанак рада" и кривична одговорност одговорног лица. У вези с тим, истиче да је Европски суд у предмету *Vona против Мађарске* утврдио да је "распуштање удружења оштра мјера која за собом повлачи значајне посљедице и која се може примијенити само у најозбиљнијим случајевима", а ти случајеви морају бити "строго ограничени." Такође, "саме санкције не би смјеле представљати облик цензуре нити спречавати невладине организације у извршавању њихових задаћа ‘чувара друштва’" (види *Tdrsasdg a Szabadsagjogokert против Мађарске*, тачка 27). Подносилац захтјева указује и да с циљем задовољавања принципа пропорционалности мијешања у случају распуштања организације "власт мора показати да не постоје други начини за постизање истих циљева, којим би се мање озбиљно мијешали у право на слободу удруживања" (види *Удружење "Rhino" против Швајцарске*, тачка 65). Такође указује на став Европског суда "да би се у ситуацијама када је распуштање удружења једина санкција доступна према домаћем праву без обзира на тежину дотичне повреде, већа флексибилност у избору сразмјерније санкције могла постићи увођењем мање радикалних алтернативних санкција" (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti и Israfllov против Азербејџана*, тачка 82). Стога сматра да оспорени закон у дијелу поступања као "агената страног утицаја" не испуњава услов пропорционалности. У том контексту, подносилац захтјева је истакао да је Европски суд у предмету *Ecodefence и други против Русије* утврдио изостанак пропорционалности иако су као санкције биле предвиђене и новчане казне за невладине организације. Сматра да санкционисање у виду престанка рада за свако поступање које потпада под категорију "агенти страног утицаја", како је то прописано оспореним законом, очигледно не задовољава критеријум пропорционалности.

IV. Релевантни прописи

18. **Закон о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација** ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом успоставља се Посебан регистар непрофитних организација основаних у Републици Српској које финансијски или на други начин помажу страни субјекти (у даљем тексту: Регистар), политичко дјеловање и политичке активности непрофитних организација које их одређује као агенте страног утицаја, уређују услови и начин обезбјеђења јавности рада, те прописују друга питања у вези са радом тих организација.

Члан 2.

(1) Под непрофитним организацијама из члана 1. овог закона подразумијевају се удружења и фондације, као и

стране и међународне невладине организације основане и регистроване у Републици Српској у складу са Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 52/01 и 42/05), које у цијелости или дјелимично финансирају друге државе, њихови органи или њихови овлаштени заступници, међународне и стране организације, страни држављани или регистроване невладине организације које се финансирају из иностранства (у даљем тексту: непрофитне организације).

(2) Под страним субјектом подразумијева се влада, извршни орган друге државе или страна политичка странка, физичко лице које нема држављанство Босне и Херцеговине и пребивалиште у Босни и Херцеговини или правно лице или група правних лица која је организована, регистрована или основана по прописима друге државе или која има сједиште у другој држави.

(3) Влада друге државе означава извршни орган власти сваке државе осим Босне и Херцеговине.

(4) Страна политичка странка означава сваку политичку странку регистровану по прописима друге државе.

(5) Агент страног утицаја, у смислу овог закона, јесте непрофитна организација коју финансијски или на други начин помажу страни субјекти, а која се бави политичким дјеловањем или политичким активностима прописаним чланом 3. овог закона, као и другим активностима које се односе на политичко организовање и дјеловање усмјерено на угрожавање демократије, нарушавање интегритета Републике Српске, кршење Уставом Републике Српске зајамчених слобода и права и распиривање националне, расне или вјерске мржње и нетрпељивости.

Члан 3.

(1) Политичко дјеловање непрофитних организација подразумијева учешће у предизборној кампањи политичких странака и кандидата, прикупљање средстава за политичке странке и кандидате, финансирање кандидата, односно политичких странака и спровођење политичке активности у сврху остваривања утицаја на формирање јавног мњења ради постизања политичких циљева.

(2) Политичка активност означава сваку активност према органима, институцијама или изабраним представницима Републике Српске или представницима Републике Српске у институцијама Босне и Херцеговине у смислу формулисања политике, политичког или јавног интереса Републике Српске.

(3) Непрофитним организацијама није дозвољено политичко дјеловање нити обављање политичке активности у смислу ст. 1. и 2. овог члана.

(4) Статут, дјеловање и активности непрофитних организација не могу бити супротни уставном поретку нити усмјерени на угрожавање демократије, нарушавање интегритета Републике Српске, кршење Уставом Републике Српске зајамчених слобода и права и распиривање националне, расне или вјерске мржње и нетрпељивости.

Члан 4.

Политичким дјеловањем, у смислу овог закона, не сматра се дјеловање у области науке, културе, социјалне и здравствене заштите, спорта, заштите потрошача, заштите права националних мањина и лица са инвалидитетом, заштите животне средине, борбе против корупције, филантропије, волонтерства и информисања, као и дјеловање у оквиру Уставом Републике Српске загарантованих слобода и права.

Члан 5.

Материјали непрофитних организација који се објављују путем електронских медија, информационих и телекомуникационих мрежа или се на други начин дистрибуишу морају имати ознаку непрофитне организације.

Члан 6.

Регистар успоставља и води Министарство правде (у даљем тексту: Министарство).

Члан 7.

У Регистар се уписују подаци за непрофитне организације, и то:

1) назив и сједиште оснивача,

2) подаци о оснивачком акту и рјешењу о упису издато од надлежног органа,

3) подаци о статуту,

4) органи непрофитне организације,

5) одлука о избору лица овлаштеног за заступање.

Члан 8.

(1) Непрофитна организација обавезна је да поднесе пријаву Министарству, у року од 15 дана од дана пријема финансијских средстава или друге врсте помоћи од страног субјекта, на обрасцу пријаве који правилником прописује министар правде (у даљем тексту: министар).

(2) Подносилац пријаве обавезан је да о свим промјенама у свом дјеловању достави допуну пријаве у року од 30 дана од дана настанка промјене.

Члан 9.

Ако се у поступку подношења или допуне пријаве утврди да је пријава или допуна непотпуна, примјењују се одредбе Закона о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Српске", бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18).

Члан 10.

(1) Подаци уписани у Регистар, као и документација на основу које се упис врши морају бити доступни и дати на увид надлежном инспекцијском органу.

(2) Министарство, на захтјев суда, јавног тужилаштва, Министарства унутрашњих послова или надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске, доставља податке уписане у Регистар.

(3) Изузетно од става 2. овог члана, подаци уписани у Регистар могу се дати на увид и другим органима Републике Српске на образложен захтјев, ако за то постоји оправдан интерес.

Члан 11.

(1) Непрофитна организација која је уписана у Регистар обавезна је да Министарству достави полугодишњи и годишњи финансијски извјештај са назнаком уплатиоца, висине дозначених средстава, врсте и износа накнаде и прихода изражених у новцу или другој вриједности, као и извјештај о утрошку средстава.

(2) Министарство доставља Пореској управи Републике Српске финансијски извјештај ради контроле финансијског пословања.

Члан 12.

Надзор над законитошћу рада непрофитне организације врши надлежни инспекцијски орган.

Члан 13.

Редован инспекцијски надзор над законитошћу рада непрофитне организације врши се једном годишње.

Члан 14.

Изузетно, ванредни инспекцијски надзор над законитошћу рада непрофитне организације спроводи се по представкама грађана, правних лица, јавно доступних информација, органа Републике Српске или на захтјев надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске.

Члан 15.

Министарство прати активности непрофитних организација из члана 2. став 1. овог закона како на територији Републике Српске, тако и у другим дијеловима Босне и Херцеговине.

Члан 16.

У случају да непрофитна организација у свом дјеловању поступа супротно Уставу Републике Српске и прописима Републике Српске, дјелује и спроводи активности на начин како је то прописано чланом 3. овог закона, односно као агент страног утицаја на штету индивидуалних и других права грађана, или уколико Пореска управа Републике Српске утврди неправилности у финансијском пословању, Министарство доставља приједлог надлежном суду за забрану обављања рада и подноси пријаву против одговорних лица у складу са одредбама кривичног законодавства Републике Српске.

Члан 17.

На питања која нису прописана овим законом примјењују се одредбе Закона о удружењима и фондацијама Републике Српске.

Члан 18.

Новчаном казном од 1.000 КМ до 5.000 КМ казниће се за прекршај непрофитна организација, која:

1) не обиљежи промотивни материјал у складу са чланом 5. овог закона,

2) не поднесе пријаву или приликом подношења пријаве или допуне пријаве да нетачан податак у вези са уписом у Регистар из члана 8. овог закона,

3) не достави допуну пријаве о извршеним промјенама у року прописаном у члану 8. став 2. овог закона,

4) не достави финансијски извјештај из члана 11. овог закона.

Члан 19.

(1) Министарство ће успоставити Регистар у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона.

(2) Министар ће у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона донијети Правилник о садржају и обрасцу пријаве за упис у Регистар из члана 8. став 1. овог закона.

Члан 20.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

19. **Образложење приједлога Закона о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација** у релевантном дијелу гласи:

IV РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске уредио је питања оснивања, поступак регистрације, унутрашњу организацију и престанак рада удружења и фондација, с тим да област јавности рада није регулисао.

Примарни циљ за усвајање овог приједлога јесте јавност рада непрофитних организација. Рад непрофитних организација у Републици Српској, основаних у складу са Законом о удружењима и фондацијама, које финансијски или на други начин помажу страни субјекти, њихово политичко дјеловање и политичке активности као агената страног утицаја до данас није уређено законом, чиме се стварају претпоставке за урушавање уставног уређења и правног поретка Републике Српске и чине штетне посљедице на рад органа и организација Републике Српске.

20. **Заједничко мишљење о Нацрту закона Републике Српске о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) и Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR)**, усвојено на пленарној сједници Венецијанске комисије 9. и 10. јуна 2023. године, у релевантном дијелу гласи:

Образложење за израду Нацрта закона је нејасно и очигледно није засновано на било каквој процјени ризика или консултацијама с удружењима и осталима на које потенцијално закон има утицај. Образложење Нацрта закона само се односи на неадекватност постојећег законског оквира и потребу да се повећа транспарентност удружења или невладиних организација које добијају средства из иностранства. У том погледу, ODIHR и Венецијанска комисија понављају да повећање транспарентности само по себи не представља легитиман циљ као што је предвиђено међународним инструментима, иако може представљати средство у остваривању једног или више легитимних циљева признатих као омогућавање ограничења права на слободу удруживања, као што је јавни ред или превенција злочина као што су прање новца и финансирање тероризма.

Из информација којима располажу ODIHR и Венецијанска комисија не чине се релевантни и довољни разлози за подвргавање НПО-а додатним захтјевима регистрације и извјештавања. Нацрт закона је формулисан у превише неодређеним и двосмисленим терминима, гдје су повреде непредвидиве, а санкције несразмјерно строге, укључујући забрану рада поменутих НПО-а.

Многи широко формулисани појмови Нацрта закона, укључујући дефиницију НПО-а, вјероватно ће бити у супротности са захтјевом да свако ограничење права слободе удруживања мора бити прописано законом, што подразумијева да буде предвидљиво. Посебно, обим политичких активности од којих се НПО мора суздржати није у складу са захтјевом предвидљивости, јер ће за такву организацију бити врло тешко процијенити које врсте активности или заговарање су илегални према члановима 3 и 4 Нацрта закона, чиме се такође прекомјерно ограничава право слободе изражавања с ефектом застрашивања отворених дискусија о питањима од виталног интереса за јавност.

Новим обавезама извјештавања наметнутим НПО-има би се захтијевале информације о донатору и износу додијељених средстава, без икакве минималне граничне вриједности, што значи да би НПО-и били обавезни да пријаве сва примљена средства, без обзира на износ, чак и мање суме, што би представљало значајан терет за

предметне НПО-е. Нацрт закона не дефинише јасно врсту информација или докумената које може да захтијева надлежно инспекцијско тијело. Не садржи заштитне мјере како би се спријечио потенцијални ризик од злоупотребе прописа или дискриминаторских мјера које могу довести до узнемиравања. Постоји такође велики ризик да се одредбе Нацрта закона о забрани рада НПО-а због дјела супротних његовим одредбама, без обзира на њихову озбиљност, примијене без поштовања принципа пропорционалности. Обим новчаних казни које могу бити изречене за повреде одредби Нацрта закона такође је знатно већи од предвиђених казни из Закона из 2001. године и изгледа несразмјерно. Нацрту закона такође недостају одредбе које гарантују приступ ефективним правним лијековима ради оспоравања или тражења преиспитивања одлука донијетих у контексту његове примјене, а које могу повриједити право на слободу удруживања и изражавања.

С обзиром на постојеће озбиљне недостатке Нацрта закона, ODIHR и Венецијанска комисија позивају власти Републике Српске да поново размотре његово усвајање и да се укључе у даљње консултације са свим актерима с циљем гарантовања уживања права на слободу удруживања и слободе изражавања у Републици Српској, уз проширење дјелокруга прописа. Уколико органи јавне власти ипак наставе с процедуром доношења овог Нацрта закона, неопходно је јасно образложити потребу за тим. То подразумијева процјену ризика сектора цивилног друштва и значајно ревидирање и побољшање постојећих нацрта одредби како би се обезбиједила усклађеност с принципима правне сигурности, легитимитета, неопходности и пропорционалности у складу с међународним стандардима људских права.

Венецијанска комисија и ODIHR остају на располагању органима Републике Српске за даљњу помоћ у вези с овим питањем.

21. **Основни принципи о статусу невладиних организација у Европи и Меморандум објашњења, Стразбур, 13. новембар 2002. године, и Препорука CM/Rec(2007)14 Комитета министара Савјета Европе државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи (10. октобар 2007. године)** у релевантном дијелу гласе:

Невладине организације могу тражити и примати финансијска средства – готовину или донације у натури – од друге земље, мултилатералних агенција или институционалног или појединачног донатора, у складу с генерално примјењивим девизним и царинским законима (тачка 50 Основних принципа и тачка 50 Препоруке Комитета министара). Могућност невладиних организација да траже донације у готовини или у натури је основни принцип, природна посљедица њихове непрофитне природе. Такви доприноси, заједно с приходима од било које економске активности, представљају витално средство невладиних организација за финансирање остваривања својих циљева. Међутим, та могућност да невладине организације прикупљају средства није апсолутна и може бити предмет регулације, с циљем заштите циљне публике (тачка 56 Меморандума с образложењем).

У духу транспарентности и одговорности, невладине организације треба да подносе годишњи извјештај својим члановима и директорима. Такви извјештаји се такође могу захтијевати да се подносе одређеном надзорном тијелу, ако су дотичним невладиним организацијама одобрене било какве пореске привилегије или друга јавна подршка. Конкретно, релевантне књиге, евиденције и активности невладиних организација могу, када је то прописано законом или уговором, бити предмет инспекције надзорне агенције. Невладине организације би генерално требале имати ревизију својих рачуна од стране институције или лица независног од њиховог менаџмента (тачке 60–64 Основних принципа и тачке 62–66 Препоруке Комитета министара).

22. **Декларација Уједињених нација о правима и одговорностима појединаца, група и државних органа у унапређивању и заштити универзално признатих људских права и основних слобода (Резолуција Генералне скупштине 53/144 од 8. марта 1999. године)** у релевантном дијелу гласи:

Члан 13

Свако има право, појединачно и заједно с другима, да тражи, прима и користи ресурсе изричито за сврху унапређења и заштите људских права и основних слобода мирољубивим средствима, а сходно члану 3 актуелне декларације.

23. **Резолуција Савјета за људска права Уједињених нација 22/6 о заштити бранилаца људских права (21. март 2013. године)** у релевантном дијелу гласи:

5. подстиче државе да јавно признају важну и легитимну улогу бранилаца људских права у промоцији људских права, демократије и владавине права као битне компоненте обезбјеђења њихове заштите, укључујући и поштовање независности њихових организација и избјегавање стигматизације њиховог рада;

9. Такође позива државе: (а) да обезбиједе да захтјеви за извјештавање који се постављају појединцима, групама и органима друштва не ометају функционалну аутономију;

[...]

24. **Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске** ("Службени гласник Републике Српске" бр. 52/01 и 42/05)

За потребе ове одлуке користи се текст прописа који је у службеном гласилу објављен само на српском језику, али лекторисан на службене језике у Босни и Херцеговини, који у релевантном дијелу гласи:

Глава I

ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1

Законом о удружењима и фондацијама (у даљњем тексту: Закон) уређује се оснивање, регистрација, унутрашња организација и престанак рада удружења и фондација.

Члан 3

Удружења и фондације самостално одређују своје циљеве и дјелатности у складу с Уставом и законом.

Статут и дјеловање удружења и фондација не могу бити супротни уставном поретку нити усмјерени на његово насилно подривање, распиривање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивост или дискриминације забрањене Уставом и законом.

Циљеви и дјелатност удружења и фондација не могу укључивати ангажовања у предизборној кампањи политичких странака и кандидата, прикупљање средстава

за политичке странке и кандидате и финансирање кандидата, односно политичких странака.

Члан 5

Удружења и фондације подносе годишњи извјештај о раду и финансијски извјештај у складу са законом, другим прописима и статутом.

Члан 29 став 3

Ако суд утврди да су статутарни циљеви и дјелатност удружења или фондације у супротности с одредбама члана 3 ст. 2 и 3, члана 4 став 1 Закона, рјешењем ће одбити захтјев за упис у регистар.

Члан 31

Удружења и фондације дужни су да суду поднесу пријаву о свакој промјени чињеница које се уписују у регистар, у року од 30 дана од дана извршене промјене.

Члан 41

Удружењу, односно фондацији забрањене се рад:

- ако дјелује супротно одредбама члана 3 став 2 овог закона;

- ако након изречене прекршајне казне сагласно члану 47 став 1 тач. 1 и 4 овог закона настави да обавља дјелатност због које је изречена прекршајна казна.

У случајевима из претходног става поступак спроводи Регистарски суд сходном примјеном одредби Закона о кривичном поступку.

Глава VIII

НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОШЋУ РАДА УДРУЖЕЊА И ФОНДАЦИЈА

Члан 43

Надзор над законитошћу рада удружења и фондација врши надлежни орган управе Републике Српске у чије подручје спада праћење стања у области на коју се односи дјелатност удружења или фондације.

Глава IX

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 47

Казном од 300 КМ до 3.000 КМ казниће се због прекршаја удружење или фондација која:

1. обавља дјелатности које нису сагласне циљевима удружења или фондације (члан 3 став 3, члан 4 став 1, чл. 11 и 21);

[...]

3. суду не пријави промјене података који се уписују у регистар у року од 30 дана од дана наступања ове промјене (члан 31);

[...]

Казном од 100 КМ до 1.000 КМ за прекршаје из претходног става овог члана казниће се одговорно лице удружења или фондације.

V. Допустивост

25. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3.а) Устава БиХ, која гласи:

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

26. Захтјеве за оцјену уставности поднијели су замјеник предсједавајућег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и члан Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3.а) Устава БиХ. Такође, Уставни суд запажа да подносиоци захтјева траже оцјену уставности Закона о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација, из чега слиједи да је неспорно да постоји надлежност Уставног суда за одлучивање.

27. Стога, имајући у виду одредбе члана VI/3.а) Устава БиХ и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су захтјеви допустиви зато што су га поднијели овлашћени субјекти. Такође, не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

28. Подносиоци захтјева сматрају да је оспорени закон у супротности са чл. I/2, II/1, II/2, II/3.ф), г), х) и и), II/4, II/6, II/7, II/8. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, затим чл. 8, 9, 10, 11 и 14.Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чл. 17, 18, 19, 22 и 26 МПГПП. Имајући у виду наводе подносилаца захтјева, Уставни суд сматра да они прије свега покрећу питање усклађености оспореног закона у односу на право на слободу удруживања из члана II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и члана 11 Европске конвенције.

1. Право на слободу удруживања

29. **Устав Босне и Херцеговине** у релевантном дијелу гласи:

Члан II/3.

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

и) Слободу мирног окупљања и слободу удруживања.

30. **Европска конвенција** у релевантном дијелу гласи:

Члан 11.

1. Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући и право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса.

2. За остваривање ових права не смију се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и која су неопходна у демократском друштву у интересу националне безбједности или јавне безбједности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овим чланом не спречава се законито ограничавање остваривања ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

Основни принципи у вези с улогом удружења у демократском друштву

31. Уставни суд подсјећа да је Европски суд у више наврата потврдио директан однос између демократије и плурализма и слободе удруживања. Начин на који национално законодавство садржава ту слободу и начин на који је власти примјењују у пракси доиста открива стање демократије у одређеној држави (види Европски суд, *Gorzelik и други против Пољске* [ВВ], пресуда од 17. фебруара 2004. године, представка број 44158/98, тачка 88). Док се у контексту члана 11 Европске конвенције Европски суд често позива на суштинску улогу политичких партија у обезбјеђивању плурализма и демократије, удружења која су формирана у друге сврхе такође су важна за правилно функционисање демократије. Наиме, плурализам је такође изграђен на истинском препознавању и поштовању различитости и динамике културних традиција, етничких и културних идентитета, вјерских увјерења, те умјетничких, књижевних и друштвено-економских идеја и концепата. Хармонична интеракција лица и група с различитим идентитетима је неопходна за постизање друштвене кохезије. Сасвим је природно да се, тамо гдје цивилно друштво функционише на здрав начин, учешће грађана у демократском процесу у великој мјери остварује припадношћу удружењима у која се могу интегрисати једни с другима и заједно остваривати заједничке циљеве (види Европски суд, *Zhdanov и други против Русије*, пресуда од 16. јула 2019. године, представка број 12200/08 и друге двије, тачка 115). Наиме, учествовање грађана у демократском процесу углавном се постиже чланством у удружењима у којима се они могу повезати и заједно радити на постизању заједничких циљева (*op. cit., Московски огранак Војске спаса против Русије*, тачка 61). Слобода удруживања нарочито је важна за припаднике мањина, укључујући и националне и етничке мањине. Наиме, оснивање удружења ради изражавања и промоције њеног идентитета може бити кључно у помагању мањини да очува и заштити своја права (*idem, Gorzelik и други против Пољске*, тачка 93).

32. Према ставу Европског суда, способност грађана да формирају правно лице како би колективно дјеловали на пољу од заједничког интереса један је од најважнијих аспеката права на слободу удруживања без којег би то право било лишено сваког значења. Свакако, државе имају право да се увјере да су циљ и активности удружења у складу са законским прописима, али моћ државе да заштити своје институције и грађане од удружења која би могла да их угрозе мора се рестриктивно користити јер изузетке од правила слободе удруживања треба тумачити стриктно и само увјерљиви разлози могу да ограниче ту слободу. Свако уплитање мора одговарати "хитној друштвеној потреби", при чему израз "неопходан" нема флексибилност израза као "корисно" или "пожељно" (*idem, Gorzelik и други против Пољске*. тач. 88 и 94–95). Европски суд је признао да функција стварања различитих платформи за јавну дебату није ограничена на штампу, већ је могу обављати, између осталих, и невладине организације чије су активности суштински елемент информисане јавне дебате. Такође је прихватио да када невладина организација скреће пажњу на питања од јавног интереса, она има улогу "јавног чувара" од сличне важности као и штампа и може се окарактерисати као "друштвени чувар" којем се гарантује слична заштита према Европској конвенцији која се даје штампи. Начин на који "јавни чувари" спроводе своје активности може да има значајан утицај на правилно функционисање демократског друштва. У интересу је демократског друштва омогућити штампи да изврши своју виталну улогу "јавног чувара" у преношењу информација о питањима од јавног значаја, као што је и омогућити невладиним организацијама које истражују државу да учине исту ствар (види Европски суд, *Magyar Helsinki Bizottság против Мађарске* [ВВ], пресуда од 8. новембра 2016. године, представка број 18030/11, тач. 166 и 167 с даљњим референцама).

Релевантна пракса Европског суда

33. Уставни суд указује да је Европски суд у предмету *Ecodefence и други против Русије* (види Европски суд, *Ecodefence и други против Русије*, пресуда од 14. јуна 2022. године, представке бр. 9988/13 и 60 других) испитивао да ли је доношењем Закона о страним агентима и његовом примјеном Русија повриједила права удружења – апликаната из тог поступка заштићена чланом 11 Европске конвенције. Наиме, ступањем на снагу тог закона у Русији удружења – апликанти су била обавезна, под пријетњом изрицања управних и кривичних санкција, да се региструју као "страни агенти" јер су били "политички активни" и одређени дио својих средстава прискрбљивали су из "страног финансирања". Накнадним измјенама и допунама Закона о страним агентима уведене су додатне обавезе за невладине организације и лица овлашћена за њихово заступање, а које су укључивале означавање сваке њихове публикације као публикације коју је издао "страни агент", строге ревизије, те учестале и ненајављене инспекције. Такође, измјенама наведеног закона повећана су дискрециона овлашћења Министарства правосуђа које је самостално могло да неко удружење упише у регистар "страних агената". Резултат свега наведеног било је значајно ограничење и смањење активности удружења у подручјима цивилног друштва у којима су дјеловала попут људских права, заштите околиша, образовања, миграната и сл. Коначно, оптерећена значајним ограничењима у дјеловању и финансирању због примјене Закона о страним агентима многа од удружења (апликанти) морала су донијети одлуку о престанку постојања, то јест престала су постојати због отварања стечајног поступка.

34. Европски суд је закључио да је дошло до мијешања у право на слободу удруживања јер су удружења – апликанти и лица овлашћена за њихово заступање били директно погођени комбинацијом инспекција, нових захтјева за регистрацију, санкција и ограничења извора финансирања те начина дјеловања наметнутих Законом о страним агентима. Стога су морали да значајно промијене своје поступање како би смањили ризик од управних казни док су били у регистру "страних агената", које мјере и ограничења су довели и до престанка постојања неких од удружења (види тач. 78–87).

35. Даље, разматрајући законитост мијешања у право на слободу удруживања, Европски суд је анализирао прецизност појмова "политичка активност", "страно финансирање" и "страни агент" који су коришћени у Закону о страним агентима. У вези с тим је истакао да је у пракси појам "политичка активност" проширен на било који облик јавног заговарања широког скупа тема без утврђивања да ли је постојала намјера утицаја на државну

политику. То је довело до правне несигурности због које невладина удружења нису знала како да прилагоде своје дјеловање и поступање ако су жељела да учествују у активностима цивилног друштва. У погледу "страног финансирања", Европски суд је истакао да Закон о страним агентима није садржавао било каква правила о сврси "страног финансирања", те се од државних власти није захтијевало успостављање било какве везе између таквог финансирања и наводне "политичке активности" удружења на које се Закон примјењивао. Непостојање јасних правила довело је до апсурдних ситуација попут оне у којој су руски судови закључили да се удружење финансира из страних извора зато јер му је хотел из Норвешке вратио дио уплате када су преплатили закуп конференцијске дворане. На тај начин, без јасних и предвидивих критеријума, националним властима дато је неограничено овлашћење при оцјени да ли неко финансирање треба сматрати страним или не, независно од тога колико је удаљена или слаба била њихова веза са страним извором. Стога је Европски суд закључио да је уређење појма "страно финансирање" допуштало његово прешироко и непредвидиво тумачење, због чега удружења нису могла да организују своје финансијско пословање. Коначно, анализирајући законско уређење појма "страни агент", Европски суд је примијетио да Закон о страним агентима није предвиђао да агент мора да дјелује у интересу принципала или лица које му је исплатило одређена средства да би га се категоризирало као страног агента. На тај начин, свако невладино удружење у Русији које је обављало било какву "политичку активност" и примило нека средства из "страних извора" могло је бити заведено у регистар "страних агената". Тако широко постављана дефиниција агента, компаративно гледано, свакако је била нешто ново, но, према утврђењу Европског суда, није била нејасна или непредвидива у својој примјени, па стога није била незаконита. Имајући у виду наведено, Европски суд је закључио да појмови "политичка активност" и "страно финансирање" нису испунили захтјев предвидљивости, што је *per se* било довољно за утврђивање повреде члана 11 у свјетлу члана 10 Европске конвенције. Ипак, с обзиром на то да су нека питања, попут питања начина законског одређивања појма "страни агент", била уско везана уз то да ли је мијешање имало легитиман циљ те да ли је било нужно у демократском друштву, Европски суд је анализирао и та питања (види тач. 89–118).

36. Даље, Европски суд је прихватио тврдњу Владе Русије да су законска уређења материје о "страним агентима", као и предвиђене мјере надзора уведене с циљем повећања транспарентности у погледу финансирања организација и удружења цивилног друштва, а ради заштите јавног реда као једног од легитимних циљева из члана 11 став 2 Европске конвенције (види тач. 119–122).

37. Анализирајући питање да ли је мијешање било неопходно у демократском друштву, Европски суд је посебно анализирао питања прописивања посебне правне категорије "страни агент", наметања обавезе ревизије и додатних захтјева извјештавања, ограничавања приступа средствима финансирања, те природу и озбиљност прописаних санкција за непоштовање тих обавеза.

38. У вези с увођењем категорије "страни агент", истакао је да је таква категоризација означавала невладина удружења као организације које су под страном контролом, без обзира на чињеницу што су они били чланови националног цивилног друштва који раде у прилог заштите људских права, владавине права и развоја руског друштва и демократског система. Стога је закључио да је придавање ознаке "страни агент" било којој организацији – подносиоцу представке која је примала средства од страних субјеката било неоправдано и штетно, те да би могло имати снажан одвраћајући и стигматизирајући ефекат на њихово пословање. Наведено нарочито због тога што Закон о страним агентима није захтијевао повезницу у виду дјеловања агента у корист страног принципала који му је исплатио одређена средства. Стога је стварање посебне правне категорије "страног агента" у руском праву озбиљно ограничило способност удружења да наставе своје активности, како због негативног става циљних група тако и због регулаторних и законодавних ограничења која су била предвиђена за "стране агенте". При томе, Европски суд није прихватио приговоре руске владе истакавши да није изнијела релевантне и довољне разлоге који би оправдали стварање нове правне категорије "страног агента". У вези с тим је истакао да је претходно правно уређење које се примјењивало на удружења садржавало све потребне механизме за вршење надзора над запримањем и трошењем средстава којима су удружења располагала, укључујући и примање и трошење средстава из страних извора. Стога је закључио да ничим није доказано да су предузете мјере и ново законско уређење допринијели декларисаном легитимном циљу повећања транспарентности, нити да су представљали пријеку друштвену потребу (види тач. 137–146).

39. У погледу ревизије и додатних захтјева извјештавања, Европски суд је подсјетио да није спорно да државе чланице могу да законодавством успоставе правила и захтјеве о корпоративном управљању и управљачким тијелима, а онда и да обезбиједе усклађеност правних субјеката с тим правилима (*op. cit., Tebieti Mühafize Cemiyyeti и Israfilov против Азербејџана*, тачка 54). Међутим, у оној мјери у којој законске измјене пред постојеће организације постављају нове захтјеве и обавезе, потребно је да се оне могу оправдати као нужне у демократском друштву. У том смислу, Европски суд је утврдио да руска влада није успјела да изнесе релевантне и довољне разлоге за наметања нових обавеза удружењима која су била означена као "страни агенти". Захтјеви попут учесталијег подношења извјештаја, обавезне ревизије, објаве на посебним интернет страницама, ускраћивања могућности вођења једноставног књиговодства и сл. наметнули су значајан и прекомјеран финансијски терет на удружења те су нарушили њихову способност да се баве својим основним активностима. Стога, Европски суд је закључио да ни додатне ревизије и захтјеви извјештавања нису били нужни у демократском друштву (види тач. 147–159).

40. У вези с ограничењем приступа средствима финансирања, Европски суд је указао да могућност удружења да затраже, приме и користе средства како би могла радити на остварењу и одбрани својих циљева представља основни елемент права на слободу удруживања (*op. cit., Aliyev против Азербејџана*, тачка 212). Стога, при оцјени сразмјерности ограничења права на слободу удруживања, Европски суд оцјењује да ли су подносиоци у смислу финансирања имали на располагању алтернативна

рјешења. Европски суд је нагласио да, како би се обезбиједило да невладина удружења могу да обављају своју улогу "чувара друштва", требало би да буду слободна да траже и примају средства из различитих извора. Разноликост тих извора служи како би се повећала независност прималаца таквих средстава у демократском друштву. У том смислу, Европски суд је истакао да удружења у свом дјеловању скрећу пажњу на питања од јавног интереса те обављају улогу упоредиву с улогом коју обављају медији, па стога заслужују и сличну заштиту коју медијима пружа Конвенција (op. cit., *Magyar Helsinki Bizottság против Мађарске,* тач. 166–167). Разматрајући дилему у којој су се удружења нашла, а која је укључивала одбијање сваког "страног финансирања" или прихватање значајних ограничења која се примјењују на "стране агенте", Европски суд је утврдио да удружења – апликанти нису ни имала избор јер је наметнути избор између прихватања страног финансирања или тражења домаћег националног финансирања представљао лажну алтернативу. Осим тога, Европски суд је утврдио да руска влада није изнијела релевантне и довољне разлоге због којих су удружења уопште морала да бирају између наставка свог рада уз прихватање страног финансирања и оптерећујућих захтјева статуса "страни агент" те значајног смањења свог дјеловања због недостатка домаћег финансирања или његове потпуне одсутности. Због тога удружења без одговарајућег финансирања нису била у могућности да спроводе активности због којих су основана, а нека од њих су престала и постојати усљед недоступности алтернативног финансирања у земљи у којој не постоји развијен систем приватних донатора. Слиједом наведеног, Европски суд је утврдио да ни ограничење приступа средствима финансирања није било нужно у демократском друштву (види тач. 160–173).

41. Разматрајући питање природе и озбиљности санкција, Европски суд је указао да изречене санкције не смију бити облик цензуре те не смију спречавати удружења у извршавању њихових задаћа као независних "чувара друштва" (види Европски суд, *Társaság a Szabadságjogokért против Мађарске*, пресуда од 14. априла 2009. године, представка број 37374/05, тачка 27). У том смислу, Европски суд је примијетио да су Законом о страним агентима прописане новчане казне за удружења која су пропустила да се региструју као "страни агенти" и она удружења која нису поштовала захтјеве који су произлазили из регистрације попут посебних рачуноводствених захтјева и обиљежавања сопствених публикација. Уведена је и кривична одговорност за појединце који су намјерно пропустили да доставе документацију за регистрацију удружења као "страног агента". Такође је оцијенио да су новчане казне биле престроге (чак до износа од тридесет минималних плата) и непредвидиве, а да за то руска влада није понудила релевантне и довољне разлоге. То је за посљедицу имало да су за многа удружења новчане казне биле финансијски неподношљиве, због чега су нека од њих морала да значајно смање своје дјеловање или потпуно престану с радом јер нису могла платити већ изречене казне или се суочити с будућим казнама. Стога је Европски суд закључио да природа и озбиљност санкција нису могле бити окарактерисане као сразмјерне легитимном циљу који се желио постићи (види тач. 174–186).

42. Сумирајући наведено, Европски суд је утврдио да нису постојали: (а) релевантни и довољни разлози за увођење правне категорије "страни агент", (б) потреба за ограничавањем подносиоцима приступа финансирању, (ц) потреба за увођењем додатних обавеза удружењима која су била регистрована као "страни агенти" те (д) оправдање за изрицање тако високих и строгих управних и кривичних санкција.

Анализа оспореног закона

43. У контексту наведених стандарда, Уставни суд треба да одговори на питања да ли је доношењем оспореног закона дошло до мијешања у слободу удруживања из члана II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и члана 11 Европске конвенције, да ли је мијешање било прописано законом, да ли је слиједило легитимни циљ, те да ли је мијешање у конкретном случају неопходно у демократском друштву.

44. Уставни суд запажа да је оспореним законом установљен Посебан регистар непрофитних организација основаних у Републици Српској које финансијски или на други начин помажу страни субјекти (члан 1). Такође је уведена нова правна категорија "непрофитних организација" које представљају удружења, фондације и стране и међународне невладине организације које у цијелости или дјелимично финансирају друге државе, њихови органи или њихови овлашћени заступници, међународне и стране организације, страни држављани или регистроване невладине организације које се финансирају из иностранства и те организације су дужне да се упишу у новоформирани регистар (члан 2 став 1). Оспореним законом непрофитним организацијама је забрањено "политичко дјеловање" и "политичка активност", а непрофитне организације које се баве тим активностима су окарактерисане као "агенти страног утицаја" (члан 2 став 5 и члан 3). При томе је "политичко дјеловање" дефинисано као "учешће у предизборној кампањи политичких странака и кандидата, прикупљање средстава за политичке странке и кандидате, финансирање кандидата, односно политичких странака и спровођење политичке активности у сврху остваривања утицаја на формирање јавног мнијења ради постизања политичких циљева". "Политичка активност" је дефинисана као "свака активност према органима, институцијама или изабраним представницима РС или представницима РС у институцијама БиХ у смислу формулисања политике, политичког или јавног интереса РС" (члан 3). Као санкција за "политичко дјеловање", "политичку активност", дјеловање као "агент страног утицаја" или уколико Пореска управа РС утврди неправилности у финансијском пословању прописана је санкција у виду забране обављања рада и кривичне одговорности одговорних лица (члан 16). Даље је оспореним законом непрофитним организацијама наметнута обавеза да означавају материјале које објављују путем електронских медија, информационих и телекомуникационих мрежа или се на други начин дистрибуирају ознаком непрофитне организације (члан 5). Такође је прописана обавеза подношења пријаве Министарству у року од 15 дана од дана пријема финансијских средстава или друге врсте помоћи од страног субјекта на посебном обрасцу, те да о свим промјенама у свом дјеловању достави допуну пријаве у року од 30 дана од дана настанка промјене (члан 8). Оспореним законом је

даље прописана обавеза непрофитних организација да Министарству достављају полугодишњи и годишњи финансијски извјештај с назнаком уплатиоца, висине дозначених средстава, врсте и износа накнаде и прихода изражених у новцу или другој вриједности, као и извјештај о утрошку средстава (члан 11). Осим тога, прописано је да се над законитошћу рада непрофитних организација врши редован инспекцијски надзор једном годишње (члан 13), те да се изузетно може спровести ванредни инспекцијски надзор по представкама грађана, правних лица, јавно доступних информација, органа Републике Српске или на захтјев надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске (члан 14). Коначно, оспореним законом су прописани прекршаји са запријећеном новчаном казном у износу од 1.000 до 5.000 КМ у случају да непрофитна организација: 1) не обиљежи промотивни материјал; 2) не поднесе пријаву или приликом подношења пријаве или допуне пријаве да нетачан податак у вези с уписом у Регистар; 3) не достави допуну пријаве о извршеним промјенама у прописаном року; 4) не достави полугодишњи и годишњи финансијски извјештај.

45. Дакле, оспореним законом уведене су нове категорије "непрофитних организација" и "агената страних утицаја" за које су прописане посебне обавезе и ограничења, која су готово идентична као и она у цитираном предмету Европског суда *Ecodefence и други против Русије*. Стога, Уставни суд сматра да је недвосмислено дошло до мијешања у право на слободу удруживања из члана II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и члана 11 Европске конвенције.

46. Такође, Уставни суд сматра да се и закључци и образложење Европског суда из цитираног предмета у вези с незаконитошћу и непропорционалношћу мијешања у право на слободу удруживања могу примијенити и на оспорени закон. Наиме, оспорени закон, прије свега, у потпуности искључује могућност да непрофитне организације утичу на представнике јавне власти с циљем "формулисања политике, политичког или јавног интереса РС". Дакле, на тај начин се непрофитним организацијама забрањује обављање њихове основне активности. Уставни суд понавља да осим политичких партија и организације цивилног друштва имају битну улогу у остваривању учешћа грађана у демократском процесу с циљем обезбјеђивања плурализма и друштвене кохезије. Невладина удружења скрећу пажњу на питања од јавног интереса и врше функцију мониторинга и корекције власти, те на тај начин имају улогу "јавног чувара" и у значајној мјери утичу на правилно функционисање демократског друштва (види тач. 31–32 ове одлуке). Међутим, заговарачке активности којима се организације цивилног друштва баве нису саме себи сврха, већ је циљ таквих активности управо утицање на доносиоце одлука како би се остварили циљеви који се заговарају њиховом имплементацијом у законодавство и друге одлуке јавне власти. На тај начин се остварује шире учешће грађана у доношењу државних одлука, што је својствено демократском друштву. Стога се забрањивањем таквих активности као "политичких" рад организација цивилног друштва чини беспредметним. У таквој ситуацији, широко формулисани појмови који укључују само дефиницију "непрофитних организација" и забрањеног "политичког дјеловања" и "политичких активности" онемогућују организацијама цивилног друштва да предвиде која је то граница њихове дозвољене активности. С друге стране, то омогућава јавним властима да сваку активност организација цивилног друштва квалификују као забрањену и да је санкционишу. Стога, оспорени закон није у складу са захтјевом предвидљивости као елементом аутономног појма "законитости" у смислу Европске конвенције.

47. Даље, оспореним законом се удружења која се баве "политичким дјеловањем" или "политичким активностима", а које финансијски или на други начин помажу страни субјекти, квалификују као "агенти страног утицаја". Наведена квалификација, сама по себи, без дилеме има снажан одвраћајући и стигматизирајући ефекат и знатно отежава њихов рад, те ствара негативну перцепцију о тим удружењима у јавности. Наиме, у природи удружења и фондација је да се финансирају од донација, што је природна посљедица њихове непрофитне природе. То произлази и из Основних принципа о статусу невладиних организација у Европи и Препоруке CM/Rec(2007)14 Комитета министара Савјета Европе државама чланицама о правном статусу невладиних организација у Европи, те Декларације Уједињених нација о правима и одговорностима појединаца, група и државних органа у унапређивању и заштити универзално признатих људских права и основних слобода (види тач. 21 и 22 ове одлуке). Међутим, упркос томе, оспорени закон подвргава стране донације ригорозном режиму извјештавања и редовних и ванредних контрола, уз обавезу удружења која примају такве донације да обиљежавају све материјале које дијеле ознаком "непрофитне организације". При томе су непрофитне организације дужне да у року од 15 дана пријаве сва примљена средства без обзира на то да ли се ради о занемариво малом износу. Осим тога, оспорени закон не захтијева постојање било какве везе између таквог финансирања и наводне "политичке активности" или "политичког дјеловања" удружења на које се Закон примјењује. На тај начин је јавној власти дато неограничено овлашћење при оцјени да ли је неко финансирање страно или не, независно од тога колико је удаљена или слаба веза са страним извором.

48. Уставни суд даље запажа да оспорени закон, упркос тако ригорозном режиму контроле од јавне власти, не садржи заштитне мјере како би се спријечио потенцијални ризик од злоупотребе прописа или дискриминаторских мјера. Наиме, оспорени закон не садржи одредбе које би гарантовале приступ ефективним правним лијековима ради оспоравања или тражења преиспитивања одлука донијетих на основу тог закона, а на шта су указали и Венецијанска комисија и ODIHR у заједничком мишљењу у Нацрту оспореног закона (види тачку 20 ове одлуке). При томе, Уставни суд указује да постојећи нормативни оквир који регулише рад удружења – Закон о удружењима Републике Српске садржи све потребне механизме за вршење надзора над примањем и трошењем средстава којима су удружења располагала, укључујући и примање и трошење средстава из страних извора. Наиме, тим законом је прописано да удружења и фондације подносе годишњи извјештај о раду и финансијски извјештај (члан 5) и дужни су да суду поднесу пријаву о свакој промјени чињеница које се уписују у Регистар у року од 30 дана од дана извршене промјене

(члан 30), а надзор над законитошћу рада удружења и фондација врши надлежни орган управе Републике Српске (члан 43). Стога је нетачна констатација из образложења приједлога оспореног закона да Закон о удружењима и фондацијама Републике Српске није регулисао област јавности рада удружења и фондација (види тачку 19 ове одлуке).

49. Коначно, анализирајући питање природе и озбиљности прописаних санкција, Уставни суд запажа да је оспореним законом као искључива санкција за "политичке активности" или "политичко дјеловање" прописана забрана обављања рада и кривична одговорност одговорних лица (члан 16). Међутим, имајући у виду претходна разматрања, Уставни суд сматра да тако драстична санкција није пропорционална легитимном циљу којем се тежило, па тиме ни неопходна у демократском друштву (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti u Israfllov против Азербејџана*, тачка 82). При томе Уставни суд запажа да је Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске већ прописана санкција у случају да удружење или фондација настави да обавља дјелатност због које му је већ једном изречена прекршајна казна или када обавља дјелатност усмјерену на насилно подривање уставног поретка, распиривање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивост или дискриминације забрањене Уставом и законом (види тачку 24 ове одлуке).

50. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да увођење нове правне категорије "непрофитних организација" и "агената страног утицаја", као и ригорозни режим извјештавања, могућност редовних и ванредних контрола, те обавеза обиљежавања материјала које дијеле ознаком "непрофитне организације", уз запријећену искључиву санкцију у виду забране обављања рада и кривичне одговорности одговорних лица, није одговарало "хитној друштвеној потреби", односно није било нужно у демократском друштву. При томе, Уставни суд запажа да Народна скупштина није доставила одговор на захтјеве за оцјену уставности, па тиме није ни изнијела аргументе који би, евентуално, могли довести до другачијег закључка Уставног суда.

51. Стога, Уставни суд сматра да је оспорени закон у цијелости у супротности са чланом II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и чланом 11 Европске конвенције.

52. Одлучујући о дјеловању одлуке Уставног суда, у складу са чланом 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да Закон о Посебном регистру и јавности рада непрофитних организација ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) престаје да важи од дана његовог објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25 од 5. марта 2025. године).

2. Остали наводи

53. Коначно, Уставни суд запажа да су подносиоци оспорили уставност оспореног закона и с аспекта чл. I/2, II/1, II/2, II/3.ф), г) и х), II/4, II/6, II/7, II/8. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, затим чл. 8, 9, 10 и 14 Европске конвенције, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чл. 17, 18, 19, 22 и 26 МПГПП. Међутим, Уставни суд сматра да с обзиром на већ усвојене закључке нема потребе посебно испитивати те наводе.

VII. Закључак

54. Уставни суд закључује да је оспорени закон у цијелости у супротности са чланом II/3.и) Устава Босне и Херцеговине и чланом 11 Европске конвенције јер увођење нове правне категорије "непрофитних организација" и "агената страног утицаја", које подразумијевају ригорозни режим извјештавања, редовних и ванредних контрола, те обавезу обиљежавања материјала које дијеле ознаком "непрофитне организације", уз запријећену искључиву санкцију у виду забране обављања рада и кривичне одговорности одговорних лица, није било законито, нити нужно у демократском друштву.

55. На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда, престаје правно дејство Одлуке о привременој мјери број У-6/25 од 7. марта 2025. године.

56. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

57. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палаврић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-6/25**, rješavajući zahtjeve **Kemala Ademovića**, **zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda 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), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (1) i (2) 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 zahtjevu **Kemala Ademovića, zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25),

utvrđuje se da Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) nije u skladu sa članom II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U skladu sa članom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) stavlja se van snage i prestaje važiti od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. marta 2025. godine).

Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-6/25 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. Kemal Ademović, zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Ademović), podnio je 6. marta 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: osporeni zakon). Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se zabranila primjena osporenog zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-6/25.

2. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Komšić), podnio je 19. marta 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-14/25.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-6/25 od 7. marta 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnosioca Ademovića i privremeno stavio van snage *ab initio* osporeni zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu.

4. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 10. i 24. marta 2025. godine da dostavi odgovor na zahtjev u roku od 30 dana od prijema dopisa.

5. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjev.

6. 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 navedene zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-6/25.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva broj U-6/25

7. Podnosilac Ademović smatra da osporeni zakon nije u skladu sa čl. I/2, II/1, II/2, II/3.f), g), h) i i), II/4, II/6, II/7, II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zatim čl. 8, 9, 10, 11. i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i čl. 17, 18, 19, 22. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP).

8. Podnosilac zahtjeva je najprije ukazao na ključne odredbe osporenog zakona, koji uvodi novu kategoriju "neprofitnih organizacija" i "agente stranog utjecaja" koje finansijski pomažu strani subjekti. Zatim je naveo da taj zakon propisuje obavezu registracije tih organizacija u poseban registar, označavanje svih njihovih materijala te mogućnost sankcije u vidu zabrane rada ako organizacije ne poštuju propisane obaveze. U vezi s tim, smatra da iz citiranih odredbi nedvosmisleno proizlazi da se uvođenjem potpuno nove kategorije udruženja i fondacija shodno izvoru finansiranja, upisivanjem u poseban registar i nametanjem obaveze označavanja svih materijala tih udruženja i fondacija vrši njihova stigmatizacija. Smatra da se vrši diskriminacija organizacija civilnog društva propisivanjem mogućnosti izricanja sankcije udruženjima i fondacijama koji ne postupaju u skladu s obavezama iz osporenog zakona zato što primaju inostrane donacije. Navedenim postupanjem, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, vrši se direktna diskriminacija udruženja i fondacija koji primaju inostrane donacije, te se otežava njihov rad, kao i diskriminacija lica koja finansijski podržavaju rad udruženja i fondacija na osnovu njihovog državljanstva. U tom pogledu, podnosilac zahtjeva je ukazao da je Evropski sud pravde u predmetu broj C-78/18 te u sličnom predmetu protiv Mađarske zaključio da takvo normiranje zakonodavca predstavlja diskriminaciju. S obzirom na to, smatra da je osporeni zakon suprotan odredbama člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, člana 26. MPGPP te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

9. Dalje, podnosilac zahtjeva ističe da osporeni zakon koji nameće obavezu prijavljivanja stranih donacija i pomoći krši osnovna ljudska prava i slobode, uključujući i pravo na slobodu udruživanja i pravo na poštovanje privatnog života. Prema njegovoj ocjeni, te odredbe odnosno obaveze mogu stvoriti negativnu percepciju o organizacijama i ograničiti njihovu slobodu djelovanja. U tom pogledu ukazuje da ograničavanje slobode udruživanja, prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud), može biti opravdano samo ako postoje opravdani ciljevi, što u konkretnom slučaju nije dovoljno obrazloženo. Također smatra da takvo zakonodavstvo može imati odvraćajući učinak na strane donatore, koji bi se mogli suzdržati od pomoći organizacijama zbog straha od prekomjerne kontrole i objavljivanja podataka. Osim toga, podnosilac zahtjeva smatra da osporeni zakon ostavlja nejasnoće u pogledu definicije "druge vrste pomoći", što dodatno komplicira njegovu primjenu i može uzrokovati nesigurnost za organizacije i njihove donatore.

10. Dalje, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, postoji neusklađenost spornog zakona sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka jer osporavani zakon ne osigurava uvjete za zakonitu i pravičnu obradu ličnih podataka, što ga čini pravno upitnim. Smatra da osporeni zakon, osim toga, previše široko definira političko djelovanje nevladinih organizacija, uključujući i aktivnosti koje mogu biti interpretirane kao pokušaj formiranja javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva, što ugrožava slobodu izražavanja i rad nevladinih organizacija. Također, osporeni zakon narušava osnovna ljudska prava, uključujući i slobodu misli, savjesti, vjere i izražavanja, što je u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni zakon odstupa od evropskih normi poput Preporuka Vijeća Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija te prioriteta Evropske komisije za članstvo Bosne i Hercegovine u EU, jer ograničava razvoj civilnog društva i time udaljava Bosnu i Hercegovinu od evropskog puta. Pored navedenog, u zahtjevu se ukazuje na neskladnost s Evropskom konvencijom jer zakon ograničava slobodu udruživanja, što predstavlja nezakonito i nesrazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva se pozvao na presudu Evropskog suda u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, navodeći da je Evropski sud utvrdio da su obaveze, ograničenja i sankcije koji

su udruženjima i drugim učesnicima civilnog društva u Rusiji bili nametnuti Zakonom o stranim agentima imali obeshrabrujući učinak, te su predstavljali nezakonito i nesrazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja.

11. Na kraju, podnosilac zahtjeva je ukazao na Mišljenje Venecijanske komisije CDLAD(2023)016 od 13. juna 2023. godine, kada je osporeni zakon još bio u fazi nacrta. U tom mišljenju su, kako je navedeno, također naglašeni ozbiljni nedostaci u Nacrtu zakona, te je navedeno: "S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovo razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konsultacije sa svim akterima s ciljem garantiranja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave s procedurom donošenja ovog nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrta odredbi kako bi se osigurala usklađenost s principima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava."

b) Navodi iz zahtjeva broj U-14/25

12. Podnosilac Komšić smatra da je osporeni zakon suprotan čl. I/2, II/2, II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 11. Evropske konvencije te članu 22. MPGPP.

13. Podnosilac Komšić navodi da je osporenim zakonom ustanovljen Poseban registar neprofitnih organizacija pred Ministarstvom pravde Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo). U tom registru se evidentiraju udruženja i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrirane u RS, koje u cijelosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inostranstva. Uz to, ustanovljena je obaveza neprofitnih organizacija da podnesu prijavu Ministarstvu u roku od 15 dana od dana prijema finansijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta. Također, organizacije koje su upisane u Registar u obavezi su Ministarstvu dostavljati polugodišnje i godišnje finansijske izvještaje, s naznakom uplatioca, visine uplaćenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava (čl. 1, 2, 6, 7, 8. i 11. osporenog zakona). Podnosilac Komšić dalje navodi da su osporenim zakonom zabranjena dva oblika rada neprofitnih organizacija označena kao "političko djelovanje" i "politička aktivnost". Ističe da se pod političkim djelovanjem podrazumijeva učešće organizacija u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, finansiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja utjecaja na formiranje javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva. S druge strane, politička aktivnost obuhvata svaku aktivnost neprofitnih organizacija prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima RS ili predstavnicima RS u institucijama Bosne i Hercegovine, u smislu formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS. Međutim, u pogledu te kategorije zabranjenih aktivnosti nisu predviđeni izuzeci koji su normirani u odnosu na političko djelovanje (član 3). Podnosilac zahtjeva navodi da se neprofitne organizacije koje se bave političkim djelovanjem ili političkim aktivnostima, kao i drugim aktivnostima koje se odnose na političko organiziranje i djelovanje usmjereno na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta RS, kršenje Ustavom RS zagarantiranih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti mogu svrstati u jedinstvenu kategoriju "agenti stranog utjecaja" (član 2. stav 5). Također navodi da je osporenim zakonom propisana prekršajna odgovornost, uz mogućnost izricanja novčane kazne u iznosu od 1.000 do 5.000 KM, za neizvršavanje obaveza koje se odnose na obilježavanje promotivnog materijala, podnošenje prijave Ministarstvu, dopune prijave o izvršenim promjenama, te dostavljanje finansijskog izvještaja (član 18). Također je propisana i mogućnost zabrane rada neprofitnih organizacija i krivična odgovornost odgovornih lica u slučaju postupanja suprotno Ustavu i propisima RS, obavljanja političkog djelovanja i političkih aktivnosti, odnosno postupanja kao agenata stranog utjecaja na štetu individualnih ili drugih prava građana, te kada Porezna uprava RS utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju (član 16).

14. U odnosu na kršenje člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je naveo da osporeni zakon krši princip demokratije i princip pravne sigurnosti.

15. Podnosilac zahtjeva navodi da demokratija podrazumijeva izuzetno širok i složen splet političkih odnosa u konkretnom društvu, koji se primarno ostvaruju postupanjem državnih institucija, pravičnom i ravnopravnom participacijom političkih subjekata, ali i civilnog društva. Ističe da predstavnici civilnog društva imaju ključnu ulogu u procesu društvene demokratizacije ostvarujući svoje suštinske funkcije – funkciju monitoringa i korekcije vlasti, te funkciju političke participacije, što je potvrđeno i u praksi Evropskog suda (vidi Evropski sud, *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, predstavka broj 72881/01, presuda od 5. oktobra 2006. godine, tačka 61). Podnosilac zahtjeva smatra da se donošenjem osporenog zakona direktno podrivaju demokratski principi tako što se zabranjuje preduzimanje onih aktivnosti koje zakonodavac označava "političkim". Ističe da takve aktivnosti u svojoj suštini predstavljaju osnovne aktivnosti nevladinih organizacija u civiliziranom demokratskom okruženju putem kojih organizacije civilnog društva ostvaruju svoju osnovnu svrhu koja im je dodijeljena u demokratskom procesu. Podnosilac zahtjeva smatra da navedeno legislativno rješenje otvara prostor da se bilo koja aktivnost preduzeta prema javnim vlastima označi kao "politička", te da se primjenom represivnog sistema sankcioniranja spriječi kritičko i slobodno djelovanje nevladinih organizacija i da se one stave pod faktičnu kontrolu javnih vlasti u entitetu Republika Srpska. Ističe da navedeni cilj osporenog zakona potvrđuje i činjenica da je kao isključiva "sankcija" za preduzimanje tih aktivnosti nevladinih organizacija predviđena mjera zabrane obavljanja rada, te krivična odgovornost za odgovorna lica u tim nevladinim organizacijama. Podnosilac zahtjeva navodi da će štetne posljedice osporenog zakona nastupiti u vidu značajnog reduciranja broja nevladinih organizacija i kvaliteta njihovog rada, naročito zbog činjenice da najveći broj nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini upravo finansiraju inostrani donatori. U konačnici, entitetski zakonodavac sve neprofitne organizacije koje obavljaju navedene aktivnosti proglašava "agentima stranog utjecaja", na koji način se stvara ponižavajući i degradirajući ambijent za sve organizacije civilnog društva koje se opredijele za slobodno djelovanje. Također, kreiranje degradirajućeg ambijenta primjetno je i u odnosu na uspostavljanje posebnih režima finansijskog nadzora

nad radom nevladinih organizacija, odnosno stavljanja njima na teret neopravdano kompleksnih obaveza, iako se cilj transparentnosti mogao ostvariti i već postojećim normativno-pravnim okvirom.

16. U odnosu na povredu principa pravne sigurnosti, podnosilac zahtjeva ističe da prezentirana legislativna rješenja ukazuju na njihovu očitu nepreciznost i nepredvidljivost. Navodi da odredbe osporenog zakona prema kojima se definiraju i zabranjuju "političke aktivnosti" neprofitnih organizacija, a koje zapravo obuhvataju aktivnosti koje su u osnovu svakog djelovanja civilnog društva u demokratskom ambijentu, ne zadovoljavaju kriterij preciznosti niti je sadržan princip proporcionalnosti. Također, te odredbe zbog svoje širine i uopćenosti ostavljaju neograničen diskrecioni prostor nadležnim organima entitetske vlasti da samostalno i najčešće politički procjenjuju da li se konkretno postupanje neprofitne organizacije može smatrati političkom aktivnošću. Ističe da neograničeni stepen diskrecione ocjene olako može prouzrokovati različite oblike zloupotrebe dodijeljenih ovlaštenja u odnosu na status nevladinih organizacija, što u konačnici može rezultirati njihovim prestankom rada te krivičnim procesuiranjem odgovornih lica. Osim toga, podnosilac zahtjeva ukazuje da odredbe osporenog zakona ne propisuju postupak pravne zaštite u odnosu na široko postavljena ovlaštenja nadležnog ministarstva, što je neprihvatljivo jer se na taj način u cijelosti narušava princip proporcionalnosti. Navedeno posebno kada se ima u vidu da je kao jedina sankcija za slučaj preduzimanja aktivnosti iz neprecizne pravne norme sam prestanak rada neprofitne organizacije. Podnosilac zahtjeva ukazuje da je Evropski sud u predmetu *Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana* (vidi Evropski sud, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana*, predstavka broj 37083/03, presuda od 8. oktobra 2009. godine) ustanovio da odredbe spornog zakona ne ispunjavaju standarde preciznosti, između ostalog jer je, prema domaćem zakonodavstvu, prestanak rada date organizacije bila jedina sankcija. Navodi da nepreciznost pravnih normi proizlazi iz odsustva kauzaliteta između direktnog ili indirektnog inostranog finansiranja i samih (političkih) aktivnosti neprofitne organizacije. U vezi s tim, ističe da za primjenu ostalih mehanizama sankcija iz osporenog zakona nije potrebno da konkretno udruženje postupa po nalogu ili interesu uplatioca inostranih sredstava. Umjesto toga, za primjenu sankcije propisane osporenim zakonom dovoljno je samo da se organizacija u potpunosti ili djelimično finansira iz vanjskog ili inostranog izvora. Stoga smatra da organizacije civilnog društva nisu u objektivnoj mogućnosti da procijene na koji način trebaju uskladiti svoje djelovanje sa zahtjevima pravne norme kako bi izbjegle sankcioniranje u skladu s osporenim zakonom (vidi *Zhechev protiv Bugarske*, tačka 55).

17. U odnosu na kršenje člana II/2. i II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 11. Evropske konvencije i člana 22. MPGPP, podnosilac zahtjeva navodi da je stupanjem na snagu osporenog zakona izvršeno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. Imajući u vidu da odredbe osporenog zakona ne zadovoljavaju zahtjeve preciznosti i predvidljivosti, smatra da miješanje u pravo na slobodu udruživanja nije zakonito. Dalje navodi da je iz obrazloženja osporenog zakona vidljivo da je cilj Zakona osiguranje javnosti rada neprofitnih organizacija, kao i sprečavanje urušavanja ustavnog uređenja i pravnog poretka u bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska i štetnih posljedica na rad organa i organizacija u tom entitetu. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ističe da se, prema odredbama Evropske konvencije, izuzeci koji se odnose na slobodu udruživanja moraju usko tumačiti, tako da je njihovo nabrajanje strogo iscrpno a njihova definicija ograničavajuća (vidi *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, tačka 38). Podnosilac zahtjeva smatra da miješanje nije zasnovano na legitimnim ciljevima iz odredbe člana 11. stav 2. Evropske konvencije. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da miješanje u pravo na slobodu udruživanja ne zadovoljava ni princip proporcionalnosti, prije svega zbog označavanja neprofitnih organizacija kao "agenata stranog utjecaja". Navodi da ta formulacija ima isključivo negativnu konotaciju i usmjerena je primarno ka stvaranju degradirajućeg, demotivirajućeg i zastrašujućeg ambijenta za njihov svakodnevni rad. Podnosilac zahtjeva navodi da odredbe osporenog zakona ne sadrže elemente kojima se jasno definira "strani utjecaj" jer ne pravi razliku između pozitivnog "stranog utjecaja" i one vrste "stranog utjecaja" koji eventualno sadrži negativne elemente ili namjere. Ističe da je Evropski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, koji je vođen povodom gotovo istovjetnog činjeničnog supstrata, zaključio da pravna kategorizacija "agenti stranog utjecaja" neprofitne organizacije označava kao subjekte koji su pod stranom kontrolom, nezavisno od toga što su one *de iure* i *de facto* dio domaćeg civilnog društva, te rade u prilog zaštite ljudskih prava i sloboda, vladavine prava i razvoja demokratskog sistema. U tom predmetu je, kao i osporenim zakonom, navedena kvalifikacija dodijeljena svim organizacijama koje se u cijelosti ili djelimično finansiraju iz određenog inostranog izvora, bez utvrđivanja da li su one pod stvarnom inostranom kontrolom i zavisnošću i da li je utjecaj inostranog faktora pozitivan ili negativan. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da je neproporcionalnost usvojenih zakonskih rješenja spram pretpostavljenog legitimnog cilja manifestirana kroz: (i) onemogućen ili otežan pristup sredstvima finansiranja organizacija civilnog društva i (ii) prirodu i intenzitet normiranih sankcija za rad organizacija. U vezi s tim, ukazuje da mogućnost udruženja da zatraži, primi ili koristi sredstva, a kako bi mogao raditi na implementaciji i odbrani svojih ciljeva, predstavlja osnovni element slobode udruživanja (vidi Evropski sud, *Aliyev protiv Azerbejdžana*, presuda od 20. septembra 2018. godine, predstavke br. 68762/14 i 71200/14, tačka 212). Kada država koristi određene instrumente za ograničenje te osnovne slobode, posebno u dijelu finansiranja, njihova proporcionalnost se ispituje s aspekta dostupnosti fakultativnih mogućnosti koje bi organizacijama stajale na raspolaganju (vidi *Animal Defenders International protiv Velike Britanije*, tačka 117). Navodi da u okolnostima kada osporeni zakon za sve neprofitne organizacije, koje se i djelimično finansiraju iz određenog inostranog izvora, predviđa poseban režim rada, organizacije civilnog društva imaju jedino mogućnost okretanja ka domaćim izvorima finansiranja. Međutim, podnosilac zahtjeva ističe da bi to predstavljalo "lažnu alternativu", koju konstrukciju je Evropski sud iskoristio u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, označavajući pojavu kada nevladine organizacije nisu imale osiguran pristup domaćem finansiranju na transparentan i nediskriminatoran način. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da je izostanak proporcionalnosti miješanja posebno ispoljen u odnosu na sistem sankcioniranja propisan članom 16. osporenog zakona, prema kojem je kao jedina sankcija za zabranjeni rad neprofitnih organizacija predviđen "prestanak rada" i krivična odgovornost odgovornog lica. U vezi s tim, ističe da je Evropski sud u predmetu *Vona protiv*

Mađarske utvrdio da je "raspuštanje udruženja oštra mjera koja za sobom povlači značajne posljedice i koja se može primijeniti samo u najozbiljnijim slučajevima", a ti slučajevi moraju biti "strogo ograničeni." Također, "same sankcije ne bi smjele predstavljati oblik cenzure niti sprečavati nevladine organizacije u izvršavanju njihovih zadaća 'čuvara društva'" (vidi *Tdrsasdg a Szabadsagjogokert protiv Mađarske*, tačka 27). Podnosilac zahtjeva ukazuje i da s ciljem zadovoljavanja principa proporcionalnosti miješanja u slučaju raspuštanja organizacije "vlast mora pokazati da ne postoje drugi načini za postizanje istih ciljeva, kojim bi se manje ozbiljno miješali u pravo na slobodu udruživanja" (vidi *Udruženje "Rhino" protiv Švicarske*, tačka 65). Također ukazuje na stav Evropskog suda "da bi se u situacijama kada je raspuštanje udruženja jedina sankcija dostupna prema domaćem pravu bez obzira na težinu dotične povrede, veća fleksibilnost u izboru srazmjernije sankcije mogla postići uvođenjem manje radikalnih alternativnih sankcija" (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfllov protiv Azerbejdžana*, tačka 82). Stoga smatra da osporeni zakon u dijelu postupanja kao "agenata stranog utjecaja" ne ispunjava uvjet proporcionalnosti. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva je istakao da je Evropski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* utvrdio izostanak proporcionalnosti iako su kao sankcije bile predviđene i novčane kazne za nevladine organizacije. Smatra da sankcioniranje u vidu prestanka rada za svako postupanje koje potpada pod kategoriju "agenti stranog utjecaja", kako je to propisano osporenim zakonom, očigledno ne zadovoljava kriterij proporcionalnosti.

IV. Relevantni propisi

18. **Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uspostavlja se Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (u daljem tekstu: Registar), političko djelovanje i političke aktivnosti neprofitnih organizacija koje ih određuje kao agente stranog uticaja, uređuju uvjeti i način obezbjeđenja javnosti rada, te propisuju druga pitanja u vezi sa radom tih organizacija.

Član 2.

(1) Pod neprofitnim organizacijama iz člana 1. ovog zakona podrazumijevaju se udruženja i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrirane u Republici Srpskoj u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 52/01 i 42/05), koje u cijelosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inozemstva (u daljem tekstu: neprofitne organizacije).

(2) Pod stranim subjektom podrazumijeva se vlada, izvršni organ druge države ili strana politička stranka, fizičko lice koje nema državljanstvo Bosne i Hercegovine i prebivalište u Bosni i Hercegovini ili pravno lice ili grupa pravnih lica koja je organizirana, registrirana ili osnovana po propisima druge države ili koja ima sjedište u drugoj državi.

(3) Vlada druge države označava izvršni organ vlasti svake države osim Bosne i Hercegovine.

(4) Strana politička stranka označava svaku političku stranku registriranu po propisima druge države.

(5) Agent stranog uticaja, u smislu ovog zakona, jeste neprofitna organizacija koju finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, a koja se bavi političkim djelovanjem ili političkim aktivnostima propisanim članom 3. ovog zakona, kao i drugim aktivnostima koje se odnose na političko organiziranje i djelovanje usmjereno na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti.

Član 3.

(1) Političko djelovanje neprofitnih organizacija podrazumijeva učešće u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, finansiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja uticaja na formiranje javnog mnjenja radi postizanja političkih ciljeva.

(2) Politička aktivnost označava svaku aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima Republike Srpske u institucijama Bosne i Hercegovine u smislu formulisanja politike, političkog ili javnog interesa Republike Srpske.

(3) Neprofitnim organizacijama nije dozvoljeno političko djelovanje niti obavljanje političke aktivnosti u smislu st. 1. i 2. ovog člana.

(4) Statut, djelovanje i aktivnosti neprofitnih organizacija ne mogu biti suprotni ustavnom poretku niti usmjereni na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti.

Član 4.

Političkim djelovanjem, u smislu ovog zakona, ne smatra se djelovanje u oblasti nauke, kulture, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, zaštite potrošača, zaštite prava nacionalnih manjina i lica sa invaliditetom, zaštite životne sredine, borbe protiv korupcije, filantropije, volonterstva i informiranja, kao i djelovanje u okviru Ustavom Republike Srpske zagarantiranih sloboda i prava.

Član 5.

Materijali neprofitnih organizacija koji se objavljuju putem elektronskih medija, informacionih i telekomunikacionih mreža ili se na drugi način distribuišu moraju imati oznaku neprofitne organizacije.

Član 6.

Registar uspostavlja i vodi Ministarstvo pravde (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Član 7.

U Registar se upisuju podaci za neprofitne organizacije, i to:

1) naziv i sjedište osnivača,

2) podaci o osnivačkom aktu i rješenju o upisu izdato od nadležnog organa,

3) podaci o statutu,

4) organi neprofitne organizacije,

5) odluka o izboru lica ovlaštenog za zastupanje.

Član 8.

(1) Neprofitna organizacija obavezna je da podnese prijavu Ministarstvu, u roku od 15 dana od dana prijema finansijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog

subjekta, na obrascu prijave koji pravilnikom propisuje ministar pravde (u daljem tekstu: ministar).

(2) Podnosilac prijave obavezan je da o svim promjenama u svom djelovanju dostavi dopunu prijave u roku od 30 dana od dana nastanka promjene.

Član 9.

Ako se u postupku podnošenja ili dopune prijave utvrdi da je prijava ili dopuna nepotpuna, primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18).

Član 10.

(1) Podaci upisani u Registar, kao i dokumentacija na osnovu koje se upis vrši moraju biti dostupni i dati na uvid nadležnom inspekcijskom organu.

(2) Ministarstvo, na zahtjev suda, javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova ili nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske, dostavlja podatke upisane u Registar.

(3) Izuzetno od stava 2. ovog člana, podaci upisani u Registar mogu se dati na uvid i drugim organima Republike Srpske na obrazložen zahtjev, ako za to postoji opravdan interes.

Član 11.

(1) Neprofitna organizacija koja je upisana u Registar obavezna je da Ministarstvu dostavi polugodišnji i godišnji finansijski izvještaj sa naznakom uplatioca, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava.

(2) Ministarstvo dostavlja Poreskoj upravi Republike Srpske finansijski izvještaj radi kontrole finansijskog poslovanja.

Član 12.

Nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši nadležni inspekcijski organ.

Član 13.

Redovan inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši se jednom godišnje.

Član 14.

Izuzetno, vanredni inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije provodi se po predstavkama građana, pravnih lica, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske.

Član 15.

Ministarstvo prati aktivnosti neprofitnih organizacija iz člana 2. stav 1. ovog zakona kako na teritoriji Republike Srpske, tako i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine.

Član 16.

U slučaju da neprofitna organizacija u svom djelovanju postupa suprotno Ustavu Republike Srpske i propisima Republike Srpske, djeluje i provodi aktivnosti na način kako je to propisano članom 3. ovog zakona, odnosno kao agent stranog uticaja na štetu individualnih i drugih prava građana, ili ukoliko Poreska uprava Republike Srpske utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju, Ministarstvo dostavlja prijedlog nadležnom sudu za zabranu obavljanja rada i podnosi prijavu protiv odgovornih lica u skladu sa odredbama krivičnog zakonodavstva Republike Srpske.

Član 17.

Na pitanja koja nisu propisana ovim zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske.

Član 18.

Novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj neprofitna organizacija, koja:

1) ne obilježi promotivni materijal u skladu sa članom 5. ovog zakona,

2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netačan podatak u vezi sa upisom u Registar iz člana 8. ovog zakona,

3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u roku propisanom u članu 8. stav 2. ovog zakona,

4) ne dostavi finansijski izvještaj iz člana 11. ovog zakona.

Član 19.

(1) Ministarstvo će uspostaviti Registar u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Ministar će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti Pravilnik o sadržaju i obrascu prijave za upis u Registar iz člana 8. stav 1. ovog zakona.

Član 20.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

19. **Obrazloženje prijedloga Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija** u relevantnom dijelu glasi:

IV RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske uredio je pitanja osnivanja, postupak registracije, unutrašnju organizaciju i prestanak rada udruženja i fondacija, s tim da oblast javnosti rada nije regulirao.

Primarni cilj za usvajanje ovog prijedloga jeste javnost rada neprofitnih organizacija. Rad neprofitnih organizacija u Republici Srpskoj, osnovanih u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama, koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, njihovo političko djelovanje i političke aktivnosti kao agenata stranog utjecaja do danas nije uređeno zakonom, čime se stvaraju pretpostavke za urušavanje ustavnog uređenja i pravnog poretka Republike Srpske i čine štetne posljedice na rad organa i organizacija Republike Srpske.

20. **Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona Republike Srpske o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) i Kancelarije OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)**, usvojeno na plenarnoj sjednici Venecijanske komisije 9. i 10. juna 2023. godine, u relevantnom dijelu glasi:

Obrazloženje za izradu Nacrta zakona je nejasno i očigledno nije zasnovano na bilo kakvoj procjeni rizika ili konsultacijama s udruženjima i ostalima na koje potencijalno zakon ima utjecaj. Obrazloženje Nacrta zakona samo se odnosi na neadekvatnost postojećeg zakonskog okvira i potrebu da se poveća transparentnost udruženja ili nevladinih organizacija koje dobijaju sredstva iz inostranstva. U tom pogledu, ODIHR i Venecijanska komisija ponavljaju da povećanje transparentnosti samo po sebi ne predstavlja legitiman cilj kao što je predviđeno međunarodnim instrumentima, iako može predstavljati sredstvo u ostvarivanju jednog ili više legitimnih ciljeva priznatih kao omogućavanje ograničenja prava na slobodu udruživanja, kao što je javni red ili prevencija zločina kao što su pranje novca i finansiranje terorizma.

Iz informacija kojima raspolažu ODIHR i Venecijanska komisija ne čine se relevantni i dovoljni razlozi za podvrgavanje NPO-a dodatnim zahtjevima registracije i izvještavanja. Nacrt zakona je formuliran u previše

neodređenim i dvosmislenim terminima, gdje su povrede nepredvidive, a sankcije nesrazmjerno stroge, uključujući zabranu rada spomenutih NPO-a.

Mnogi široko formulirani pojmovi Nacrta zakona, uključujući definiciju NPO-a, vjerovatno će biti u suprotnosti sa zahtjevom da svako ograničenje prava slobode udruživanja mora biti propisano zakonom, što podrazumijeva da bude predvidljivo. Posebno, obim političkih aktivnosti od kojih se NPO mora suzdržati nije u skladu sa zahtjevom predvidljivosti, jer će za takvu organizaciju biti vrlo teško procijeniti koje vrste aktivnosti ili zagovaranje su ilegalni prema članovima 3. i 4. Nacrta zakona, čime se također prekomjerno ograničava pravo slobode izražavanja s efektom zastrašivanja otvorenih diskusija o pitanjima od vitalnog interesa za javnost.

Novim obavezama izvještavanja nametnutim NPO-ima bi se zahtijevale informacije o donatoru i iznosu dodijeljenih sredstava, bez ikakve minimalne granične vrijednosti, što znači da bi NPO-i bili obavezni da prijave sva primljena sredstva, bez obzira na iznos, čak i manje sume, što bi predstavljalo značajan teret za predmetne NPO-e. Nacrt zakona ne definira jasno vrstu informacija ili dokumenata koje može zahtijevati nadležno inspekcijsko tijelo. Ne sadrži zaštitne mjere kako bi se spriječio potencijalni rizik od zloupotrebe propisa ili diskriminatorskih mjera koje mogu dovesti do uznemiravanja. Postoji također veliki rizik da se odredbe Nacrta zakona o zabrani rada NPO-a zbog djela suprotnih njegovim odredbama, bez obzira na njihovu ozbiljnost, primijene bez poštovanja principa proporcionalnosti. Obim novčanih kazni koje mogu biti izrečene za povrede odredbi Nacrta zakona također je znatno veći od predviđenih kazni iz Zakona iz 2001. godine i izgleda nesrazmjerno. Nacrtu zakona također nedostaju odredbe koje garantiraju pristup efektivnim pravnim lijekovima radi osporavanja ili traženja preispitivanja odluka donijetih u kontekstu njegove primjene, a koje mogu povrijediti pravo na slobodu udruživanja i izražavanja.

S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovo razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konsultacije sa svim akterima s ciljem garantiranja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave s procedurom donošenja ovog Nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrta odredbi kako bi se osigurala usklađenost s principima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava.

Venecijanska komisija i ODIHR ostaju na raspolaganju organima Republike Srpske za daljnju pomoć u vezi s ovim pitanjem.

21. **Osnovni principi o statusu nevladinih organizacija u Evropi i Memorandum objašnjenja, Strasbourg, 13. novembar 2002. godine, i Preporuka CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi (10. oktobar 2007. godine)** u relevantnom dijelu glase:

Nevladine organizacije mogu tražiti i primati finansijska sredstva – gotovinu ili donacije u naturi – od druge zemlje, multilateralnih agencija ili institucionalnog ili pojedinačnog donatora, u skladu s općenito primjenjivim deviznim i carinskim zakonima (tačka 50. Osnovnih principa i tačka 50. Preporuke Komiteta ministara). Mogućnost nevladinih organizacija da traže donacije u gotovini ili u naturi je osnovni princip, prirodna posljedica njihove neprofitne prirode. Takvi doprinosi, zajedno s prihodima od bilo koje ekonomske aktivnosti, predstavljaju vitalno sredstvo nevladinih organizacija za finansiranje ostvarivanja svojih ciljeva. Međutim, ta mogućnost da nevladine organizacije prikupljaju sredstva nije apsolutna i može biti predmet regulacije, s ciljem zaštite ciljne publike (tačka 56. Memoranduma s obrazloženjem).

U duhu transparentnosti i odgovornosti, nevladine organizacije treba da podnose godišnji izvještaj svojim članovima i direktorima. Takvi izvještaji se također mogu zahtijevati da se podnose određenom nadzornom tijelu, ako su dotičnim nevladinim organizacijama odobrene bilo kakve porezne privilegije ili druga javna podrška. Konkretno, relevantne knjige, evidencije i aktivnosti nevladinih organizacija mogu, kada je to propisano zakonom ili ugovorom, biti predmet inspekcije nadzorne agencije. Nevladine organizacije bi općenito trebale imati reviziju svojih računa od strane institucije ili lica nezavisnog od njihovog menadžmenta (tačke 60–64. Osnovnih principa i tačke 62–66. Preporuke Komiteta ministara).

22. **Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i državnih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rezolucija Generalne skupštine 53/144 od 8. marta 1999. godine)** u relevantnom dijelu glasi:

Član 13.

Svako ima pravo, pojedinačno i zajedno s drugima, da traži, prima i koristi resurse izričito za svrhu unapređenja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda miroljubivim sredstvima, a shodno članu 3. aktuelne deklaracije.

23. **Rezolucija Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih nacija 22/6 o zaštiti branilaca ljudskih prava (21. mart 2013. godine)** u relevantnom dijelu glasi:

5. podstiče države da javno priznaju važnu i legitimnu ulogu branilaca ljudskih prava u promociji ljudskih prava, demokratije i vladavine prava kao bitne komponente osiguranja njihove zaštite, uključujući i poštovanje nezavisnosti njihovih organizacija i izbjegavanje stigmatizacije njihovog rada;

9. Također poziva države: (a) da osiguraju da zahtjevi za izvještavanje koji se postavljaju pojedincima, grupama i organima društva ne ometaju funkcionalnu autonomiju;

[…]

24. **Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 52/01 i 42/05)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa koji je u službenom glasilu objavljen samo na srpskom jeziku, ali lektoriran na službene jezike u Bosni i Hercegovini, koji u relevantnom dijelu glasi:

Glava I

OPĆE ODREDBE

Član 1.

Zakonom o udruženjima i fondacijama (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuje se osnivanje, registracija, unutrašnja organizacija i prestanak rada udruženja i fondacija.

Član 3.

Udruženja i fondacije samostalno određuju svoje ciljeve i djelatnosti u skladu s Ustavom i zakonom.

Statut i djelovanje udruženja i fondacija ne mogu biti suprotni ustavnom poretku niti usmjereni na njegovo nasilno podrivanje, raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivost ili diskriminacije zabranjene Ustavom i zakonom.

Ciljevi i djelatnost udruženja i fondacija ne mogu uključivati angažiranja u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate i finansiranje kandidata, odnosno političkih stranaka.

Član 5.

Udruženja i fondacije podnose godišnji izvještaj o radu i finansijski izvještaj u skladu sa zakonom, drugim propisima i statutom.

Član 29. stav 3.

Ako sud utvrdi da su statutarni ciljevi i djelatnost udruženja ili fondacije u suprotnosti s odredbama člana 3. st. 2. i 3, člana 4. stav 1. Zakona, rješenjem će odbiti zahtjev za upis u registar.

Član 31.

Udruženja i fondacije dužni su sudu podnijeti prijavu o svakoj promjeni činjenica koje se upisuju u registar, u roku od 30 dana od dana izvršene promjene.

Član 41.

Udruženju, odnosno fondaciji zabranit će se rad:

- ako djeluje suprotno odredbama člana 3. stav 2. ovog zakona;

- ako nakon izrečene prekršajne kazne saglasno članu 47. stav 1. tač. 1. i 4. ovog zakona nastavi da obavlja djelatnost zbog koje je izrečena prekršajna kazna.

U slučajevima iz prethodnog stava postupak provodi Registarski sud shodnom primjenom odredaba Zakona o krivičnom postupku.

Glava VIII

NADZOR NAD ZAKONITOŠĆU RADA UDRUŽENJA I FONDACIJA

Član 43.

Nadzor nad zakonitošću rada udruženja i fondacija vrši nadležni organ uprave Republike Srpske u čije područje spada praćenje stanja u oblasti na koju se odnosi djelatnost udruženja ili fondacije.

Glava IX

KAZNENE ODREDBE

Član 47.

Kaznom od 300 KM do 3.000 KM kaznit će se zbog prekršaja udruženje ili fondacija koja:

1. obavlja djelatnosti koje nisu saglasne ciljevima udruženja ili fondacije (član 3. stav 3, član 4. stav 1, čl. 11. i 21);

[...]

3. sudu ne prijavi promjene podataka koji se upisuju u registar u roku od 30 dana od dana nastupanja ove promjene (član 31);

[...]

Kaznom od 100 KM do 1.000 KM za prekršaje iz prethodnog stava ovog člana kaznit će se odgovorno lice udruženja ili fondacije.

V. Dopustivost

25. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH, 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 odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

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

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

26. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH. Također, Ustavni sud zapaža da podnosioci zahtjeva traže ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija, iz čega slijedi da je nesporno da postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje.

27. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su zahtjevi dopustivi zato što su ga podnijeli ovlašteni subjekti. Također, ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

28. Podnosioci zahtjeva smatraju da je osporeni zakon u suprotnosti sa čl. I/2, II/1, II/2, II/3.f), g), h) i i), II/4, II/6, II/7, II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zatim čl. 8, 9, 10, 11. i 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i čl. 17, 18, 19, 22. i 26. MPGPP. Imajući u vidu navode podnosilaca zahtjeva, Ustavni sud smatra da oni prije svega pokreću pitanje usklađenosti osporenog zakona u odnosu na pravo na slobodu udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije.

1. Pravo na slobodu udruživanja

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

Član II/3.

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima.

30. **Evropska konvencija** u relevantnom dijelu glasi:

Član 11.

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući i pravo da osniva sindikat i da mu pristupa radi zaštite svojih interesa.

2. Za ostvarivanje ovih prava ne smiju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim članom ne sprečava se zakonito ograničavanje ostvarivanja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Osnovni principi u vezi s ulogom udruženja u demokratskom društvu

31. Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud u više navrata potvrdio direktan odnos između demokratije i pluralizma i slobode udruživanja. Način na koji nacionalno zakonodavstvo sadržava tu slobodu i način na koji je vlasti primjenjuju u praksi doista otkriva stanje demokratije u određenoj državi (vidi Evropski sud, *Gorzelik i drugi protiv Poljske* [VV], presuda od 17. februara 2004. godine, predstavka broj 44158/98, tačka 88). Dok se u kontekstu člana 11. Evropske konvencije Evropski sud često poziva na suštinsku ulogu političkih partija u osiguravanju pluralizma i demokratije, udruženja koja su formirana u druge svrhe također su važna za pravilno funkcioniranje demokratije. Naime, pluralizam je također izgrađen na istinskom prepoznavanju i poštovanju različitosti i dinamike kulturnih tradicija, etničkih i kulturnih identiteta, vjerskih uvjerenja, te umjetničkih, književnih i društveno-ekonomskih ideja i koncepata. Harmonična interakcija lica i grupa s različitim identitetima je neophodna za postizanje društvene kohezije. Sasvim je prirodno da se, tamo gdje civilno društvo funkcionira na zdrav način, učešće građana u demokratskom procesu u velikoj mjeri ostvaruje pripadnošću udruženjima u koja se mogu integrirati jedni s drugima i zajedno ostvarivati zajedničke ciljeve (vidi Evropski sud, *Zhdanov i drugi protiv Rusije*, presuda od 16. jula 2019. godine, predstavka broj 12200/08 i druge dvije, tačka 115). Naime, učestvovanje građana u demokratskom procesu uglavnom se postiže članstvom u udruženjima u kojima se oni mogu povezati i zajedno raditi na postizanju zajedničkih ciljeva (*op. cit., Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, tačka 61). Sloboda udruživanja naročito je važna za pripadnike manjina, uključujući i nacionalne i etničke manjine. Naime, osnivanje udruženja radi izražavanja i promocije njenog identiteta može biti ključno u pomaganju manjini da očuva i zaštiti svoja prava (*idem, Gorzelik i drugi protiv Poljske*, tačka 93).

32. Prema stavu Evropskog suda, sposobnost građana da formiraju pravno lice kako bi kolektivno djelovali na polju od zajedničkog interesa jedan je od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja bez kojeg bi to pravo bilo lišeno svakog značenja. Svakako, države imaju pravo uvjeriti se da su cilj i aktivnosti udruženja u skladu sa zakonskim propisima, ali moć države da zaštiti svoje institucije i građane od udruženja koja bi ih mogla ugroziti mora se restriktivno koristiti jer izuzetke od pravila slobode udruživanja treba tumačiti striktno i samo uvjerljivi razlozi mogu ograničiti tu slobodu. Svako uplitanje mora odgovarati "hitnoj društvenoj potrebi", pri čemu izraz "neophodan" nema fleksibilnost izraza kao "korisno" ili "poželjno" (*idem, Gorzelik i drugi protiv Poljske*. tač. 88. i 94–95). Evropski sud je priznao da funkcija stvaranja različitih platformi za javnu debatu nije ograničena na štampu, već je mogu obavljati, između ostalih, i nevladine organizacije čije su aktivnosti suštinski element informirane javne debate. Također je prihvatio da kada nevladina organizacija skreće pažnju na pitanja od javnog interesa, ona ima ulogu "javnog čuvara" od slične važnosti kao i štampa i može se okarakterizirati kao "društveni čuvar" kojem se garantira slična zaštita prema Evropskoj konvenciji koja se daje štampi. Način na koji "javni čuvari" provode svoje aktivnosti može imati značajan utjecaj na pravilno funkcioniranje demokratskog društva. U interesu je demokratskog društva omogućiti štampi da izvrši svoju vitalnu ulogu "javnog čuvara" u prenošenju informacija o pitanjima od javnog značaja, kao što je i omogućiti nevladinim organizacijama koje istražuju državu da učine istu stvar (vidi Evropski sud, *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], presuda od 8. novembra 2016. godine, predstavka broj 18030/11, tač. 166. i 167. s daljnjim referencama).

Relevantna praksa Evropskog suda

33. Ustavni sud ukazuje da je Evropski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* (vidi Evropski sud, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, presuda od 14. juna 2022. godine, predstavke br. 9988/13 i 60 drugih) ispitivao da li je donošenjem Zakona o stranim agentima i njegovom primjenom Rusija povrijedila prava udruženja – aplikanata iz tog postupka zaštićena članom 11. Evropske konvencije. Naime, stupanjem na snagu tog zakona u Rusiji udruženja – aplikanti su bila obavezna, pod prijetnjom izricanja upravnih i krivičnih sankcija, da se registriraju kao "strani agenti" jer su bili "politički aktivni" i određeni dio svojih sredstava priskrbljivali su iz "stranog finansiranja". Naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o stranim agentima uvedene su dodatne obaveze za nevladine organizacije i lica ovlaštena za njihovo zastupanje, a koje su uključivale označavanje svake njihove publikacije kao publikacije koju je izdao "strani agent", stroge revizije, te učestale i nenajavljene inspekcije. Također, izmjenama navedenog zakona povećana su diskreciona ovlaštenja Ministarstva pravosuđa koje je samostalno moglo neko udruženje upisati u registar "stranih agenata". Rezultat svega navedenog bilo je značajno ograničenje i smanjenje aktivnosti udruženja u područjima civilnog društva u kojima su djelovala poput ljudskih prava, zaštite okoliša, obrazovanja, migranata i sl. Konačno, opterećena značajnim ograničenjima u djelovanju i finansiranju zbog primjene Zakona o stranim agentima mnoga od udruženja (aplikanti) morala su donijeti odluku o prestanku postojanja, to jest prestala su postojati zbog otvaranja stečajnog postupka.

34. Evropski sud je zaključio da je došlo do miješanja u pravo na slobodu udruživanja jer su udruženja – aplikanti i lica ovlaštena za njihovo zastupanje bili direktno pogođeni kombinacijom inspekcija, novih zahtjeva za registraciju, sankcija i ograničenja izvora finansiranja te načina djelovanja nametnutih Zakonom o stranim agentima. Stoga su morali značajno promijeniti svoje postupanje kako bi smanjili rizik od upravnih kazni dok su bili u registru "stranih agenata", koje mjere i ograničenja su doveli i do prestanka postojanja nekih od udruženja (vidi tač. 78–87).

35. Dalje, razmatrajući zakonitost miješanja u pravo na slobodu udruživanja, Evropski sud je analizirao preciznost pojmova "politička aktivnost", "strano finansiranje" i "strani agent" koji su korišteni u Zakonu o stranim agentima. U vezi s tim je istakao da je u praksi pojam "politička aktivnost" proširen na bilo koji oblik javnog zagovaranja širokog skupa tema bez utvrđivanja da li je postojala namjera utjecaja na državnu politiku. To je dovelo do pravne nesigurnosti zbog koje nevladina udruženja nisu znala kako prilagoditi svoje djelovanje i postupanje ako su željela učestvovati u aktivnostima civilnog društva. U pogledu "stranog finansiranja", Evropski sud je istakao da Zakon o stranim agentima nije sadržavao bilo kakva pravila o svrsi "stranog finansiranja", te se od državnih vlasti nije zahtijevalo uspostavljanje bilo kakve veze između takvog finansiranja i navodne "političke aktivnosti" udruženja na koje se Zakon primjenjivao. Nepostojanje jasnih pravila dovelo je do apsurdnih situacija poput one u kojoj su ruski sudovi zaključili

da se udruženje finansira iz stranih izvora zato jer mu je hotel iz Norveške vratio dio uplate kada su preplatili zakup konferencijske dvorane. Na taj način, bez jasnih i predvidivih kriterija, nacionalnim vlastima dato je neograničeno ovlaštenje pri ocjeni da li neko finansiranje treba smatrati stranim ili ne, nezavisno od toga koliko je udaljena ili slaba bila njihova veza sa stranim izvorom. Stoga je Evropski sud zaključio da je uređenje pojma "strano finansiranje" dopuštalo njegovo preširoko i nepredvidivo tumačenje, zbog čega udruženja nisu mogla organizirati svoje finansijsko poslovanje. Konačno, analizirajući zakonsko uređenje pojma "strani agent", Evropski sud je primijetio da Zakon o stranim agentima nije predviđao da agent mora djelovati u interesu principala ili lica koje mu je isplatilo određena sredstva da bi ga se kategoriziralo kao stranog agenta. Na taj način, svako nevladino udruženje u Rusiji koje je obavljalo bilo kakvu "političku aktivnost" i primilo neka sredstva iz "stranih izvora" moglo je biti zavedeno u registar "stranih agenata". Tako široko postavljana definicija agenta, komparativno gledano, svakako je bila nešto novo, no, prema utvrđenju Evropskog suda, nije bila nejasna ili nepredvidiva u svojoj primjeni, pa stoga nije bila nezakonita. Imajući u vidu navedeno, Evropski sud je zaključio da pojmovi "politička aktivnost" i "strano finansiranje" nisu ispunili zahtjev predvidljivosti, što je *per se* bilo dovoljno za utvrđivanje povrede člana 11. u svjetlu člana 10. Evropske konvencije. Ipak, s obzirom na to da su neka pitanja, poput pitanja načina zakonskog određivanja pojma "strani agent", bila usko vezana uz to da li je miješanje imalo legitiman cilj te da li je bilo nužno u demokratskom društvu, Evropski sud je analizirao i ta pitanja (vidi tač. 89–118).

36. Dalje, Evropski sud je prihvatio tvrdnju Vlade Rusije da su zakonska uređenja materije o "stranim agentima", kao i predviđene mjere nadzora uvedene s ciljem povećanja transparentnosti u pogledu finansiranja organizacija i udruženja civilnog društva, a radi zaštite javnog reda kao jednog od legitimnih ciljeva iz člana 11. stav 2. Evropske konvencije (vidi tač. 119–122).

37. Analizirajući pitanje da li je miješanje bilo neophodno u demokratskom društvu, Evropski sud je posebno analizirao pitanja propisivanja posebne pravne kategorije "strani agent", nametanja obaveze revizije i dodatnih zahtjeva izvještavanja, ograničavanja pristupa sredstvima finansiranja, te prirodu i ozbiljnost propisanih sankcija za nepoštovanje tih obaveza.

38. U vezi s uvođenjem kategorije "strani agent", istakao je da je takva kategorizacija označavala nevladina udruženja kao organizacije koje su pod stranom kontrolom, bez obzira na činjenicu što su oni bili članovi nacionalnog civilnog društva koji rade u prilog zaštite ljudskih prava, vladavine prava i razvoja ruskog društva i demokratskog sistema. Stoga je zaključio da je pridavanje oznake "strani agent" bilo kojoj organizaciji – podnosiocu predstavke koja je primala sredstva od stranih subjekata bilo neopravdano i štetno, te da bi moglo imati snažan odvraćajući i stigmatizirajući efekat na njihovo poslovanje. Navedeno naročito zbog toga što Zakon o stranim agentima nije zahtijevao poveznicu u vidu djelovanja agenta u korist stranog principala koji mu je isplatio određena sredstva. Stoga je stvaranje posebne pravne kategorije "stranog agenta" u ruskom pravu ozbiljno ograničilo sposobnost udruženja da nastave svoje aktivnosti, kako zbog negativnog stava ciljnih grupa tako i zbog regulatornih i zakonodavnih ograničenja koja su bila predviđena za "strane agente". Pri tome, Evropski sud nije prihvatio prigovore ruske vlade istakavši da nije iznijela relevantne i dovoljne razloge koji bi opravdali stvaranje nove pravne kategorije "stranog agenta". U vezi s tim je istakao da je prethodno pravno uređenje koje se primjenjivalo na udruženja sadržavalo sve potrebne mehanizme za vršenje nadzora nad zaprimanjem i trošenjem sredstava kojima su udruženja raspolagala, uključujući i primanje i trošenje sredstava iz stranih izvora. Stoga je zaključio da ničim nije dokazano da su preduzete mjere i novo zakonsko uređenje doprinijeli deklariranom legitimnom cilju povećanja transparentnosti, niti da su predstavljali prijeku društvenu potrebu (vidi tač. 137–146).

39. U pogledu revizije i dodatnih zahtjeva izvještavanja, Evropski sud je podsjetio da nije sporno da države članice mogu zakonodavstvom uspostaviti pravila i zahtjeve o korporativnom upravljanju i upravljačkim tijelima, a onda i osigurati usklađenost pravnih subjekata s tim pravilima (*op. cit., Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana*, tačka 54). Međutim, u onoj mjeri u kojoj zakonske izmjene pred postojeće organizacije postavljaju nove zahtjeve i obaveze, potrebno je da se one mogu opravdati kao nužne u demokratskom društvu. U tom smislu, Evropski sud je utvrdio da ruska vlada nije uspjela iznijeti relevantne i dovoljne razloge za nametanja novih obaveza udruženjima koja su bila označena kao "strani agenti". Zahtjevi poput učestalijeg podnošenja izvještaja, obavezne revizije, objave na posebnim internetskim stranicama, uskraćivanja mogućnosti vođenja jednostavnog knjigovodstva i sl. nametnuli su značajan i prekomjeran finansijski teret na udruženja te su narušili njihovu sposobnost da se bave svojim osnovnim aktivnostima. Stoga, Evropski sud je zaključio da ni dodatne revizije i zahtjevi izvještavanja nisu bili nužni u demokratskom društvu (vidi tač. 147–159).

40. U vezi s ograničenjem pristupa sredstvima finansiranja, Evropski sud je ukazao da mogućnost udruženja da zatraže, prime i koriste sredstva kako bi mogla raditi na ostvarenju i odbrani svojih ciljeva predstavlja osnovni element prava na slobodu udruživanja (*op. cit., Aliyev protiv Azerbejdžana*, tačka 212). Stoga, pri ocjeni srazmjernosti ograničenja prava na slobodu udruživanja, Evropski sud ocjenjuje da li su podnosioci u smislu finansiranja imali na raspolaganju alternativna rješenja. Evropski sud je naglasio da, kako bi se osiguralo da nevladina udruženja mogu obavljati svoju ulogu "čuvara društva", trebala bi biti slobodna tražiti i primati sredstva iz različitih izvora. Raznolikost tih izvora služi kako bi se povećala nezavisnost primalaca takvih sredstava u demokratskom društvu. U tom smislu, Evropski sud je istakao da udruženja u svom djelovanju skreću pažnju na pitanja od javnog interesa te obavljaju ulogu uporedivu s ulogom koju obavljaju mediji, pa stoga zaslužuju i sličnu zaštitu koju medijima pruža Konvencija (*op. cit., Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske,* tač. 166–167). Razmatrajući dilemu u kojoj su se udruženja našla, a koja je uključivala odbijanje svakog "stranog finansiranja" ili prihvatanje značajnih ograničenja koja se primjenjuju na "strane agente", Evropski sud je utvrdio da udruženja – aplikanti nisu ni imala izbor jer je nametnuti izbor između prihvatanja stranog finansiranja ili traženja domaćeg nacionalnog finansiranja predstavljao lažnu alternativu. Osim toga, Evropski sud je utvrdio da ruska vlada nije iznijela relevantne i dovoljne razloge zbog kojih su udruženja uopće morala birati između nastavka svog rada uz prihvatanje stranog finansiranja i opterećujućih zahtjeva statusa "strani agent" te značajnog smanjenja svog djelovanja zbog nedostatka domaćeg finansiranja ili njegove potpune odsutnosti. Zbog toga

udruženja bez odgovarajućeg finansiranja nisu bila u mogućnosti da provode aktivnosti zbog kojih su osnovana, a neka od njih su prestala i postojati uslijed nedostupnosti alternativnog finansiranja u zemlji u kojoj ne postoji razvijen sistem privatnih donatora. Slijedom navedenog, Evropski sud je utvrdio da ni ograničenje pristupa sredstvima finansiranja nije bilo nužno u demokratskom društvu (vidi tač. 160–173).

41. Razmatrajući pitanje prirode i ozbiljnosti sankcija, Evropski sud je ukazao da izrečene sankcije ne smiju biti oblik cenzure te ne smiju sprečavati udruženja u izvršavanju njihovih zadaća kao nezavisnih "čuvara društva" (vidi Evropski sud, *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, presuda od 14. aprila 2009. godine, predstavka broj 37374/05, tačka 27). U tom smislu, Evropski sud je primijetio da su Zakonom o stranim agentima propisane novčane kazne za udruženja koja su propustila da se registriraju kao "strani agenti" i ona udruženja koja nisu poštovala zahtjeve koji su proizlazili iz registracije poput posebnih računovodstvenih zahtjeva i obilježavanja vlastitih publikacija. Uvedena je i krivična odgovornost za pojedince koji su namjerno propustili da dostave dokumentaciju za registraciju udruženja kao "stranog agenta". Također je ocijenio da su novčane kazne bile prestroge (čak do iznosa od trideset minimalnih plaća) i nepredvidive, a da za to ruska vlada nije ponudila relevantne i dovoljne razloge. To je za posljedicu imalo da su za mnoga udruženja novčane kazne bile finansijski nepodnošljive, zbog čega su neka od njih morala značajno smanjiti svoje djelovanje ili potpuno prestati s radom jer nisu mogla platiti već izrečene kazne ili se suočiti s budućim kaznama. Stoga je Evropski sud zaključio da priroda i ozbiljnost sankcija nisu mogle biti okarakterizirane kao srazmjerne legitimnom cilju koji se želio postići (vidi tač. 174–186).

42. Sumirajući navedeno, Evropski sud je utvrdio da nisu postojali: (a) relevantni i dovoljni razlozi za uvođenje pravne kategorije "strani agent", (b) potreba za ograničavanjem podnosiocima pristupa finansiranju, (c) potreba za uvođenjem dodatnih obaveza udruženjima koja su bila registrirana kao "strani agenti" te (d) opravdanje za izricanje tako visokih i strogih upravnih i krivičnih sankcija.

Analiza osporenog zakona

43. U kontekstu navedenih standarda, Ustavni sud treba da odgovori na pitanja da li je donošenjem osporenog zakona došlo do miješanja u slobodu udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije, da li je miješanje bilo propisano zakonom, da li je slijedilo legitimni cilj, te da li je miješanje u konkretnom slučaju neophodno u demokratskom društvu.

44. Ustavni sud zapaža da je osporenim zakonom ustanovljen Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (član 1). Također je uvedena nova pravna kategorija "neprofitnih organizacija" koje predstavljaju udruženja, fondacije i strane i međunarodne nevladine organizacije koje u cijelosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inostranstva i te organizacije su dužne da se upišu u novoformirani registar (član 2. stav 1). Osporenim zakonom neprofitnim organizacijama je zabranjeno "političko djelovanje" i "politička aktivnost", a neprofitne organizacije koje se bave tim aktivnostima su okarakterizirane kao "agenti stranog utjecaja" (član 2. stav 5. i član 3). Pri tome je "političko djelovanje" definirano kao "učešće u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, finansiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja utjecaja na formiranje javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva". "Politička aktivnost" je definirana kao "svaka aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima RS ili predstavnicima RS u institucijama BiH u smislu formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS" (član 3). Kao sankcija za "političko djelovanje", "političku aktivnost", djelovanje kao "agent stranog utjecaja" ili ukoliko Porezna uprava RS utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju propisana je sankcija u vidu zabrane obavljanja rada i krivične odgovornosti odgovornih lica (član 16). Dalje je osporenim zakonom neprofitnim organizacijama nametnuta obaveza da označavaju materijale koje objavljuju putem elektronskih medija, informacionih i telekomunikacionih mreža ili se na drugi način distribuiraju oznakom neprofitne organizacije (član 5). Također je propisana obaveza podnošenja prijave Ministarstvu u roku od 15 dana od dana prijema finansijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta na posebnom obrascu, te da o svim promjenama u svom djelovanju dostavi dopunu prijave u roku od 30 dana od dana nastanka promjene (član 8). Osporenim zakonom je dalje propisana obaveza neprofitnih organizacija da Ministarstvu dostavljaju polugodišnji i godišnji finansijski izvještaj s naznakom uplatioca, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava (član 11). Osim toga, propisano je da se nad zakonitošću rada neprofitnih organizacija vrši redovan inspekcijski nadzor jednom godišnje (član 13), te da se izuzetno može provesti vanredni inspekcijski nadzor po predstavkama građana, pravnih lica, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske (član 14). Konačno, osporenim zakonom su propisani prekršaji sa zaprijećenom novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 5.000 KM u slučaju da neprofitna organizacija: 1) ne obilježi promotivni materijal; 2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netačan podatak u vezi s upisom u Registar; 3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u propisanom roku; 4) ne dostavi polugodišnji i godišnji finansijski izvještaj.

45. Dakle, osporenim zakonom uvedene su nove kategorije "neprofitnih organizacija" i "agenata stranih utjecaja" za koje su propisane posebne obaveze i ograničenja, koja su gotovo identična kao i ona u citiranom predmetu Evropskog suda *Ecodefence i drugi protiv Rusije*. Stoga, Ustavni sud smatra da je nedvosmisleno došlo do miješanja u pravo na slobodu udruživanja iz člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije.

46. Također, Ustavni sud smatra da se i zaključci i obrazloženje Evropskog suda iz citiranog predmeta u vezi s nezakonitošću i neproporcionalnošću miješanja u pravo na slobodu udruživanja mogu primijeniti i na osporeni zakon. Naime, osporeni zakon, prije svega, u potpunosti isključuje mogućnost da neprofitne organizacije utječu na predstavnike javne vlasti s ciljem "formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS". Dakle, na taj način se neprofitnim organizacijama zabranjuje obavljanje njihove osnovne aktivnosti. Ustavni sud ponavlja da osim političkih partija i organizacije civilnog

društva imaju bitnu ulogu u ostvarivanju učešća građana u demokratskom procesu s ciljem osiguravanja pluralizma i društvene kohezije. Nevladina udruženja skreću pažnju na pitanja od javnog interesa i vrše funkciju monitoringa i korekcije vlasti, te na taj način imaju ulogu "javnog čuvara" i u značajnoj mjeri utječu na pravilno funkcioniranje demokratskog društva (vidi tač. 31–32. ove odluke). Međutim, zagovaračke aktivnosti kojima se organizacije civilnog društva bave nisu same sebi svrha, već je cilj takvih aktivnosti upravo utjecanje na donosioce odluka kako bi se ostvarili ciljevi koji se zagovaraju njihovom implementacijom u zakonodavstvo i druge odluke javne vlasti. Na taj način se ostvaruje šire učešće građana u donošenju državnih odluka, što je svojstveno demokratskom društvu. Stoga se zabranjivanjem takvih aktivnosti kao "političkih" rad organizacija civilnog društva čini bespredmetnim. U takvoj situaciji, široko formulirani pojmovi koji uključuju samo definiciju "neprofitnih organizacija" i zabranjenog "političkog djelovanja" i "političkih aktivnosti" onemogućuju organizacijama civilnog društva da predvide koja je to granica njihove dozvoljene aktivnosti. S druge strane, to omogućava javnim vlastima da svaku aktivnost organizacija civilnog društva kvalificiraju kao zabranjenu i da je sankcioniraju. Stoga, osporeni zakon nije u skladu sa zahtjevom predvidljivosti kao elementom autonomnog pojma "zakonitosti" u smislu Evropske konvencije.

47. Dalje, osporenim zakonom se udruženja koja se bave "političkim djelovanjem" ili "političkim aktivnostima", a koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, kvalificiraju kao "agenti stranog utjecaja". Navedena kvalifikacija, sama po sebi, bez dileme ima snažan odvraćajući i stigmatizirajući efekat i znatno otežava njihov rad, te stvara negativnu percepciju o tim udruženjima u javnosti. Naime, u prirodi udruženja i fondacija je da se finansiraju od donacija, što je prirodna posljedica njihove neprofitne prirode. To proizlazi i iz Osnovnih principa o statusu nevladinih organizacija u Evropi i Preporuke CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, te Deklaracije Ujedinjenih nacija o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i državnih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi tač. 21. i 22. ove odluke). Međutim, uprkos tome, osporeni zakon podvrgava strane donacije rigoroznom režimu izvještavanja i redovnih i vanrednih kontrola, uz obavezu udruženja koja primaju takve donacije da obilježavaju sve materijale koje dijele oznakom "neprofitne organizacije". Pri tome su neprofitne organizacije dužne da u roku od 15 dana prijave sva primljena sredstva bez obzira na to da li se radi o zanemarivo malom iznosu. Osim toga, osporeni zakon ne zahtijeva postojanje bilo kakve veze između takvog finansiranja i navodne "političke aktivnosti" ili "političkog djelovanja" udruženja na koje se Zakon primjenjuje. Na taj način je javnoj vlasti dato neograničeno ovlaštenje pri ocjeni da li je neko finansiranje strano ili ne, nezavisno od toga koliko je udaljena ili slaba veza sa stranim izvorom.

48. Ustavni sud dalje zapaža da osporeni zakon, uprkos tako rigoroznom režimu kontrole od javne vlasti, ne sadrži zaštitne mjere kako bi se spriječio potencijalni rizik od zloupotrebe propisa ili diskriminatorskih mjera. Naime, osporeni zakon ne sadrži odredbe koje bi garantirale pristup efektivnim pravnim lijekovima radi osporavanja ili traženja preispitivanja odluka donijetih na osnovu tog zakona, a na šta su ukazali i Venecijanska komisija i ODIHR u zajedničkom mišljenju u Nacrtu osporenog zakona (vidi tačku 20. ove odluke). Pri tome, Ustavni sud ukazuje da postojeći normativni okvir koji regulira rad udruženja – Zakon o udruženjima Republike Srpske sadrži sve potrebne mehanizme za vršenje nadzora nad primanjem i trošenjem sredstava kojima su udruženja raspolagala, uključujući i primanje i trošenje sredstava iz stranih izvora. Naime, tim zakonom je propisano da udruženja i fondacije podnose godišnji izvještaj o radu i finansijski izvještaj (član 5) i dužni su sudu podnijeti prijavu o svakoj promjeni činjenica koje se upisuju u Registar u roku od 30 dana od dana izvršene promjene (član 30), a nadzor nad zakonitošću rada udruženja i fondacija vrši nadležni organ uprave Republike Srpske (član 43). Stoga je netačna konstatacija iz obrazloženja prijedloga osporenog zakona da Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske nije regulirao oblast javnosti rada udruženja i fondacija (vidi tačku 19. ove odluke).

49. Konačno, analizirajući pitanje prirode i ozbiljnosti propisanih sankcija, Ustavni sud zapaža da je osporenim zakonom kao isključiva sankcija za "političke aktivnosti" ili "političko djelovanje" propisana zabrana obavljanja rada i krivična odgovornost odgovornih lica (član 16). Međutim, imajući u vidu prethodna razmatranja, Ustavni sud smatra da tako drastična sankcija nije proporcionalna legitimnom cilju kojem se težilo, pa time ni neophodna u demokratskom društvu (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfllov protiv Azerbejdžana*, tačka 82). Pri tome Ustavni sud zapaža da je Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske već propisana sankcija u slučaju da udruženje ili fondacija nastavi da obavlja djelatnost zbog koje mu je već jednom izrečena prekršajna kazna ili kada obavlja djelatnost usmjerenu na nasilno podrivanje ustavnog poretka, raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivost ili diskriminacije zabranjene Ustavom i zakonom (vidi tačku 24. ove odluke).

50. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da uvođenje nove pravne kategorije "neprofitnih organizacija" i "agenata stranog utjecaja", kao i rigorozni režim izvještavanja, mogućnost redovnih i vanrednih kontrola, te obaveza obilježavanja materijala koje dijele oznakom "neprofitne organizacije", uz zaprijećenu isključivu sankciju u vidu zabrane obavljanja rada i krivične odgovornosti odgovornih lica, nije odgovaralo "hitnoj društvenoj potrebi", odnosno nije bilo nužno u demokratskom društvu. Pri tome, Ustavni sud zapaža da Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjeve za ocjenu ustavnosti, pa time nije ni iznijela argumente koji bi, eventualno, mogli dovesti do drugačijeg zaključka Ustavnog suda.

51. Stoga, Ustavni sud smatra da je osporeni zakon u cijelosti u suprotnosti sa članom II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 11. Evropske konvencije.

52. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) prestaje važiti od dana njegovog objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. marta 2025. godine).

2. Ostali navodi

53. Konačno, Ustavni sud zapaža da su podnosioci osporili ustavnost osporenog zakona i s aspekta čl. I/2, II/1, II/2, II/3.f), g) i h), II/4, II/6, II/7, II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i

Hercegovine, zatim čl. 8, 9, 10. i 14. Evropske konvencije, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i čl. 17, 18, 19, 22. i 26. MPGPP. Međutim, Ustavni sud smatra da s obzirom na već usvojene zaključke nema potrebe posebno ispitivati te navode.

VII. Zaključak

54. Ustavni sud zaključuje da je osporeni zakon u cijelosti u suprotnosti sa članom II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 11. Evropske konvencije jer uvođenje nove pravne kategorije "neprofitnih organizacija" i "agenata stranog utjecaja", koje podrazumijevaju rigorozni režim izvještavanja, redovnih i vanrednih kontrola, te obavezu obilježavanja materijala koje dijele oznakom "neprofitne organizacije", uz zaprijećenu isključivu sankciju u vidu zabrane obavljanja rada i krivične odgovornosti odgovornih lica, nije bilo zakonito, niti nužno u demokratskom društvu.

55. Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-6/25 od 7. marta 2025. godine.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-6/25**, rješavajući zahtjeve **Kemala Ademovića**, **zamjenika predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, i **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. st. (1) i (2) 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, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac

na sjednici održanoj 29. svibnja 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Kemala Ademovića, zamjenika predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, i Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25),

utvrđuje se da Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) nije u skladu sa člankom II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U skladu sa člankom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) stavlja se izvan snage i prestaje važiti od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. ožujka 2025. godine).

Na temelju članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-6/25 od 7. ožujka 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. Kemal Ademović, zamjenik predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Ademović), podnio je 6. ožujka 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: osporeni Zakon). Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi se zabranila primjena osporenog Zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-6/25.

2. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Komšić), podnio je 19. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenog Zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-14/25.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-6/25 od 7. ožujka 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnositelja Ademovića i privremeno stavio izvan snage *ab initio* osporeni Zakon do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu.

4. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 10. i 24. ožujka 2025. godine da dostavi odgovor na zahtjev u roku od 30 dana od prijema dopisa.

5. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjev.

6. S obzirom na to da se zahtjevima pokreću ista ili slična ustavna pitanja, Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. Pravila Ustavnog suda, odlučio da navedene zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-6/25.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva broj U-6/25

7. Podnositelj Ademović smatra da osporeni Zakon nije u skladu sa čl. I/2., II/1., II/2., II/3.f), g), h) i i), II/4., II/6., II/7., II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zatim čl. 8., 9., 10., 11. i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i čl. 17., 18., 19., 22. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP).

8. Podnositelj zahtjeva je najprije ukazao na ključne odredbe osporenog Zakona, koji uvodi novu kategoriju "neprofitnih organizacija" i "agente stranog utjecaja" koje financijski pomažu strani subjekti. Zatim je naveo da taj Zakon propisuje obvezu registracije tih organizacija u poseban registar, označavanje svih njihovih materijala te mogućnost sankcije u vidu zabrane rada ako organizacije ne poštuju propisane obveze. U svezi s tim, smatra da iz citiranih odredaba

nedvosmisleno proizlazi da se uvođenjem potpuno nove kategorije udruženja i fondacija shodno izvoru financiranja, upisivanjem u poseban registar i nametanjem obveze označavanja svih materijala tih udruženja i fondacija vrši njihova stigmatizacija. Smatra da se vrši diskriminacija organizacija civilnog društva propisivanjem mogućnosti izricanja sankcije udruženjima i fondacijama koji ne postupaju u skladu s obvezama iz osporenog Zakona zato što primaju inozemne donacije. Navedenim postupanjem, prema ocjeni podnositelja zahtjeva, vrši se izravna diskriminacija udruženja i fondacija koji primaju inozemne donacije, te se otežava njihov rad, kao i diskriminacija osoba koje financijski podržavaju rad udruženja i fondacija na temelju njihovog državljanstva. U tom pogledu, podnositelj zahtjeva je ukazao da je Europski sud pravde u predmetu broj C-78/18 te u sličnom predmetu protiv Mađarske zaključio da takvo normiranje zakonodavca predstavlja diskriminaciju. S obzirom na to, smatra da je osporeni Zakon suprotan odredbama članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, članka 26. MPGPP te članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

9. Dalje, podnositelj zahtjeva ističe da osporeni Zakon koji nameće obvezu prijavljivanja stranih donacija i pomoći krši temeljna ljudska prava i slobode, uključujući i pravo na slobodu udruživanja i pravo na poštovanje privatnog života. Prema njegovoj ocjeni, te odredbe odnosno obveze mogu stvoriti negativnu percepciju o organizacijama i ograničiti njihovu slobodu djelovanja. U tom pogledu ukazuje da ograničavanje slobode udruživanja, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud), može biti opravdano samo ako postoje opravdani ciljevi, što u konkretnom slučaju nije dovoljno obrazloženo. Također smatra da takvo zakonodavstvo može imati odvraćajući učinak na strane donatore, koji bi se mogli suzdržati od pomoći organizacijama zbog straha od prekomjerne kontrole i objave podataka. Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da osporeni Zakon ostavlja nejasnoće u pogledu definicije "druge vrste pomoći", što dodatno komplicira njegovu primjenu i može prouzročiti nesigurnost za organizacije i njihove donatore.

10. Dalje, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, postoji neusklađenost spornog Zakona sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka jer osporavani Zakon ne osigurava uvjete za zakonitu i pravičnu obradu osobnih podataka, što ga čini pravno upitnim. Smatra da osporeni Zakon, osim toga, previše široko definira političko djelovanje nevladinih organizacija, uključujući i aktivnosti koje mogu biti interpretirane kao pokušaj formiranja javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva, što ugrožava slobodu izražavanja i rad nevladinih organizacija. Također, osporeni Zakon narušava temeljna ljudska prava, uključujući i slobodu misli, savjesti, vjere i izražavanja, što je u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim konvencijama. Podnositelj zahtjeva smatra da osporeni Zakon odstupa od europskih normi poput Preporuka Vijeća Europe o pravnom statusu nevladinih organizacija te prioriteta Europske komisije za članstvo Bosne i Hercegovine u EU, jer ograničava razvoj civilnog društva i time udaljava Bosnu i Hercegovinu od europskog puta. Pored navedenog, u zahtjevu se ukazuje na neskladnost s Europskom konvencijom jer Zakon ograničava slobodu udruživanja, što predstavlja nezakonito i nerazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. U tom kontekstu, podnositelj zahtjeva se pozvao na presudu Europskog suda u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, navodeći da je Europski sud utvrdio da su obveze, ograničenja i sankcije koji su udruženjima i drugim sudionicima civilnog društva u Rusiji bili nametnuti Zakonom o stranim agentima imali obeshrabrujući učinak, te su predstavljali nezakonito i nerazmjerno miješanje u pravo na slobodu udruživanja.

11. Na kraju, podnositelj zahtjeva je ukazao na Mišljenje Venecijanske komisije CDLAD(2023)016 od 13. lipnja 2023. godine, kada je osporeni Zakon još bio u fazi nacrta. U tom mišljenju su, kako je navedeno, također naglašeni ozbiljni nedostaci u Nacrtu zakona, te je navedeno: "S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovno razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konzultacije sa svim akterima s ciljem garantiranja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave s procedurom donošenja ovog Nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrta odredaba kako bi se osigurala usklađenost s načelima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava."

b) Navodi iz zahtjeva broj U-14/25

12. Podnositelj Komšić smatra da je osporeni Zakon suprotan čl. I/2., II/2., II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine, članku 11. Europske konvencije te članku 22. MPGPP.

13. Podnositelj Komšić navodi da je osporenim Zakonom ustanovljen Poseban registar neprofitnih organizacija pred Ministarstvom pravde Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo). U tom registru se evidentiraju udruženja i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije utemeljene i registrirane u RS, koje u cijelosti ili djelomično financiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se financiraju iz inozemstva. Uz to, ustanovljena je obveza neprofitnih organizacija da podnesu prijavu Ministarstvu u roku od 15 dana od dana prijema financijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta. Također, organizacije koje su upisane u Registar u obvezi su Ministarstvu dostavljati polugodišnja i godišnja financijska izvješća, s naznakom uplatitelja, visine uplaćenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvješće o utrošku sredstava (čl. 1., 2., 6., 7., 8. i 11. osporenog Zakona). Podnositelj Komšić dalje navodi da su osporenim Zakonom zabranjena dva oblika rada neprofitnih organizacija označena kao "političko djelovanje" i "politička aktivnost". Ističe da se pod političkim djelovanjem podrazumijeva učešće organizacija u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, financiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja utjecaja na formiranje javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva. S druge strane, politička aktivnost obuhvaća svaku aktivnost neprofitnih organizacija prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima RS ili predstavnicima RS u institucijama Bosne i Hercegovine, u smislu formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS. Međutim, u pogledu te kategorije zabranjenih aktivnosti nisu predviđene iznimke koje su normirane u odnosu na političko djelovanje (članak 3.). Podnositelj zahtjeva navodi da se neprofitne organizacije koje se bave političkim djelovanjem ili

političkim aktivnostima, kao i drugim aktivnostima koje se odnose na političko organiziranje i djelovanje usmjereno na ugrožavanje demokracije, narušavanje integriteta RS, kršenje Ustavom RS zagarantiranih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti mogu svrstati u jedinstvenu kategoriju "agenti stranog utjecaja" (članak 2. stavak 5.). Također navodi da je osporenim Zakonom propisana prekršajna odgovornost, uz mogućnost izricanja novčane kazne u iznosu od 1.000 do 5.000 KM, za neizvršavanje obveza koje se odnose na obilježavanje promotivnog materijala, podnošenje prijave Ministarstvu, dopune prijave o izvršenim promjenama, te dostavu financijskog izvješća (članak 18.). Također je propisana i mogućnost zabrane rada neprofitnih organizacija i kaznena odgovornost odgovornih osoba u slučaju postupanja suprotno Ustavu i propisima RS, obavljanja političkog djelovanja i političkih aktivnosti, odnosno postupanja kao agenata stranog utjecaja na štetu individualnih ili drugih prava građana, te kada Porezna uprava RS utvrdi nepravilnosti u financijskom poslovanju (članak 16.).

14. U odnosu na kršenje članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je naveo da osporeni Zakon krši načelo demokracije i načelo pravne sigurnosti.

15. Podnositelj zahtjeva navodi da demokracija podrazumijeva iznimno širok i složen splet političkih odnosa u konkretnom društvu, koji se primarno ostvaruju postupanjem državnih institucija, pravičnom i ravnopravnom participacijom političkih subjekata, ali i civilnog društva. Ističe da predstavnici civilnog društva imaju ključnu ulogu u procesu društvene demokratizacije ostvarujući svoje suštinske funkcije – funkciju monitoringa i korekcije vlasti, te funkciju političke participacije, što je potvrđeno i u praksi Europskog suda (vidi Europski sud, *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, predstavka broj 72881/01, presuda od 5. listopada 2006. godine, točka 61.). Podnositelj zahtjeva smatra da se donošenjem osporenog Zakona izravno podrivaju demokratska načela tako što se zabranjuje poduzimanje onih aktivnosti koje zakonodavac označava "političkim". Ističe da takve aktivnosti u svojoj suštini predstavljaju temeljne aktivnosti nevladinih organizacija u civiliziranom demokratskom okruženju putem kojih organizacije civilnog društva ostvaruju svoju temeljnu svrhu koja im je dodijeljena u demokratskom procesu. Podnositelj zahtjeva smatra da navedeno legislativno rješenje otvara prostor da se bilo koja aktivnost poduzeta prema javnim vlastima označi kao "politička", te da se primjenom represivnog sustava sankcioniranja spriječi kritičko i slobodno djelovanje nevladinih organizacija i da se one stave pod faktičnu kontrolu javnih vlasti u entitetu Republika Srpska. Ističe da navedeni cilj osporenog Zakona potvrđuje i činjenica da je kao isključiva "sankcija" za poduzimanje tih aktivnosti nevladinih organizacija predviđena mjera zabrane obavljanja rada, te kaznena odgovornost za odgovorne osobe u tim nevladinim organizacijama. Podnositelj zahtjeva navodi da će štetne posljedice osporenog Zakona nastupiti u vidu značajnog reduciranja broja nevladinih organizacija i kvalitete njihovog rada, naročito zbog činjenice da najveći broj nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini upravo financiraju inozemni donatori. U konačnici, entitetski zakonodavac sve neprofitne organizacije koje obavljaju navedene aktivnosti proglašava "agentima stranog utjecaja", na koji način se stvara ponižavajući i degradirajući ambijent za sve organizacije civilnog društva koje se opredijele za slobodno djelovanje. Također, kreiranje degradirajućeg ambijenta primjetno je i u odnosu na uspostavu posebnih režima financijskog nadzora nad radom nevladinih organizacija, odnosno stavljanja njima na teret neopravdano kompleksnih obveza, iako se cilj transparentnosti mogao ostvariti i već postojećim normativno-pravnim okvirom.

16. U odnosu na povredu načela pravne sigurnosti, podnositelj zahtjeva ističe da prezentirana legislativna rješenja ukazuju na njihovu očitu nepreciznost i nepredvidljivost. Navodi da odredbe osporenog Zakona prema kojima se definiraju i zabranjuju "političke aktivnosti" neprofitnih organizacija, a koje zapravo obuhvaćaju aktivnosti koje su u osnovi svakog djelovanja civilnog društva u demokratskom ambijentu, ne zadovoljavaju kriterij preciznosti niti je sadržano načelo proporcionalnosti. Također, te odredbe zbog svoje širine i uopćenosti ostavljaju neograničen diskrecijski prostor nadležnim organima entitetske vlasti da samostalno i najčešće politički procjenjuju može li se konkretno postupanje neprofitne organizacije smatrati političkom aktivnošću. Ističe da neograničeni stupanj diskrecijske ocjene olako može prouzročiti različite oblike zlouporabe dodijeljenih ovlasti u odnosu na status nevladinih organizacija, što u konačnici može rezultirati njihovim prestankom rada te kaznenim procesuiranjem odgovornih osoba. Osim toga, podnositelj zahtjeva ukazuje da odredbe osporenog Zakona ne propisuju postupak pravne zaštite u odnosu na široko postavljene ovlasti nadležnog ministarstva, što je neprihvatljivo jer se na taj način u cijelosti narušava načelo proporcionalnosti. Navedeno posebno kada se ima u vidu da je kao jedina sankcija za slučaj poduzimanja aktivnosti iz neprecizne pravne norme sam prestanak rada neprofitne organizacije. Podnositelj zahtjeva ukazuje da je Europski sud u predmetu *Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana* (vidi Europski sud, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, predstavka broj 37083/03, presuda od 8. listopada 2009. godine) ustanovio da odredbe spornog zakona ne ispunjavaju standarde preciznosti, između ostalog jer je, prema domaćem zakonodavstvu, prestanak rada dane organizacije bila jedina sankcija. Navodi da nepreciznost pravnih normi proizlazi iz odsustva kauzaliteta između izravnog ili neizravnog inozemnog financiranja i samih (političkih) aktivnosti neprofitne organizacije. U svezi s tim, ističe da za primjenu ostalih mehanizama sankcija iz osporenog Zakona nije potrebno da konkretno udruženje postupa po nalogu ili interesu uplatitelja inozemnih sredstava. Umjesto toga, za primjenu sankcije propisane osporenim Zakonom dovoljno je samo da se organizacija u potpunosti ili djelomično financira iz vanjskog ili inozemnog izvora. Stoga smatra da organizacije civilnog društva nisu u objektivnoj mogućnosti procijeniti na koji način trebaju uskladiti svoje djelovanje sa zahtjevima pravne norme kako bi izbjegle sankcioniranje u skladu s osporenim Zakonom (vidi *Zhechev protiv Bugarske*, točka 55.).

17. U odnosu na kršenje članka II/2. i II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 11. Europske konvencije i članka 22. MPGPP, podnositelj zahtjeva navodi da je stupanjem na snagu osporenog Zakona izvršeno miješanje u pravo na slobodu udruživanja. Imajući u vidu da odredbe osporenog Zakona ne zadovoljavaju zahtjeve preciznosti i predvidljivosti, smatra da miješanje u pravo na slobodu udruživanja nije zakonito. Dalje navodi da je iz obrazloženja osporenog Zakona vidljivo da je cilj Zakona osiguranje javnosti rada neprofitnih organizacija, kao i sprečavanje urušavanja ustavnog uređenja i pravnog

poretka u bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska i štetnih posljedica na rad organa i organizacija u tom entitetu. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva ističe da se, prema odredbama Europske konvencije, iznimke koje se odnose na slobodu udruživanja moraju usko tumačiti, tako da je njihovo nabrajanje strogo iscrpno a njihova definicija ograničavajuća (vidi *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, točka 38.). Podnositelj zahtjeva smatra da miješanje nije utemeljeno na legitimnim ciljevima iz odredbe članka 11. stavak 2. Europske konvencije. Podnositelj zahtjeva dalje navodi da miješanje u pravo na slobodu udruživanja ne zadovoljava ni načelo proporcionalnosti, prije svega zbog označavanja neprofitnih organizacija kao "agenata stranog utjecaja". Navodi da ta formulacija ima isključivo negativnu konotaciju i usmjerena je primarno ka stvaranju degradirajućeg, demotivirajućeg i zastrašujućeg ambijenta za njihov svakodnevni rad. Podnositelj zahtjeva navodi da odredbe osporenog Zakona ne sadrže elemente kojima se jasno definira "strani utjecaj" jer ne pravi razliku između pozitivnog "stranog utjecaja" i one vrste "stranog utjecaja" koji eventualno sadrži negativne elemente ili namjere. Ističe da je Europski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, koji je vođen povodom gotovo istovjetnog činjeničnog supstrata, zaključio da pravna kategorizacija "agenti stranog utjecaja" neprofitne organizacije označava kao subjekte koji su pod stranom kontrolom, neovisno o tome što su one *de iure* i *de facto* dio domaćeg civilnog društva, te rade u prilog zaštite ljudskih prava i sloboda, vladavine prava i razvoja demokratskog sustava. U tom predmetu je, kao i osporenim Zakonom, navedena kvalifikacija dodijeljena svim organizacijama koje se u cijelosti ili djelomično financiraju iz određenog inozemnog izvora, bez utvrđivanja jesu li one pod stvarnom inozemnom kontrolom i ovisnošću i je li utjecaj inozemnog čimbenika pozitivan ili negativan. Podnositelj zahtjeva dalje navodi da je neproporcionalnost usvojenih zakonskih rješenja spram pretpostavljenog legitimnog cilja manifestirana kroz: (i) onemogućen ili otežan pristup sredstvima financiranja organizacija civilnog društva i (ii) prirodu i intenzitet normiranih sankcija za rad organizacija. U svezi s tim, ukazuje da mogućnost udruženja da zatraži, primi ili koristi sredstva, a kako bi mogao raditi na implementaciji i obrani svojih ciljeva, predstavlja temeljni element slobode udruživanja (vidi Europski sud, *Aliyev protiv Azerbajdžana*, presuda od 20. rujna 2018. godine, predstavke br. 68762/14 i 71200/14, točka 212.). Kada država koristi određene instrumente za ograničenje te temeljne slobode, posebno u dijelu financiranja, njihova proporcionalnost se ispituje s aspekta dostupnosti fakultativnih mogućnosti koje bi organizacijama stajale na raspolaganju (vidi *Animal Defenders International protiv Velike Britanije*, točka 117.). Navodi da u okolnostima kada osporeni Zakon za sve neprofitne organizacije, koje se i djelomično financiraju iz određenog inozemnog izvora, predviđa poseban režim rada, organizacije civilnog društva imaju jedino mogućnost okretanja ka domaćim izvorima financiranja. Međutim, podnositelj zahtjeva ističe da bi to predstavljalo "lažnu alternativu", koju konstrukciju je Europski sud iskoristio u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, označavajući pojavu kada nevladine organizacije nisu imale osiguran pristup domaćem financiranju na transparentan i nediskriminatoran način. Podnositelj zahtjeva dalje navodi da je izostanak proporcionalnosti miješanja posebno iskazan u odnosu na sustav sankcioniranja propisan člankom 16. osporenog Zakona, prema kojem je kao jedina sankcija za zabranjeni rad neprofitnih organizacija predviđen "prestanak rada" i kaznena odgovornost odgovorne osobe. U svezi s tim, ističe da je Europski sud u predmetu *Vona protiv Mađarske* utvrdio da je "raspuštanje udruženja oštra mjera koja za sobom povlači značajne posljedice i koja se može primijeniti samo u najozbiljnijim slučajevima", a ti slučajevi moraju biti "strogo ograničeni." Također, "same sankcije ne bi smjele predstavljati oblik cenzure niti sprečavati nevladine organizacije u izvršavanju njihovih zadaća 'čuvara društva'" (vidi *Tdrsasdg a Szabadsagjogokert protiv Mađarske*, točka 27.). Podnositelj zahtjeva ukazuje i da s ciljem zadovoljavanja načela proporcionalnosti miješanja u slučaju raspuštanja organizacije "vlast mora pokazati da ne postoje drugi načini za postizanje istih ciljeva, kojim bi se manje ozbiljno miješali u pravo na slobodu udruživanja" (vidi *Udruženje "Rhino" protiv Švicarske*, točka 65.). Također ukazuje na stav Europskog suda "da bi se u situacijama kada je raspuštanje udruženja jedina sankcija dostupna prema domaćem pravu bez obzira na težinu dotične povrede, veća fleksibilnost u izboru razmjernije sankcije mogla postići uvođenjem manje radikalnih alternativnih sankcija" (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfllov protiv Azerbajdžana*, točka 82.). Stoga smatra da osporeni Zakon u dijelu postupanja kao "agenata stranog utjecaja" ne ispunjava uvjet proporcionalnosti. U tom kontekstu, podnositelj zahtjeva je istaknuo da je Europski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* utvrdio izostanak proporcionalnosti iako su kao sankcije bile predviđene i novčane kazne za nevladine organizacije. Smatra da sankcioniranje u vidu prestanka rada za svako postupanje koje potpada pod kategoriju "agenti stranog utjecaja", kako je to propisano osporenim Zakonom, očigledno ne zadovoljava kriterij proporcionalnosti.

IV. Relevantni propisi

18. **Zakon o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

Ovim zakonom uspostavlja se Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (u daljnjemu tekstu: Registar), političko djelovanje i političke aktivnosti neprofitnih organizacija koje ih određuje kao agente stranog uticaja, uređuju uvjeti i način obezbjeđenja javnosti rada, te propisuju druga pitanja u vezi sa radom tih organizacija.

Članak 2.

(1) Pod neprofitnim organizacijama iz članka 1. ovoga zakona podrazumijevaju se udruge i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrirane u Republici Srpskoj sukladno sa Zakonom o udrugama i fondacijama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 52/01 i 42/05), koje u cijelosti ili djelimično financiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se financiraju iz inozemstva (u daljnjemu tekstu: neprofitne organizacije).

(2) Pod stranim subjektom podrazumijeva se vlada, izvršni organ druge države ili strana politička stranka, fizičko lice koje nema državljanstvo Bosne i Hercegovine i prebivalište u Bosni i Hercegovini ili pravno lice ili grupa pravnih lica koja je organizirana, registrirana ili osnovana po propisima druge države ili koja ima sjedište u drugoj državi.

(3) Vlada druge države označava izvršni organ vlasti svake države osim Bosne i Hercegovine.

(4) Strana politička stranka označava svaku političku stranku registriranu po propisima druge države.

(5) Agent stranog uticaja, u smislu ovoga zakona, jeste neprofitna organizacija koju financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, a koja se bavi političkim djelovanjem ili političkim aktivnostima propisanim člankom 3. ovoga zakona, kao i drugim aktivnostima koje se odnose na političko organiziranje i djelovanje usmjereno na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti.

Članak 3.

(1) Političko djelovanje neprofitnih organizacija podrazumijeva učešće u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, financiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja uticaja na formiranje javnog mnjenja radi postizanja političkih ciljeva.

(2) Politička aktivnost označava svaku aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima Republike Srpske u institucijama Bosne i Hercegovine u smislu formulisanja politike, političkog ili javnog interesa Republike Srpske.

(3) Neprofitnim organizacijama nije dozvoljeno političko djelovanje niti obavljanje političke aktivnosti u smislu st. 1. i 2. ovoga članka.

(4) Statut, djelovanje i aktivnosti neprofitnih organizacija ne mogu biti suprotni ustavnom poretku niti usmjereni na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti.

Članak 4.

Političkim djelovanjem, u smislu ovoga zakona, ne smatra se djelovanje u oblasti znanosti, kulture, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, zaštite potrošača, zaštite prava nacionalnih manjina i lica sa invaliditetom, zaštite životne sredine, borbe protiv korupcije, filantropije, volonterstva i informiranja, kao i djelovanje u okviru Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava.

Članak 5.

Materijali neprofitnih organizacija koji se objavljuju putem elektronskih medija, informacijskih i telekomunikacijskih mreža ili se na drugi način distribuišu moraju imati oznaku neprofitne organizacije.

Članak 6.

Registar uspostavlja i vodi Ministarstvo pravde (u daljnjemu tekstu: Ministarstvo).

Članak 7.

U Registar se upisuju podatci za neprofitne organizacije, i to:

1) naziv i sjedište osnivača,

2) podatci o osnivačkom aktu i rješenju o upisu izdato od nadležnog organa,

3) podatci o statutu,

4) organi neprofitne organizacije,

5) odluka o izboru lica ovlaštenog za zastupanje.

Članak 8.

(1) Neprofitna organizacija obvezna je da podnese prijavu Ministarstvu, u roku od 15 dana od dana prijema financijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta, na obrascu prijave koji pravilnikom propisuje ministar pravde (u daljnjemu tekstu: ministar).

(2) Podnositelj prijave obvezan je da o svim promjenama u svom djelovanju dostavi dopunu prijave u roku od 30 dana od dana nastanka promjene.

Članak 9.

Ako se u postupku podnošenja ili dopune prijave utvrdi da je prijava ili dopuna nepotpuna, primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18).

Članak 10.

(1) Podatci upisani u Registar, kao i dokumentacija na osnovu koje se upis vrši moraju biti dostupni i dati na uvid nadležnom inspekcijskom organu.

(2) Ministarstvo, na zahtjev suda, javnog tužiteljstva, Ministarstva unutrašnjih poslova ili nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske, dostavlja podatke upisane u Registar.

(3) Izuzetno od stavka 2. ovoga članka, podatci upisani u Registar mogu se dati na uvid i drugim organima Republike Srpske na obrazložen zahtjev, ako za to postoji opravdan interes.

Članak 11.

(1) Neprofitna organizacija koja je upisana u Registar obvezna je da Ministarstvu dostavi polugodišnji i godišnji financijski izvještaj sa naznakom uplatitelja, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava.

(2) Ministarstvo dostavlja Poreskoj upravi Republike Srpske financijski izvještaj radi kontrole financijskog poslovanja.

Članak 12.

Nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši nadležni inspekcijski organ.

Članak 13.

Redovit inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije vrši se jednom godišnje.

Članak 14.

Izuzetno, izvanredni inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije provodi se po predstavkama građana, pravnih lica, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske.

Članak 15.

Ministarstvo prati aktivnosti neprofitnih organizacija iz članka 2. stavak 1. ovoga zakona kako na teritoriji Republike Srpske, tako i u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine.

Članak 16.

U slučaju da neprofitna organizacija u svom djelovanju postupa suprotno Ustavu Republike Srpske i propisima Republike Srpske, djeluje i provodi aktivnosti na način kako je to propisano člankom 3. ovoga zakona, odnosno kao agent stranog uticaja na štetu individualnih i drugih prava građana, ili ukoliko Poreska uprava Republike Srpske utvrdi nepravilnosti u financijskom poslovanju, Ministarstvo dostavlja prijedlog nadležnom sudu za zabranu obavljanja rada i podnosi prijavu protiv odgovornih lica sukladno sa odredbama krivičnog zakonodavstva Republike Srpske.

Članak 17.

Na pitanja koja nisu propisana ovim zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o udrugama i fondacijama Republike Srpske.

Članak 18.

Novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj neprofitna organizacija, koja:

1) ne obilježi promotivni materijal sukladno sa člankom 5. ovoga zakona,

2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netočan podatak u vezi sa upisom u Registar iz članka 8. ovoga zakona,

3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u roku propisanom u članku 8. stavak 2. ovoga zakona,

4) ne dostavi financijski izvještaj iz članka 11. ovoga zakona.

Članak 19.

(1) Ministarstvo će uspostaviti Registar u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga zakona.

(2) Ministar će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona donijeti Pravilnik o sadržaju i obrascu prijave za upis u Registar iz članka 8. stavak 1. ovoga zakona.

Članak 20.

Ovaj zakon stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

19. **Obrazloženje prijedloga Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija** u relevantnom dijelu glasi:

IV. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske uredio je pitanja osnivanja, postupak registracije, unutarnju organizaciju i prestanak rada udruženja i fondacija, s tim da oblast javnosti rada nije regulirao.

Primarni cilj za usvajanje ovog prijedloga jeste javnost rada neprofitnih organizacija. Rad neprofitnih organizacija u Republici Srpskoj, utemeljenih u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama, koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, njihovo političko djelovanje i političke aktivnosti kao agenata stranog utjecaja do danas nije uređeno zakonom, čime se stvaraju pretpostavke za urušavanje ustavnog uređenja i pravnog poretka Republike Srpske i čine štetne posljedice na rad organa i organizacija Republike Srpske.

20. **Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona Republike Srpske o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) i Ureda OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)**, usvojeno na plenarnoj sjednici Venecijanske komisije 9. i 10. lipnja 2023. godine, u relevantnom dijelu glasi:

Obrazloženje za izradu Nacrta zakona je nejasno i očigledno nije utemeljeno na bilo kakvoj procjeni rizika ili konzultacijama s udruženjima i ostalima na koje potencijalno zakon ima utjecaj. Obrazloženje Nacrta zakona samo se odnosi na neadekvatnost postojećeg zakonskog okvira i potrebu da se poveća transparentnost udruženja ili nevladinih organizacija koje dobivaju sredstva iz inozemstva. U tom pogledu, ODIHR i Venecijanska komisija ponavljaju da povećanje transparentnosti samo po sebi ne predstavlja legitiman cilj kao što je predviđeno međunarodnim instrumentima, iako može predstavljati sredstvo u ostvarivanju jednog ili više legitimnih ciljeva priznatih kao omogućavanje ograničenja prava na slobodu udruživanja, kao što je javni red ili prevencija zločina kao što su pranje novca i financiranje terorizma.

Iz informacija kojima raspolažu ODIHR i Venecijanska komisija ne čine se relevantni i dovoljni razlozi za podvrgavanje NPO-a dodatnim zahtjevima registracije i izvješćivanja. Nacrt zakona je formuliran u previše neodređenim i dvosmislenim terminima, gdje su povrede nepredvidive, a sankcije nerazmjerno stroge, uključujući zabranu rada spomenutih NPO-a.

Mnogi široko formulirani pojmovi Nacrta zakona, uključujući definiciju NPO-a, vjerojatno će biti u suprotnosti sa zahtjevom da svako ograničenje prava slobode udruživanja mora biti propisano zakonom, što podrazumijeva da bude predvidljivo. Posebno, opseg političkih aktivnosti od kojih se NPO mora suzdržati nije u skladu sa zahtjevom predvidljivosti, jer će za takvu organizaciju biti vrlo teško procijeniti koje vrste aktivnosti ili zagovaranje su ilegalni prema člancima 3. i 4. Nacrta zakona, čime se također prekomjerno ograničava pravo slobode izražavanja s efektom zastrašivanja otvorenih diskusija o pitanjima od vitalnog interesa za javnost.

Novim obvezama izvješćivanja nametnutim NPO-ima bi se zahtijevale informacije o donatoru i iznosu dodijeljenih sredstava, bez ikakve minimalne granične vrijednosti, što znači da bi NPO-i bili obvezni prijaviti sva primljena sredstva, bez obzira na iznos, čak i manje sume, što bi predstavljalo značajan teret za predmetne NPO-e. Nacrt zakona ne definira jasno vrstu informacija ili dokumenata koje može zahtijevati nadležno inspekcijsko tijelo. Ne sadrži zaštitne mjere kako bi se spriječio potencijalni rizik od zlouporabe propisa ili diskriminatorskih mjera koje mogu dovesti do uznemiravanja. Postoji također veliki rizik da se odredbe Nacrta zakona o zabrani rada NPO-a zbog djela suprotnih njegovim odredbama, bez obzira na njihovu ozbiljnost, primijene bez poštovanja načela proporcionalnosti. Opseg novčanih kazni koje mogu biti izrečene za povrede odredaba Nacrta zakona također je znatno veći od predviđenih kazni iz Zakona iz 2001. godine i izgleda nerazmjerno. Nacrtu zakona također nedostaju odredbe koje jamče pristup efektivnim pravnim lijekovima radi osporavanja ili traženja preispitivanja odluka donijetih u kontekstu njegove primjene, a koje mogu povrijediti pravo na slobodu udruživanja i izražavanja.

S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovno razmotre njegovo usvajanje i da se uključe u daljnje konzultacije sa svim akterima s ciljem jamčenja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave s procedurom donošenja ovog Nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrta odredaba kako bi se osigurala usklađenost s načelima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava.

Venecijanska komisija i ODIHR ostaju na raspolaganju organima Republike Srpske za daljnju pomoć u svezi s ovim pitanjem.

21. **Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi i Memorandum objašnjenja, Strasbourg, 13. studenog 2002. godine, i Preporuka CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama o**

pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi (10. listopada 2007. godine) u relevantnom dijelu glase:

Nevladine organizacije mogu tražiti i primati financijska sredstva – gotovinu ili donacije u naturi – od druge zemlje, multilateralnih agencija ili institucionalnog ili pojedinačnog donatora, u skladu s općenito primjenjivim deviznim i carinskim zakonima (točka 50. Temeljnih načela i točka 50. Preporuke Komiteta ministara). Mogućnost nevladinih organizacija da traže donacije u gotovini ili u naturi je temeljno načelo, prirodna posljedica njihove neprofitne prirode. Takvi doprinosi, zajedno s prihodima od bilo koje ekonomske aktivnosti, predstavljaju vitalno sredstvo nevladinih organizacija za financiranje ostvarivanja svojih ciljeva. Međutim, ta mogućnost da nevladine organizacije prikupljaju sredstva nije apsolutna i može biti predmet regulacije, s ciljem zaštite ciljne publike (točka 56. Memoranduma s obrazloženjem).

U duhu transparentnosti i odgovornosti, nevladine organizacije trebaju podnositi godišnje izvješće svojim članovima i direktorima. Takva izvješća se također mogu zahtijevati da se podnose određenom nadzornom tijelu, ako su dotičnim nevladinim organizacijama odobrene bilo kakve porezne privilegije ili druga javna potpora. Konkretno, relevantne knjige, evidencije i aktivnosti nevladinih organizacija mogu, kada je to propisano zakonom ili ugovorom, biti predmet inspekcije nadzorne agencije. Nevladine organizacije bi općenito trebale imati reviziju svojih računa od strane institucije ili osobe neovisne o njihovom menadžmentu (točke 60.–64. Temeljnih načela i točke 62.–66. Preporuke Komiteta ministara).

22. **Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda (Rezolucija Opće skupštine 53/144 od 8. ožujka 1999. godine)** u relevantnom dijelu glasi:

Članak 13.

Svatko ima pravo, pojedinačno i zajedno s drugima, da traži, prima i koristi resurse izričito za svrhu unapređenja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda miroljubivim sredstvima, a shodno članku 3. aktualne deklaracije.

23. **Rezolucija Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih naroda 22/6 o zaštiti branitelja ljudskih prava (21. ožujka 2013. godine)** u relevantnom dijelu glasi:

5. potiče države da javno priznaju važnu i legitimnu ulogu branitelja ljudskih prava u promicanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava kao bitne komponente osiguranja njihove zaštite, uključujući i poštovanje neovisnosti njihovih organizacija i izbjegavanje stigmatizacije njihovog rada;

9. Također poziva države: (a) da osiguraju da zahtjevi za izvješćivanje koji se postavljaju pojedincima, skupinama i organima društva ne ometaju funkcionalnu autonomiju;

[...]

24. **Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 52/01 i 42/05)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa koji je u službenom glasilu objavljen samo na srpskom jeziku, ali lektoriran na službene jezike u Bosni i Hercegovini, koji u relevantnom dijelu glasi:

Glava I.

OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Zakonom o udruženjima i fondacijama (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuje se osnivanje, registracija, unutarnja organizacija i prestanak rada udruženja i fondacija.

Članak 3.

Udruženja i fondacije samostalno određuju svoje ciljeve i djelatnosti u skladu s Ustavom i zakonom.

Statut i djelovanje udruženja i fondacija ne mogu biti suprotni ustavnom poretku niti usmjereni na njegovo nasilno podrivanje, raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netrpeljivost ili diskriminacije zabranjene Ustavom i zakonom.

Ciljevi i djelatnost udruženja i fondacija ne mogu uključivati angažiranja u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate i financiranje kandidata, odnosno političkih stranaka.

Članak 5.

Udruženja i fondacije podnose godišnje izvješće o radu i financijsko izvješće u skladu sa zakonom, drugim propisima i statutom.

Članak 29. stavak 3.

Ako sud utvrdi da su statutarni ciljevi i djelatnost udruženja ili fondacije u suprotnosti s odredbama članka 3. st. 2. i 3., članka 4. stavak 1. Zakona, rješenjem će odbiti zahtjev za upis u registar.

Članak 31.

Udruženja i fondacije dužni su sudu podnijeti prijavu o svakoj promjeni činjenica koje se upisuju u registar, u roku od 30 dana od dana izvršene promjene.

Članak 41.

Udruženju, odnosno fondaciji zabranit će se rad:

- ako djeluje suprotno odredbama članka 3. stavak 2. ovog Zakona;

- ako nakon izrečene prekršajne kazne suglasno članku 47. stavak 1. toč. 1. i 4. ovog Zakona nastavi obavljati djelatnost zbog koje je izrečena prekršajna kazna.

U slučajevima iz prethodnog stavka postupak provodi Registarski sud shodnom primjenom odredaba Zakona o kaznenom postupku.

Glava VIII.

NADZOR NAD ZAKONITOŠĆU RADA UDRUŽENJA I FONDACIJA

Članak 43.

Nadzor nad zakonitošću rada udruženja i fondacija vrši nadležni organ uprave Republike Srpske u čije područje spada praćenje stanja u oblasti na koju se odnosi djelatnost udruženja ili fondacije.

Glava IX.

KAZNENE ODREDBE

Članak 47.

Kaznom od 300 KM do 3.000 KM kaznit će se zbog prekršaja udruženje ili fondacija koja:

1. obavlja djelatnosti koje nisu suglasne ciljevima udruženja ili fondacije (članak 3. stavak 3., članak 4. stavak 1., čl. 11. i 21.);

[...]

3. sudu ne prijavi promjene podataka koji se upisuju u registar u roku od 30 dana od dana nastupanja ove promjene (članak 31.);

[...]

Kaznom od 100 KM do 1.000 KM za prekršaje iz prethodnog stavka ovog članka kaznit će se odgovorna osoba udruženja ili fondacije.

V. Dopustivost

25. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3.a) Ustava BiH, koja glasi:

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 odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- 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.

26. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su zamjenik predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu članka VI/3.a) Ustava BiH. Također, Ustavni sud zapaža da podnositelji zahtjeva traže ocjenu ustavnosti Zakona o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija, iz čega slijedi da je nesporno da postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje.

27. Stoga, imajući u vidu odredbe članka VI/3.a) Ustava BiH i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su zahtjevi dopustivi zato što su ga podnijeli ovlašteni subjekti. Također, ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

28. Podnositelji zahtjeva smatraju da je osporeni Zakon u suprotnosti sa čl. I/2., II/1., II/2., II/3.f), g), h) i i), II/4., II/6., II/7., II/8. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, zatim čl. 8., 9., 10., 11. i 14. Europske konvencije, člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, kao i čl. 17., 18., 19., 22. i 26. MPGPP. Imajući u vidu navode podnositelja zahtjeva, Ustavni sud smatra da oni prije svega pokreću pitanje usklađenosti osporenog Zakona u odnosu na pravo na slobodu udruživanja iz članka II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 11. Europske konvencije.

1. Pravo na slobodu udruživanja

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

Članak II/3.

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja.

30. **Europska konvencija** u relevantnom dijelu glasi:

Članak 11.

1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući i pravo da osniva sindikat i da mu pristupa radi zaštite svojih interesa.

2. Za ostvarivanje ovih prava ne smiju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se člankom ne sprječava zakonito ograničavanje ostvarivanja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Temeljna načela u svezi s ulogom udruženja u demokratskom društvu

31. Ustavni sud podsjeća da je Europski sud u više navrata potvrdio izravan odnos između demokracije i pluralizma i slobode udruživanja. Način na koji nacionalno zakonodavstvo sadržava tu slobodu i način na koji je vlasti primjenjuju u praksi doista otkriva stanje demokracije u određenoj državi (vidi Europski sud, *Gorzelik i drugi protiv Poljske* [VV], presuda od 17. veljače 2004. godine, predstavka broj 44158/98, točka 88.). Dok se u kontekstu članka 11. Europske konvencije Europski sud često poziva na suštinsku ulogu političkih partija u osiguravanju pluralizma i demokracije, udruženja koja su formirana u druge svrhe također su važna za pravilno funkcioniranje demokracije. Naime, pluralizam je također izgrađen na istinskom prepoznavanju i poštovanju različitosti i dinamike kulturnih tradicija, etničkih i kulturnih identiteta, vjerskih uvjerenja, te umjetničkih, književnih i društveno-ekonomskih ideja i koncepata. Harmonična interakcija osoba i skupina s različitim identitetima je neophodna za postizanje društvene kohezije. Sasvim je prirodno da se, tamo gdje civilno društvo funkcionira na zdrav način, učešće građana u demokratskom procesu u velikoj mjeri ostvaruje pripadnošću udruženjima u koja se mogu integrirati jedni s drugima i zajedno ostvarivati zajedničke ciljeve (vidi Europski sud, *Zhdanov i drugi protiv Rusije,* presuda od 16. srpnja 2019. godine, predstavka broj 12200/08 i druge dvije, točka 115.). Naime, sudjelovanje građana u demokratskom procesu uglavnom se postiže članstvom u udruženjima u kojima se oni mogu povezati i zajedno raditi na postizanju zajedničkih ciljeva (*op. cit., Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, točka 61.). Sloboda udruživanja naročito je važna za pripadnike manjina, uključujući i nacionalne i etničke manjine. Naime, osnivanje udruženja radi izražavanja i promicanja njezinog identiteta može biti ključno u pomaganju manjini da očuva i zaštiti svoja prava (*idem, Gorzelik i drugi protiv Poljske*, točka 93.).

32. Prema stavu Europskog suda, sposobnost građana da formiraju pravnu osobu kako bi kolektivno djelovali na polju od zajedničkog interesa jedan je od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja bez kojeg bi to pravo bilo lišeno svakog značenja. Svakako, države imaju pravo uvjeriti se da su cilj i aktivnosti udruženja u skladu sa zakonskim propisima, ali moć države da zaštiti svoje institucije i građane od udruženja koja bi ih mogla ugroziti mora se restriktivno koristiti jer iznimke od pravila slobode udruživanja treba tumačiti striktno i samo uvjerljivi razlozi mogu ograničiti tu slobodu. Svako uplitanje mora odgovarati "hitnoj društvenoj potrebi", pri čemu izraz "neophodan" nema fleksibilnost izraza kao "korisno" ili "poželjno" (*idem, Gorzelik i drugi protiv Poljske*. toč. 88. i 94.–95.). Europski sud je priznao da funkcija stvaranja različitih platformi za javnu debatu nije ograničena na tisak, već je mogu obavljati, između ostalih, i nevladine organizacije čije su aktivnosti suštinski element informirane javne debate. Također je prihvatio da kada nevladina organizacija skreće pozornost na

pitanja od javnog interesa, ona ima ulogu "javnog čuvara" od slične važnosti kao i tisak i može se okarakterizirati kao "društveni čuvar" kojem se jamči slična zaštita prema Europskoj konvenciji koja se daje tisku. Način na koji "javni čuvari" provode svoje aktivnosti može imati značajan utjecaj na pravilno funkcioniranje demokratskog društva. U interesu je demokratskog društva omogućiti tisku da izvrši svoju vitalnu ulogu "javnog čuvara" u prenošenju informacija o pitanjima od javnog značaja, kao što je i omogućiti nevladinim organizacijama koje istražuju državu da učine istu stvar (vidi Europski sud, *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], presuda od 8. studenog 2016. godine, predstavka broj 18030/11, toč. 166. i 167. s daljnjim referencama).

Relevantna praksa Europskog suda

33. Ustavni sud ukazuje da je Europski sud u predmetu *Ecodefence i drugi protiv Rusije* (vidi Europski sud, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, presuda od 14. lipnja 2022. godine, predstavke br. 9988/13 i 60 drugih) ispitivao je li donošenjem Zakona o stranim agentima i njegovom primjenom Rusija povrijedila prava udruženja – aplikanata iz tog postupka zaštićena člankom 11. Europske konvencije. Naime, stupanjem na snagu tog Zakona u Rusiji udruženja – aplikanti su bila obvezna, pod prijetnjom izricanja upravnih i kaznenih sankcija, da se registriraju kao "strani agenti" jer su bili "politički aktivni" i određeni dio svojih sredstava priskrbljivali su iz "stranog financiranja". Naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o stranim agentima uvedene su dodatne obveze za nevladine organizacije i osobe ovlaštene za njihovo zastupanje, a koje su uključivale označavanje svake njihove publikacije kao publikacije koju je izdao "strani agent", stroge revizije, te učestale i nenajavljene inspekcije. Također, izmjenama navedenog Zakona povećane su diskrecijske ovlasti Ministarstva pravosuđa koje je samostalno moglo neko udruženje upisati u registar "stranih agenata". Rezultat svega navedenog bilo je značajno ograničenje i smanjenje aktivnosti udruženja u područjima civilnog društva u kojima su djelovala poput ljudskih prava, zaštite okoliša, obrazovanja, migranata i sl. Konačno, opterećena značajnim ograničenjima u djelovanju i financiranju zbog primjene Zakona o stranim agentima mnoga od udruženja (aplikanti) morala su donijeti odluku o prestanku postojanja, to jest prestala su postojati zbog otvaranja stečajnog postupka.

34. Europski sud je zaključio da je došlo do miješanja u pravo na slobodu udruživanja jer su udruženja – aplikanti i osobe ovlaštene za njihovo zastupanje bili izravno pogođeni kombinacijom inspekcija, novih zahtjeva za registraciju, sankcija i ograničenja izvora financiranja te načina djelovanja nametnutih Zakonom o stranim agentima. Stoga su morali značajno promijeniti svoje postupanje kako bi smanjili rizik od upravnih kazni dok su bili u registru "stranih agenata", koje mjere i ograničenja su doveli i do prestanka postojanja nekih od udruženja (vidi toč. 78.–87.).

35. Dalje, razmatrajući zakonitost miješanja u pravo na slobodu udruživanja, Europski sud je analizirao preciznost pojmova "politička aktivnost", "strano financiranje" i "strani agent" koji su korišteni u Zakonu o stranim agentima. U svezi s tim je istaknuo da je u praksi pojam "politička aktivnost" proširen na bilo koji oblik javnog zagovaranja širokog skupa tema bez utvrđivanja je li postojala namjera utjecaja na državnu politiku. To je dovelo do pravne nesigurnosti zbog koje nevladina udruženja nisu znala kako prilagoditi svoje djelovanje i postupanje ako su željela sudjelovati u aktivnostima civilnog društva. U pogledu "stranog financiranja", Europski sud je istaknuo da Zakon o stranim agentima nije sadržavao bilo kakva pravila o svrsi "stranog financiranja", te se od državnih vlasti nije zahtijevala uspostava bilo kakve veze između takvog financiranja i navodne "političke aktivnosti" udruženja na koje se Zakon primjenjivao. Nepostojanje jasnih pravila dovelo je do apsurdnih situacija poput one u kojoj su ruski sudovi zaključili da se udruženje financira iz stranih izvora zato jer mu je hotel iz Norveške vratio dio uplate kada su preplatili zakup konferencijske dvorane. Na taj način, bez jasnih i predvidivih kriterija, nacionalnim vlastima dana je neograničena ovlast pri ocjeni treba li neko financiranje smatrati stranim ili ne, neovisno o tome koliko je udaljena ili slaba bila njihova veza sa stranim izvorom. Stoga je Europski sud zaključio da je uređenje pojma "strano financiranje" dopuštalo njegovo preširoko i nepredvidivo tumačenje, zbog čega udruženja nisu mogla organizirati svoje financijsko poslovanje. Konačno, analizirajući zakonsko uređenje pojma "strani agent", Europski sud je primijetio da Zakon o stranim agentima nije predviđao da agent mora djelovati u interesu principala ili osobe koja mu je isplatila određena sredstva da bi ga se kategoriziralo kao stranog agenta. Na taj način, svako nevladino udruženje u Rusiji koje je obavljalo bilo kakvu "političku aktivnost" i primilo neka sredstva iz "stranih izvora" moglo je biti zavedeno u registar "stranih agenata". Tako široko postavljana definicija agenta, komparativno gledano, svakako je bila nešto novo, no, prema utvrđenju Europskog suda, nije bila nejasna ili nepredvidiva u svojoj primjeni, pa stoga nije bila nezakonita. Imajući u vidu navedeno, Europski sud je zaključio da pojmovi "politička aktivnost" i "strano financiranje" nisu ispunili zahtjev predvidljivosti, što je *per se* bilo dovoljno za utvrđivanje povrede članka 11. u svjetlu članka 10. Europske konvencije. Ipak, s obzirom na to da su neka pitanja, poput pitanja načina zakonskog određivanja pojma "strani agent", bila usko vezana uz to je li miješanje imalo legitiman cilj te je li bilo nužno u demokratskom društvu, Europski sud je analizirao i ta pitanja (vidi toč. 89.–118.).

36. Dalje, Europski sud je prihvatio tvrdnju Vlade Rusije da su zakonska uređenja materije o "stranim agentima", kao i predviđene mjere nadzora uvedene s ciljem povećanja transparentnosti u pogledu financiranja organizacija i udruženja civilnog društva, a radi zaštite javnog reda kao jednog od legitimnih ciljeva iz članka 11. stavak 2. Europske konvencije (vidi toč. 119.–122.).

37. Analizirajući pitanje je li miješanje bilo neophodno u demokratskom društvu, Europski sud je posebno analizirao pitanja propisivanja posebne pravne kategorije "strani agent", nametanja obveze revizije i dodatnih zahtjeva izvješćivanja, ograničavanja pristupa sredstvima financiranja, te prirodu i ozbiljnost propisanih sankcija za nepoštovanje tih obveza.

38. U svezi s uvođenjem kategorije "strani agent", istaknuo je da je takva kategorizacija označavala nevladina udruženja kao organizacije koje su pod stranom kontrolom, bez obzira na činjenicu što su oni bili članovi nacionalnog civilnog društva koji rade u prilog zaštite ljudskih prava, vladavine prava i razvoja ruskog društva i demokratskog sustava. Stoga je zaključio da je pridavanje oznake "strani agent" bilo kojoj organizaciji – podnositelju predstavke koja je primala sredstva od stranih subjekata bilo neopravdano i štetno, te da bi moglo imati snažan odvraćajući i stigmatizirajući efekt na njihovo

poslovanje. Navedeno naročito zbog toga što Zakon o stranim agentima nije zahtijevao poveznicu u vidu djelovanja agenta u korist stranog principala koji mu je isplatio određena sredstva. Stoga je stvaranje posebne pravne kategorije "stranog agenta" u ruskom pravu ozbiljno ograničilo sposobnost udruženja da nastave svoje aktivnosti, kako zbog negativnog stava ciljnih skupina tako i zbog regulatornih i zakonodavnih ograničenja koja su bila predviđena za "strane agente". Pri tome, Europski sud nije prihvatio prigovore ruske vlade istaknuvši da nije iznijela relevantne i dovoljne razloge koji bi opravdali stvaranje nove pravne kategorije "stranog agenta". U svezi s tim je istaknuo da je prethodno pravno uređenje koje se primjenjivalo na udruženja sadržavalo sve potrebne mehanizme za vršenje nadzora nad zaprimanjem i trošenjem sredstava kojima su udruženja raspolagala, uključujući i primanje i trošenje sredstava iz stranih izvora. Stoga je zaključio da ničim nije dokazano da su poduzete mjere i novo zakonsko uređenje doprinijeli deklariranom legitimnom cilju povećanja transparentnosti, niti da su predstavljali prijeku društvenu potrebu (vidi toč. 137.–146.).

39. U pogledu revizije i dodatnih zahtjeva izvješćivanja, Europski sud je podsjetio da nije sporno da države članice mogu zakonodavstvom uspostaviti pravila i zahtjeve o korporativnom upravljanju i upravljačkim tijelima, a onda i osigurati usklađenost pravnih subjekata s tim pravilima (*op. cit., Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, točka 54.). Međutim, u onoj mjeri u kojoj zakonske izmjene pred postojeće organizacije postavljaju nove zahtjeve i obveze, potrebno je da se one mogu opravdati kao nužne u demokratskom društvu. U tom smislu, Europski sud je utvrdio da ruska vlada nije uspjela iznijeti relevantne i dovoljne razloge za nametanja novih obveza udruženjima koja su bila označena kao "strani agenti". Zahtjevi poput učestalijeg podnošenja izvješća, obvezne revizije, objave na posebnim internetskim stranicama, uskraćivanja mogućnosti vođenja jednostavnog knjigovodstva i sl. nametnuli su značajan i prekomjeran financijski teret na udruženja te su narušili njihovu sposobnost da se bave svojim osnovnim aktivnostima. Stoga, Europski sud je zaključio da ni dodatne revizije i zahtjevi izvješćivanja nisu bili nužni u demokratskom društvu (vidi toč. 147.–159.).

40. U svezi s ograničenjem pristupa sredstvima financiranja, Europski sud je ukazao da mogućnost udruženja da zatraže, prime i koriste sredstva kako bi mogla raditi na ostvarenju i obrani svojih ciljeva predstavlja temeljni element prava na slobodu udruživanja (*op. cit., Aliyev protiv Azerbajdžana*, točka 212.). Stoga, pri ocjeni razmjernosti ograničenja prava na slobodu udruživanja, Europski sud ocjenjuje jesu li podnositelji u smislu financiranja imali na raspolaganju alternativna rješenja. Europski sud je naglasio da, kako bi se osiguralo da nevladina udruženja mogu obavljati svoju ulogu "čuvara društva", trebala bi biti slobodna tražiti i primati sredstva iz različitih izvora. Raznolikost tih izvora služi kako bi se povećala neovisnost primatelja takvih sredstava u demokratskom društvu. U tom smislu, Europski sud je istaknuo da udruženja u svom djelovanju skreću pozornost na pitanja od javnog interesa te obavljaju ulogu usporedivu s ulogom koju obavljaju mediji, pa stoga zaslužuju i sličnu zaštitu koju medijima pruža Konvencija (*op. cit., Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske,* toč. 166.–167.). Razmatrajući dilemu u kojoj su se udruženja našla, a koja je uključivala odbijanje svakog "stranog financiranja" ili prihvaćanje značajnih ograničenja koja se primjenjuju na "strane agente", Europski sud je utvrdio da udruženja – aplikanti nisu ni imala izbor jer je nametnuti izbor između prihvaćanja stranog financiranja ili traženja domaćeg nacionalnog financiranja predstavljao lažnu alternativu. Osim toga, Europski sud je utvrdio da ruska vlada nije iznijela relevantne i dovoljne razloge zbog kojih su udruženja uopće morala birati između nastavka svog rada uz prihvaćanje stranog financiranja i opterećujućih zahtjeva statusa "strani agent" te značajnog smanjenja svog djelovanja zbog nedostatka domaćeg financiranja ili njegove potpune odsutnosti. Zbog toga udruženja bez odgovarajućeg financiranja nisu bila u mogućnosti provoditi aktivnosti zbog kojih su utemeljena, a neka od njih su prestala i postojati uslijed nedostupnosti alternativnog financiranja u zemlji u kojoj ne postoji razvijen sustav privatnih donatora. Slijedom navedenog, Europski sud je utvrdio da ni ograničenje pristupa sredstvima financiranja nije bilo nužno u demokratskom društvu (vidi toč. 160.–173.).

41. Razmatrajući pitanje prirode i ozbiljnosti sankcija, Europski sud je ukazao da izrečene sankcije ne smiju biti oblik cenzure te ne smiju sprečavati udruženja u izvršavanju njihovih zadaća kao neovisnih "čuvara društva" (vidi Europski sud, *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, presuda od 14. travnja 2009. godine, predstavka broj 37374/05, točka 27.). U tom smislu, Europski sud je primijetio da su Zakonom o stranim agentima propisane novčane kazne za udruženja koja su se propustila registrirati kao "strani agenti" i ona udruženja koja nisu poštovala zahtjeve koji su proizlazili iz registracije poput posebnih računovodstvenih zahtjeva i obilježavanja vlastitih publikacija. Uvedena je i kaznena odgovornost za pojedince koji su namjerno propustili dostaviti dokumentaciju za registraciju udruženja kao "stranog agenta". Također je ocijenio da su novčane kazne bile prestroge (čak do iznosa od trideset minimalnih plaća) i nepredvidive, a da za to ruska vlada nije ponudila relevantne i dovoljne razloge. To je za posljedicu imalo da su za mnoga udruženja novčane kazne bile financijski nepodnošljive, zbog čega su neka od njih morala značajno smanjiti svoje djelovanje ili potpuno prestati s radom jer nisu mogla platiti već izrečene kazne ili se suočiti s budućim kaznama. Stoga je Europski sud zaključio da priroda i ozbiljnost sankcija nisu mogle biti okarakterizirane kao razmjerne legitimnom cilju koji se želio postići (vidi toč. 174.–186.).

42. Sumirajući navedeno, Europski sud je utvrdio da nisu postojali: (a) relevantni i dovoljni razlozi za uvođenje pravne kategorije "strani agent", (b) potreba za ograničavanjem podnositeljima pristupa financiranju, (c) potreba za uvođenjem dodatnih obveza udruženjima koja su bila registrirana kao "strani agenti" te (d) opravdanje za izricanje tako visokih i strogih upravnih i kaznenih sankcija.

Analiza osporenog Zakona

43. U kontekstu navedenih standarda, Ustavni sud treba odgovoriti na pitanja je li donošenjem osporenog Zakona došlo do miješanja u slobodu udruživanja iz članka II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 11. Europske konvencije, je li miješanje bilo propisano zakonom, je li slijedilo legitimni cilj, te je li miješanje u konkretnom slučaju neophodno u demokratskom društvu.

44. Ustavni sud zapaža da je osporenim Zakonom ustanovljen Poseban registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti (članak 1.). Također je uvedena nova pravna kategorija "neprofitnih organizacija" koje predstavljaju

udruženja, fondacije i strane i međunarodne nevladine organizacije koje u cijelosti ili djelomično financiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrirane nevladine organizacije koje se financiraju iz inozemstva i te organizacije su dužne upisati se u novoformirani registar (članak 2. stavak 1.). Osporenim Zakonom neprofitnim organizacijama je zabranjeno "političko djelovanje" i "politička aktivnost", a neprofitne organizacije koje se bave tim aktivnostima su okarakterizirane kao "agenti stranog utjecaja" (članak 2. stavak 5. i članak 3.). Pri tome je "političko djelovanje" definirano kao "učešće u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate, financiranje kandidata, odnosno političkih stranaka i provođenje političke aktivnosti u svrhu ostvarivanja utjecaja na formiranje javnog mnijenja radi postizanja političkih ciljeva". "Politička aktivnost" je definirana kao "svaka aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima RS ili predstavnicima RS u institucijama BiH u smislu formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS" (članak 3.). Kao sankcija za "političko djelovanje", "političku aktivnost", djelovanje kao "agent stranog utjecaja" ili ukoliko Porezna uprava RS utvrdi nepravilnosti u financijskom poslovanju propisana je sankcija u vidu zabrane obavljanja rada i kaznene odgovornosti odgovornih osoba (članak 16.). Dalje je osporenim Zakonom neprofitnim organizacijama nametnuta obveza da označavaju materijale koje objavljuju putem elektroničkih medija, informacijskih i telekomunikacijskih mreža ili se na drugi način distribuiraju oznakom neprofitne organizacije (članak 5.). Također je propisana obveza podnošenja prijave Ministarstvu u roku od 15 dana od dana prijema financijskih sredstava ili druge vrste pomoći od stranog subjekta na posebnom obrascu, te da o svim promjenama u svom djelovanju dostavi dopunu prijave u roku od 30 dana od dana nastanka promjene (članak 8.). Osporenim Zakonom je dalje propisana obveza neprofitnih organizacija da Ministarstvu dostavljaju polugodišnje i godišnje financijsko izvješće s naznakom uplatitelja, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvješće o utrošku sredstava (članak 11.). Osim toga, propisano je da se nad zakonitošću rada neprofitnih organizacija vrši redovan inspekcijski nadzor jednom godišnje (članak 13.), te da se iznimno može provesti izvanredni inspekcijski nadzor po predstavkama građana, pravnih osoba, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske (članak 14.). Konačno, osporenim Zakonom su propisani prekršaji sa zaprijećenom novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 5.000 KM u slučaju da neprofitna organizacija: 1) ne obilježi promotivni materijal; 2) ne podnese prijavu ili prilikom podnošenja prijave ili dopune prijave da netočan podatak u svezi s upisom u Registar; 3) ne dostavi dopunu prijave o izvršenim promjenama u propisanom roku; 4) ne dostavi polugodišnje i godišnje financijsko izvješće.

45. Dakle, osporenim Zakonom uvedene su nove kategorije "neprofitnih organizacija" i "agenata stranih utjecaja" za koje su propisane posebne obveze i ograničenja, koja su gotovo identična kao i ona u citiranom predmetu Europskog suda *Ecodefence i drugi protiv Rusije*. Stoga, Ustavni sud smatra da je nedvosmisleno došlo do miješanja u pravo na slobodu udruživanja iz članka II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 11. Europske konvencije.

46. Također, Ustavni sud smatra da se i zaključci i obrazloženje Europskog suda iz citiranog predmeta u svezi s nezakonitošću i neproporcionalnošću miješanja u pravo na slobodu udruživanja mogu primijeniti i na osporeni Zakon. Naime, osporeni Zakon, prije svega, u potpunosti isključuje mogućnost da neprofitne organizacije utječu na predstavnike javne vlasti s ciljem "formuliranja politike, političkog ili javnog interesa RS". Dakle, na taj način se neprofitnim organizacijama zabranjuje obavljanje njihove osnovne aktivnosti. Ustavni sud ponavlja da osim političkih partija i organizacije civilnog društva imaju bitnu ulogu u ostvarivanju učešća građana u demokratskom procesu s ciljem osiguravanja pluralizma i društvene kohezije. Nevladina udruženja skreću pozornost na pitanja od javnog interesa i vrše funkciju monitoringa i korekcije vlasti, te na taj način imaju ulogu "javnog čuvara" i u značajnoj mjeri utječu na pravilno funkcioniranje demokratskog društva (vidi toč. 31.–32. ove odluke). Međutim, zagovaračke aktivnosti kojima se organizacije civilnog društva bave nisu same sebi svrha, već je cilj takvih aktivnosti upravo utjecanje na donositelje odluka kako bi se ostvarili ciljevi koji se zagovaraju njihovom implementacijom u zakonodavstvo i druge odluke javne vlasti. Na taj način se ostvaruje šire učešće građana u donošenju državnih odluka, što je svojstveno demokratskom društvu. Stoga se zabranjivanjem takvih aktivnosti kao "političkih" rad organizacija civilnog društva čini bespredmetnim. U takvoj situaciji, široko formulirani pojmovi koji uključuju samo definiciju "neprofitnih organizacija" i zabranjenog "političkog djelovanja" i "političkih aktivnosti" onemogućuju organizacijama civilnog društva da predvide koja je to granica njihove dozvoljene aktivnosti. S druge strane, to omogućava javnim vlastima da svaku aktivnost organizacija civilnog društva kvalificiraju kao zabranjenu i da je sankcioniraju. Stoga, osporeni Zakon nije u skladu sa zahtjevom predvidljivosti kao elementom autonomnog pojma "zakonitosti" u smislu Europske konvencije.

47. Dalje, osporenim Zakonom se udruženja koja se bave "političkim djelovanjem" ili "političkim aktivnostima", a koje financijski ili na drugi način pomažu strani subjekti, kvalificiraju kao "agenti stranog utjecaja". Navedena kvalifikacija, sama po sebi, bez dileme ima snažan odvraćajući i stigmatizirajući efekt i znatno otežava njihov rad, te stvara negativnu percepciju o tim udruženjima u javnosti. Naime, u prirodi udruženja i fondacija je da se financiraju od donacija, što je prirodna posljedica njihove neprofitne prirode. To proizlazi i iz Temeljnih načela o statusu nevladinih organizacija u Europi i Preporuke CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, te Deklaracije Ujedinjenih naroda o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda (vidi toč. 21. i 22. ove odluke). Međutim, unatoč tome, osporeni Zakon podvrgava strane donacije rigoroznom režimu izvješćivanja i redovnih i izvanrednih kontrola, uz obvezu udruženja koja primaju takve donacije da obilježavaju sve materijale koje dijele oznakom "neprofitne organizacije". Pri tome su neprofitne organizacije dužne u roku od 15 dana prijaviti sva primljena sredstva bez obzira na to radi li se o zanemarivo malom iznosu. Osim toga, osporeni Zakon ne zahtijeva postojanje bilo kakve veze između takvog financiranja i navodne "političke aktivnosti" ili "političkog djelovanja" udruženja na koje se Zakon primjenjuje. Na taj način je javnoj vlasti dana neograničena ovlast pri ocjeni

је ли неко финансирање страно или не, неовисно о томе колико је удаљена или слаба веза са страним извором.

48. Уставни суд даље запажа да оспорени Закон, унаточ тако ригорозном режиму контроле од јавне власти, не садржи заштитне мјере како би се спријечио потенцијални ризик од злоупорабе прописа или дискриминаторских мјера. Наиме, оспорени Закон не садржи одредбе које би јамчиле приступ ефективним правним лијековима ради оспоравања или траженја преиспитивања одлука донијетих на темељу тог Закона, а на што су указали и Венецијанска комисија и ОДИХР у заједничком мишљењу у Нацрту оспореног Закона (види тачку 20. ове одлуке). При томе, Уставни суд указује да постојећи нормативни оквир који регулира рад удруженја – Закон о удруженјима Републике Српске садржи све потребне механизме за вршење надзора над примањем и трошењем средстава којима су удруженја располагала, укључујући и примање и трошење средстава из странih izvora. Наиме, тим Законом је прописано да удруженја и фондације подносе годишње извјешће о раду и финансијско извјешће (члан 5.) и дужни су судu поднијети пријаву о свакој промјени чињеница које се уписују у Регистар у року од 30 дана од дана извршене промјене (члан 30.), а надзор над законитошћу рада удруженја и фондација врши надлежни орган управе Републике Српске (члан 43.). Стога је нетачна констатација из образложења приједлога оспореног Закона да Закон о удруженјима и фондацијама Републике Српске није регулирао област јавности рада удруженја и фондација (види тачку 19. ове одлуке).

49. Коначно, анализирајући питање природе и озбиљности прописаних санкција, Уставни суд запажа да је оспореним Законом као искључива санкција за "политичке активности" или "политичко дјеловање" прописана забрана обављања рада и казнена одговорност одговорних особа (члан 16.). Међутим, имајући у виду претходна разматранја, Уставни суд сматра да тако драстична санкција није пропорционална легитимном циљу којем се тежило, па тиме ни неопходна у демократском друштву (*op. cit., Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfllov protiv Azerbajdžana*, тачка 82.). При томе Уставни суд запажа да је Законом о удруженјима и фондацијама Републике Српске већ прописана санкција у случају да удруженје или фондација настави обављати дјелатност због које му је већ једном изречена прекршајна казна или када обавља дјелатност усмјерену на насилно подривање уставног поретка, распиривање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивост или дискриминације забрањене Уставом и законом (види тачку 24. ове одлуке).

50. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да увођење нове правне категорије "неprofitних organizacija" и "agenata stranog utjecaja", као и ригорозни режим извјешћивања, могућност редовних и изванредних контрола, те обвеза обиљежавања материјала које дијеле ознаком "неprofitне organizacije", уз запријећену искључиву санкцију у виду забране обављања рада и казнене одговорности одговорних особа, није одговаралo "hitnoj društvenoj potrebi", односно није било нужно у демократском друштву. При томе, Уставни суд запажа да Народна скупштина није доставила одговор на захтјеве за оцјену уставности, па тиме није ни изнијела аргументе који би, eventualno, могли довести до другачијег закључка Уставног суда.

51. Стога, Уставни суд сматра да је оспорени Закон у цијелости у супротности са чланом II/3.i) Устава Босне и Херцеговине и чланом 11. Европске конвенције.

52. Одлучујући о дјеловању одлуке Уставног суда, у складу са чланом 61. ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да Закон о Посебном регистру и јавности рада неprofitних organizacija ("Службени glasnik Republike Srpske" broj 19/25) престаје важити од дана његове објаве у "Службеном glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. ожујка 2025. godine).

2. Остали наводи

53. Коначно, Уставни суд запажа да су подносители оспорили уставност оспореног Закона и с аспекта чл. I/2., II/1., II/2., II/3.f), g) и h), II/4., II/6., II/7., II/8. и III/3.b) Устава Босне и Херцеговине, затим чл. 8., 9., 10. и 14. Европске конвенције, члана 1. Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чл. 17., 18., 19., 22. и 26. МПГПП. Међутим, Уставни суд сматра да с обзиром на већ усвојене закључке нема потребе посебно испитивати те наводе.

VII. Закључак

54. Уставни суд закључује да је оспорени Закон у цијелости у супротности са чланом II/3.i) Устава Босне и Херцеговине и чланом 11. Европске конвенције јер увођење нове правне категорије "неprofitних organizacija" и "agenata stranog utjecaja", које подразумијевају ригорозни режим извјешћивања, редовних и изванредних контрола, те обвезу обиљежавања материјала које дијеле ознаком "неprofitне organizacije", уз запријећену искључиву санкцију у виду забране обављања рада и казнене одговорности одговорних особа, није било законито, niti нужно у демократском друштву.

55. На темељу члана 64. став (4) Правила Уставног суда, престаје правно дјеловање Одлуке о привременој мјери број U-6/25 од 7. ожујка 2025. godine.

56. На темељу члана 59. ст. (1) и (2) и члана 61. ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

57. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне обвезујуће.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, v. r.

438

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-7/25**, рјешавајући захтјеве **Дениса Бећировића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија

на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјевима **Дениса Бећировића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине, једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, за оцјену

уставности Закона о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), Закона о допуни Кривичног законика Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), Одлуке о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и тач. 3, 5 и 6 Закључака Народне скупштине Републике Српске усвојених на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године,

утврђује се да Закон о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), Закон о допуни Кривичног законика Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), Одлука о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и тач. 3, 5 и 6 Закључака Народне скупштине Републике Српске усвојених на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године нису у складу са чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда, Закон о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), Закон о допуни Кривичног законика Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и Одлука о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) стављају се ван снаге и престају да важе од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25), а тач. 3, 5 и 6 Закључака Народне скупштине Републике Српске усвојених на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године стављају се ван снаге и престају да важе од дана њиховог усвајања.

На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, престаје правно дјеловање Одлуке о привременој мјери број У-7/25 од 7. марта 2025. године.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Денис Бећировић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Бећировић), поднио је 6. марта 2025. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Закона о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25; у даљњем тексту: Закон о непримјењивању закона), Закона о допуни Кривичног законика Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25; у даљњем тексту: Закон о допуни Кривичног законика), Одлуке о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25; у даљњем тексту: Одлука) и Закључака Народне скупштине Републике Српске усвојених на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године (у даљњем тексту: Закључци). Захтјев је евидентиран под бројем У-7/25. Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Закон о непримјењивању закона, Закон о допуни Кривичног законика, Одлуку и Закључке (у даљњем тексту: оспорени правни акти) до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности.

2. Једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и то: Шериф Шпаго, Един Рамић, Сафет Кешо, Мидхат Чаушевић, Нермин Мандра, Денијал Тулумовић, Амор Машовић, Шемсудин Дедић, Милан Дуновић, Влатко Главаш и Златан Бегић (у даљњем тексту: подносиоци посланици), поднијели су 7. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности Закона о непримјењивању закона. Захтјев је евидентиран под бројем У-10/25. Подносиоци посланици су, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражили да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Закон о непримјењивању закона до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности.

3. Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), поднио је 7. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности Закона о непримјењивању закона. Захтјев је евидентиран под бројем У-11/25. Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Закон о непримјењивању закона до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности.

II. Поступак пред Уставним судом

4. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број У-7/25 од 7. марта 2025. године (доступна на www.ustavnisud.ba) усвојио захтјев подносиоца Бећировића и привремено ставио ван снаге *ab initio* Закон о непримјењивању закона, Закон о допуни Кривичног законика, Одлуку и Закључке. Одлуком о привременој мјери су такође привремено стављени ван снаге сви акти донесени на основу оспорених правних аката и привремено је забрањено свим законодавним, извршним и судским институцијама у Републици Српској, као и свим службеним или одговорним лицима у тим институцијама Републике Српске или јединицама локалне самоуправе или било којем органу јединице локалне самоуправе, као и службеним или одговорним лицима из Републике Српске која обављају дужност у институцијама Босне и Херцеговине да предузимају било какве радње на основу тих аката.

5. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 10, 17. и 18. марта 2025. године да достави одговор на захтјеве у року од 30 дана од пријема дописа.

6. Народна скупштина није доставила одговор на захтјеве.

7. С обзиром на то да се захтјевима покреће иста или слична уставна питања, Уставни суд је, у складу са чланом 32 Правила Уставног суда, одлучио да све наведене захтјеве споји и донесе једну одлуку под бројем У-7/25.

III. Захтјев

а) Уводне напомене

8. Оспореним закључцима је усвојена Информација о рушењу Устава Босне и Херцеговине – мјере и задаци у циљу очувања Устава Босне и Херцеговине. У тој информацији је наведено да је "евидентан континуитет антидејтонског дјеловања које за циљ има развлашћивање Републике Српске и урушавање дејтонске БиХ", да је Дејтонски споразум "изложен притисцима", да се "одступило од досљедне примјене и поштовања Устава БиХ" и да је он "суспендован". Такође је изнесена опширна елаборација о питању подјеле надлежности између државе Босне и Херцеговине и ентитетā, уз закључак да су Републици Српској формирањем институција на државном нивоу "отимане надлежности утврђене Уставом БиХ" на неуставан начин и без њене сагласности. Због тих разлога Закључцима и Одлуком је утврђено да ће Република Српска донијети закон којим ће да ограничи било какво дјеловање и поступање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ВСТСБиХ), Тужилаштва Босне и Херцеговине, Суда Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Суд БиХ) и Државне агенције за истраге и заштиту (у даљњем тексту: Сипа), које су државне институције које су оквалификоване као "вануставне" (види тач. 21–23 ове одлуке).

9. С циљем имплементације Закључака и Одлуке, Народна скупштина је донијела Закон о непримјењивању закона којим је прописано да се закони којима су основане наведене државне институције неће примјењивати нити извршавати на територији Републике Српске, а рад и поступање тих институција је забрањен на територији тог ентитета (види тачку 19 ове одлуке). Оспореним Законом о допуни Кривичног законика је неизвршавање одлука институција и органа Републике Српске прописано као кривично дјело, уз запријећену казну затвора од шест мјесеци до пет година, уз обавезно изрицање мјере безбједности забране вршења позива, дјелатности или дужности (види тачку 20 ове одлуке).

б) Наводи из захтјева број У-7/25

10. Подносилац захтјева Бећировић наводи да оспорени правни акти немају уставни основ. Наиме, подносилац захтјева истиче да се ради о уставноправној и законској материји која је регулисана правним актима Босне и Херцеговине који су прошли оцјену уставности пред Уставним судом у предметима бр. У-26/01 (Суд БиХ) и У-11/08 (ВСТСБиХ), те тиме добили потврду уставности и законитости. Наводи да је мотив доношења оспорених правних аката кривични поступак који је вођен пред Судом БиХ против предсједника Републике Српске Милорада Додика и директора Службеног гласника Републике Српске Милоша Лукића. У том поступку донесена је првостепена осуђујућа пресуда против Милорада Додика којом је проглашен кривим због почињења кривичног дјела неизвршавања одлука високог представника из члана 203.а став 1 Кривичног закона Босне и Херцеговине. Милорад Додик је осуђен на казну затвора у трајању од једне године и изречена му је мјера безбједности забране вршења дужности предсједника Републике Српске у трајању од шест година од дана правоснажности пресуде. Након тога, како то подносилац захтјева образлаже, на захтјев Владе Републике Српске сазвана је седамнаеста посебна сједница Народне скупштине за 26. фебруар 2025. године. На тој сједници усвојени су оспорени закључак и одлука, а на сједници одржаној наредног дана оспорени закони.

11. Подносилац захтјева наводи да су оспорени закључак и одлука у супротности са чланом I/1, I/2. и I/3. Устава Босне и Херцеговине, као и начелом *pacta sunt servanda*. Наводи да је оспореним законима дерогирана примјена државних закона на територији Републике Српске – Закона о Суду БиХ, Закона о Тужилаштву БиХ, Закона о ВСТСБиХ и Закона о Сипи. У вези с тим, истиче да наведени законодавни оквир спада у искључиву надлежности државе Босне и Херцеговине, те да је стога једина институција овлашћена да мијења и допуњује наведене законе Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Парламентарна скупштина БиХ). Наводи да ентитет Република Српска уопште нема надлежност да одлучује о било чему у вези с те четири институције. Наиме, Република Српска је као административна јединица Босне и Херцеговине, која је у цијелости подложна суверенеој власти државе Босне и Херцеговине, дужна да у цијелости поштује ове законе док Парламентарна скупштина БиХ не одлучи другачије. Истиче да је чињеница да су ентитети подређени суверенитету и територијалном интегритету Босне и Херцеговине потврђена Одлуком Уставног суда број У-4/04 од 31. марта 2006. године. Подносилац захтјева наводи да Устав Босне и Херцеговине дозвољава право ентитетā да пренесу надлежности на Босну и Херцеговину, али да не постоји одредба Устава Босне и Херцеговине која одобрава пренос надлежности с Босне и Херцеговине на ентитете. Према томе, сматра да без обзира на то да ли се ради о инхерентним надлежностима (енгл. *implied powers*) за оснивање додатних институција или се ради о преносу надлежности по неком од дозвољених уставних основа не постоји могућност да се те надлежности врате ентитету а да држава Босна и Херцеговина не спроведе уставне и законске процедуре. Стога сматра да је доношење оспорених правних аката супротно нормама које прописују искључиве надлежности Босне и Херцеговине из чл. I/2, III/5. и IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине.

12. У односу на Закон о допуни Кривичног законика подносилац захтјева наводи да је он донесен с циљем "спровођења кампање Милорада Додика". Циљ те кампање био је вршење недемократског притиска на све грађане Републике Српске, а посебно на запослене ВСТСБиХ, Суда БиХ, Тужилаштва БиХ и Сипе. У том контексту истиче да је Милорад Додик давао изјаве којима је покушавао убиједити Србе запослене у органима власти Босне и Херцеговине да напусте своја радна мјеста обећавајући да ће им у том случају он наћи посао и дати веће плате и запријетивши да ће их у противном третирати као издајице и трајно обиљежити. Подносилац захтјева наводи да одредбе члана 278а Кривичног законика Републике Српске налажу да се кривично гони лице у својству "службеног или одговорног лица из Републике Српске које обавља дужност у институцијама Босне и Херцеговине". Дакле, цитирани члан намеће обавезу државним службеним или одговорним лицима да поштују одлуке власти Републике Српске, док се у ставу 2 наводи

да ће се лицима која то не поштују изрећи "мјере безбједности забране вршења позива, дјелатности или дужности". Истиче да се тиме намеће супериорност ентитетске над државном влашћу. Подносилац захтјева сматра да се на наведени начин врши недемократски притисак на грађане Републике Српске, нарочито оне запослене у ВСТСБиХ, Суду БиХ, Тужилаштву БиХ и Сипи, да се повинују одлукама органа власти Републике Српске и да напусте државне институције. Такође истиче да је то у супротности с принципом демократије из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине и треће алинеје Преамбуле Устава Босне и Херцеговине која прописује: "Убијеђени да демократски органи власти и правичне процедуре најбоље стварају мирољубиве односе унутар плуралистичког друштва." Подносилац захтјева наводи да је Закон о допуни Кривичног законика у супротности са чл. I/2, III/5, IV/4.а) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине због истих разлога као и Закон о непримјењивању закона. Даље наводи да је конкретно кривично дјело дефинисано тако широко да фактички дерогира било који други начин рјешавања проблема неизвршавања одлука институција или органа Републике Српске. Указује да се на тај начин дерогирају управни поступци и спорови, грађански, прекршајни, уставни те сви други редовни и *ad hoc* поступци. Осим тога, подносилац захтјева је истакао да је таква норма прешироко постављена, без јасно прописаних елемената бића кривичног дјела, што оставља много простора за злоупотребу.

13. Подносилац захтјева је предложио да Уставни суд утврди да Република Српска нема уставну надлежност за доношење оспорених правних аката јер је то, у складу са чл. I/2, III/3.б) и IV/4.е) Устава Босне и Херцеговине, надлежност Босне и Херцеговине, те да те правне акте стави ван снаге.

ц) Наводи из захтјева број У-10/25

14. Подносиоци посланици наводе да је доношењем оспореног Закона о непримјењивању закона ентитетски законодавац поступио супротно чл. I/2, III/3.б) и III/5.а) Устава Босне и Херцеговине. Наводе да је надлежност државе Босне и Херцеговине у области правосуђа успостављена на основу Споразума о преношењу одређених одговорности ентитетā оснивањем ВСТСБиХ ("Службене новине ФБиХ" број 16/04 од 27. марта 2004. године; у даљњем тексту: Споразум о ВСТСБиХ). На основу тог преноса надлежности уз сагласност ентитета, како то подносилац захтјева образлаже, Босна и Херцеговина је преузела и обавезу да организује ту грану власти, те су донесени Закон о Суду БиХ, Закон о Тужилаштву БиХ, Закон о ВСТСБиХ и Закон о Сипи, што је Уставни суд потврдио Одлуком број У-2/22. Наводи да ентитети немају право да разматрају законе које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ, што је Уставни суд потврдио Одлуком број У-1/11.

д) Наводи из захтјева број У-11/25

15. Подносилац Комшић наводи да је оспорени закон у супротности са чл. I/2, III/3.б) и III/5.а) Устава Босне и Херцеговине. Наводи да државни законодавни орган – Парламентарна скупштина БиХ има право да доноси прописе који се примјењују на све становнике Босне и Херцеговине подједнако, без обзира на то у којој од административних јединица (ентитети, кантони, градови и општине) живе, због тога што суверенитет припада држави Босни и Херцеговини. Даље наводи да није могуће да нижи орган власти преузме дио суверенитета државе Босне и Херцеговине и да својим прописима оспорава или мијења спровођење прописа које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ. Подносилац захтјева наводи да су ентитети формално дали сагласност за доношење закона чија се примјена суспендује на територији Републике Српске оспореним Законом о непримјењивању закона. Међутим, како то подносилац захтјева образлаже, Устав Босне и Херцеговине не прописује могућност "повлачења сагласности ентитета" нити да ентитети својим законима преузимају надлежност државних органа власти. Наводи да једини начин на који се може интервенисати у било који закон који је донијела Парламентарна скупштина БиХ јесте промјеном или стављањем ван снаге тих закона управо у оквиру Парламентарне скупштине БиХ. Стога сматра да се оспореним Законом о непримјењивању закона у потпуности негира владавина права.

IV. Релевантни прописи

16. У **Уставу Босне и Херцеговине** релевантне одредбе гласе:

Члан I ст. 1, 2. и 7.
Босна и Херцеговина

1. Континуитет

Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада "Босна и Херцеговина", наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама. Она остаје држава чланица Уједињених нација, и као Босна и Херцеговина може задржати чланство или затражити пријем у организацијама у оквиру система Уједињених нација, као и у другим међународним организацијама.

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

[...]

7. Држављанство

Постоји држављанство Босне и Херцеговине, које регулише Парламентарна скупштина, и држављанство сваког ентитета, које регулише сваки ентитет, под условом:

а) Да су сви држављани сваког ентитета самим тим и држављани Босне и Херцеговине,

б) Да се ниједном лицу не може самовољно одузети држављанство Босне и Херцеговине или ентитета нити га се на други начин оставити без држављанства. Ниједно лице не може бити лишено држављанства Босне и Херцеговине по било којој основи, као што је пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или неки други статуси.

ц) Сва лица која су била држављани Републике Босне и Херцеговине непосред- но прије ступања на снагу овога Устава, су држављани Босне и Херцеговине. Држављанство лица која су натурализована послије 6. априла 1992, а прије ступања на снагу овог Устава, регулисаће Парламентарна скупштина.

д) Држављани Босне и Херцеговине могу имати држављанство друге државе, под условом да постоји

билатерални споразум између Босне и Херцеговине и те државе којим се то питање уређује, а који је одобрила Парламентарна скупштина у складу са чланом IV, став 4, тачка (д). Лица са двојним држављанством могу гласати у Босни и Херцеговини и ентитетима само ако имају пребивалиште у Босни и Херцеговини.

е) Држављанин Босне и Херцеговине у иностранству ужива заштиту Босне и Херцеговине. Сваки ентитет може издавати пасоше Босне и Херцеговине својим држављанима, онако како то одреди Парламентарна скупштина. Босна и Херцеговина може издати пасоше својим држављанима којима није издат пасош неког од ентитета. Постојаће централна евиденција свих пасоша које издају ентитети и Босна и Херцеговина.

Члан II ст. 1. и 7.

Људска права и основне слободе

1. Људска права

Босна и Херцеговина и оба ентитета ће обезбиједити највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. У том циљу постоји Комисија за људска права за Босну и Херцеговину, како је предвиђено Анексом 6 Општег оквирног споразума.

7. Међународни споразуми

Босна и Херцеговина ће остати или постати уговорна страна међународних споразума наведених у Анексу I овог Устава.

Члан III ст. 1, 2, 3. и 5.

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и Ентитета

1. Надлежности институција Босне и Херцеговине

Сљедећа питања спадају у надлежност институција Босне и Херцеговине:

а) Спољна политика.

б) Спољнотрговинска политика.

ц) Царинска политика.

д) Монетарна политика, како је одређена чланом VII.

е) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине. ф) Политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил.

г) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом.

х) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација. и

) Регулисање саобраћаја између ентитета.

ј) Контрола ваздушног саобраћаја.

2. Надлежности Ентитета

а) Ентитети имају право да успоставе специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине.

б) Сваки ентитет ће пружати сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој омогућио да испуњава међународне обавезе Босне и Херцеговине, под условом да је за финансијске обавезе које је преузео један ентитет без сагласности другог, а прије избора Парламентарне скупштине и Предсједништва Босне и Херцеговине, одговоран тај ентитет, изузев уколико је та обавеза неопходна за настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији.

ц) Ентитети ће испунити све услове за правну сигурност и заштиту лица под њиховом јурисдикцијом, одржавањем цивилних установа за примјену правних прописа које ће радити у складу са међународно признатим стандардима, поштујући међународно призната људска права и основне слободе из члана II овог Устава, као и предузимањем других одговарајућих мјера.

д) Сваки ентитет може такође да склапа уговоре са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине. Парламентарна скупштина може законом предвидјети да за неке врсте споразума таква сагласност није потребна.

3. Правни поредак и надлежности институција

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

5. Додатне надлежности

а) Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5 - 8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности.

б) У периоду од шест мјесеци од ступања на снагу овог Устава, ентитети ће отпочети преговоре са циљем да у надлежности институција Босне и Херцеговине укључе и друга питања, укључујући коришћење енергетских ресурса и заједничке привредне пројекте.

Члан IV ст. 2. и 4.

Парламентарна скупштина

2. Представнички дом

Представнички дом има четрдесет два члана, од којих се двије трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске.

а) Чланови Представничког дома се бирају директно из њихових ентитета, у складу са изборним законом који ће усвојити Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума.

б) Већина свих чланова изабраних у Представничком дому представља кворум.

4. Овлашћења

Парламентарна скупштина је надлежна за:

а) Доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва или за извршавање надлежности Скупштине по овом Уставу.

б) Одлучивање о изворима и износу средстава за функционисање институција Босне и Херцеговине и за међународне обавезе Босне и Херцеговине.

ц) Одобравање буџета за институције Босне и Херцеговине. д) Одлучивање о пристанку на ратификацију уговора.

е) Друга питања потребна за извршавање њезиних дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.

Члан V ст. 1.а), 3. и 5.а)

Предсједништво

Предсједништво Босне и Херцеговине се састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, а сваки од њих се непосредно бира са територије Федерације, и једног Србина, који се непосредно бира са територије Републике Српске.

1. Избори и трајање мандата

а) Чланове Предсједништва ће непосредно бирати сваки ентитет (тако да сваки гласач гласа за једно мјесто у Предсједништву) у складу са изборним законом који ће усвојити Парламентарна скупштина. Међутим, први избори ће се одржати у складу са Анексом 3 Општег оквирног споразума. Упражњено мјесто у Предсједништву попуниће се из одговарајућег ентитета, у складу са законом који ће усвојити Парламентарна скупштина.

3. Надлежности

Предсједништво је надлежно за:

а) Вођење спољне политике Босне и Херцеговине.

б) Именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, од којих се са територије Федерације не бира више од двије трећине.

ц) Представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима Босна и Херцеговина није члан.

д) Преговарање о закључењу међународних уговора Босне и Херцеговине, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора.

е) Извршавање одлука Парламентарне скупштине.

ф) Предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини на препоруку Министарског савјета.

г) Извјештавање по захтјеву, најмање једанпут годишње, Парламентарне скупштине о трошковима Предсједништва.

х) Координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини.

и) Вршење других функција које могу бити потребне за извршење његових дужности, које му може додијелити Парламентарна скупштина, или за које се сложе ентитети.

5. Стални комитет

а) Сваки члан Предсједништва има, по својој функцији, цивилну команду над оружаним снагама. Ниједан ентитет неће пријетити силом или користити силу против другог ентитета и ни под којим околностима неће оружане снаге једног ентитета ући на територију другог ентитета или на њој боравити без сагласности владе овог другог ентитета и Предсједништва Босне и Херцеговине. Све оружане снаге у Босни и Херцеговини дјеловаће у сагласности са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине.

17. **Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз оснивање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине** ("Службене новине Федерације БиХ" број 16/04)

За потребе ове одлуке користи се текст прописа који је у службеном гласилу објављен само на хрватском језику, али лекторисан на службене језике у Босни и Херцеговини. Неслужбени пречишћени текст прописа сачињен у Уставном суду БиХ у релевантном дијелу гласи:

ПРЕАМБУЛА

Овим се споразумом ентитетске владе позивају на Устав Босне и Херцеговине ради преношења одређених одговорности за питања правосуђа на државу Босну и Херцеговину. Циљ овог преношења је да се унаприједе мјере реформе правосуђа, за које се сматра да су од битне важности за унапређење владавине закона и људских права, да се модернизује правосуђе у складу с европским и међународним стандардима и потпомогне непристрасно и ефикасно обнашање правосудне функције у цијелој Босни и Херцеговини, Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској.

[...]

СПОРАЗУМ

Босна и Херцеговина

4. Босна и Херцеговина преузима одговорности које су ентитети на њу пренијели, као што је одређено овим споразумом.

5. У сарадњи с Независном правосудном комисијом, Савјет министара Босне и Херцеговине припремиће Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине. Закон ће бити у складу с условима овог споразума и релевантним европским и међународним стандардима.

6. Савјет министара Босне и Херцеговине предаће нацрт закона Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

[...]

18. **Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24 и 50/24)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1. ст. од (1) до (3)

Оснивање

(1) (1) Овим законом оснива се Високи судски и тужилачки савјет и регулише: његов рад, организација, надлежности, овлаштења и услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције, именовање судија и тужилаца, дисциплинска одговорност судија и тужилаца, привремено удаљење судија и тужилаца од вршења функције, неспојивост функције судија и тужилаца са другим функцијама, престанак мандата судија и тужилаца и друга питања у вези са радом Високог судског и тужилачког савјета (у даљем тексту: Савјет).

(2) Савјет је самосталан орган Босне и Херцеговине и има својство правног лица.

(3) На Савјет се не примјењују одредбе Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 5/03 и 42/03) и Закона о управи Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 32/02).

ПОГЛАВЉЕ III – НАДЛЕЖНОСТ И ОВЛАШТЕЊА

Члан 17. тач. од (1) до (7)

Надлежност

Савјет има сљедеће надлежности:

(1) именује судије, укључујући предсједнике судова, судије поротнике и додатне судије у све судове на државном, ентитетском, кантоналном, окружном, основном и општинском нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, са изузетком уставних судова ентитетâ Босне и Херцеговине;

(2) именује главне тужиоце, замјенике главног тужиоца и тужиоце у сва тужилаштва на државном, ентитетском, кантоналном и окружном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући и Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине;

(3) даје приједлоге надлежним органима у вези са њиховим предлагањем и избором судија Уставног суда Републике Српске и именовањем судија у Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине. Приликом извршавања својих надлежности из овог става Савјет, прије давања приједлога, тражи писмено мишљење одговарајућег уставног суда;

(4) прима притужбе против судија и тужилаца, води дисциплинске поступке, утврђује дисциплинску одговорност и изриче дисциплинске мјере судијама, судијама поротницима, додатним судијама и тужиоцима;

(5) одлучује о жалбама у дисциплинским поступцима;

(6) одлучује о привременом удаљењу од вршења функције судија, судија поротника, додатних судија и тужилаца;

(7) надзире стручно усавршавање судија и тужилаца и савјетује ентитетске центре за едукацију судија и тужилаца и Правосудну комисију Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у вези са усвајањем програма стручног усавршавања судија и тужилаца;

Члан 18.

Судови и тужилаштва

Савјет има надлежности наведене у члану 17. овог закона у односу на правосуђе у Босни и Херцеговини што обухвата сљедеће судове и тужилаштва:

(а) Суд Босне и Херцеговине;

(б) Тужилаштво Босне и Херцеговине;

(ц) Уставни суд Републике Српске и Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине искључиво у складу са одредбама члана 17. (3) овог закона;

(д) Врховни суд Републике Српске и Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине;

(е) Окружне и основне судове у Републици Српској;

(ф) Кантоналне и општинске судове у Федерацији Босне и Херцеговине;

(г) Републичко тужилаштво Републике Српске и Федерално тужилаштво Федерације Босне и Херцеговине;

(х) Окружна тужилаштва у Републици Српској и кантонална тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине;

(и) Апелациони суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Основни суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и Тужилаштво Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Члан 92.

Престанак важења досадашњих закона

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама, Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, са измјенама и допунама и Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Федерације Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама.

Члан 93.

Усклађивање закона

Закони или законске одредбе садржане у законима који су на снази у Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине морају се ускладити са овим законом, а оне одредбе које нису у складу са овим законом престају да важе.

19. **Закон о Суду Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 49/09 – пречишћени текст, 74/09 – исправка и 97/09) у релевантном дијелу гласи:

ОПШТИ ДИО

Члан 1. став (1)

(Оснивање)

(1) Да би се обезбиједило ефикасно остваривање надлежности државе Босне и Херцеговине и поштовање људских права и владавине закона на њеној територији, оснива се Суд Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: "Суд").

НАДЛЕЖНОСТ

Члан 7.

(Кривична надлежност)

(1) Суд је надлежан за кривична дјела утврђена Кривичним законом Босне и Херцеговине и другим законима Босне и Херцеговине.

(2) Суд је даље надлежан за кривична дјела утврђена законима Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине када та кривична дјела:

а) угрожавају суверенитет, територијални интегритет, политичку независност, државну безбједност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине;

б) могу имати озбиљне реперкусије или штетне посљедице на привреду Босне и Херцеговине, или могу изазвати друге штетне посљедице за Босну и Херцеговину или могу изазвати озбиљну економску штету или друге штетне посљедице ван територије датог ентитета или Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

(3) У надлежности Суда је такође да:

а) заузима коначан и правно обавезујући став везан за спровођење закона Босне и Херцеговине и међународних уговора на захтјев било којег суда ентитета или било којег суда Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине којем је повјерено спровођење закона Босне и Херцеговине;

б) Суд је такође надлежан за доношење практичних упутстава за примјену кривичног материјалног права Босне и Херцеговине из надлежности Суда у вези с кривичним дјелима геноцида, злочина против човјечности, ратних злочина и кршење закона и обичаја рата, те појединачном кривичном одговорношћу везано за ова дјела, по службеној дужности или на захтјев било којег

ентитетског суда или суда Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине;

ц) одлучује о питањима која се тичу провођења међународних и међуентитетских кривичних прописа, укључујући и односе са Интерполом и другим међународним полицијским органима, као што су трансфер осуђеног лица, изручење и предаја лица, које друга држава односно међународни суд или трибунал захтијевају од било којег органа на територији Босне и Херцеговине;

д) рјешава сукоб надлежности између судова ентитета, између судова ентитета и Суда Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, те између Суда и било којег другог суда;

е) одлучује о понављању кривичног поступка за кривична дјела предвиђена законима државе Босне и Херцеговине.

Члан 8.

(Управна надлежност)

(1) Суд је надлежан да одлучује по тужбама против коначних управних аката, односно када се ради о ћутању управе, институција Босне и Херцеговине и њених органа, јавних агенција, јавних корпорација, институција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и других организација утврђених законом државе Босне и Херцеговине, донесених у вршењу јавних овлашћења.

(2) Суд је нарочито надлежан да:

а) оцјењује законитост појединачних и општих извршних управних аката донесених на основу државног закона, при вршењу јавних функција органа власти Босне и Херцеговине из става (1) овог члана, за које законом није предвиђено судско испитивање;

б) рјешава имовинске спорове између државе и ентитета, између државе и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, између ентитета, између ентитета и Брчко Дистрикта и између институција Босне и Херцеговине које су повезане са вршењем јавних овлашћења;

ц) рјешава сукоб надлежности између судова из ентитета и судова ентитета и судова Брчко Дистрикта, те између Суда Босне и Херцеговине и било којег другог суда;

д) одлучује о понављању поступка у споровима из става (1) и става (2) тачака а) и б).

Члан 9.

(Апелациона надлежност)

(1) Суд је надлежан да одлучује по:

а) жалбама против пресуда или одлука које донесе Кривично одјељење овог суда;

б) жалбама против пресуда или одлука које донесе Управно одјељење овог суда;

ц) ванредним правним лијековима против правоснажних одлука које су донијела одјељења Суда, осим захтјева за понављање поступка.

(2) Суд је такође надлежан и за:

а) рјешавање по приговорима који се односе на кршење изборног закона и додатних прописа и упутстава које доноси Централна изборна комисија БиХ;

б) рјешавање у свим другим предметима када је то предвиђено законом Босне и Херцеговине.

20. **Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 49/09 – пречишћени текст и 97/09) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. став (1)

(Оснивање)

(1) Да би се обезбиједило ефикасно остваривање надлежности државе Босне и Херцеговине и поштовање људских права и законитости на њеној територији, овим законом оснива се Тужилаштво Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Тужилаштво).

Члан 2.

(Независност)

Тужилаштво дјелује самостално као посебан орган Босне и Херцеговине.

НАДЛЕЖНОСТ

Члан 12.

(Кривична надлежност)

(1) Тужилаштво је орган надлежан за спровођење истраге за кривична дјела за која је надлежан Суд Босне и Херцеговине, те за гоњење починилаца пред Судом Босне и Херцеговине, у складу са Законом о кривичном поступку Босне и Херцеговине и другим примјењивим законима.

(2) Тужилаштво је орган надлежан за примање захтјева за међународну правну помоћ у кривичним стварима, у складу са законима, мултилатералним и билатералним споразумима и конвенцијама, укључујући и захтјеве за изручење или предају тражених лица од стране судова или органа на територији Босне и Херцеговине и других држава, односно међународних судова или трибунала. У случају да је за спровођење захтјева потребна судска одлука, Тужилаштво је овлашћено да поднесе захтјев за доношење такве одлуке.

(3) Посебни одјели, између осталог, предузимају законом одређене мјере за испитивање и гоњење починилаца кривичних дјела ратних злочина, организованог криминала, привредног криминала и корупције предвиђених законом, када је у наведеним законима за та дјела предвиђена надлежност Суда Босне и Херцеговине.

21. **Споразум између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о преносу надлежности у области одбране** ("Службени гласник Републике Српске" број 4/06 од 20. јануара 2006. године) у релевантном дијелу гласи:

Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска (у даљем тексту: Стране);

Признајући потребу за успостављањем јединственог одбрамбеног система Босне и Херцеговине са једним, јасно дефинисаним и ефикасним ланцем командовања и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине;

Имајући на уму да су спољна, безбједносна и одбрамбена политика Босне и Херцеговине усмјерене ка интеграцији Босне и Херцеговине у евроатлантске организације;

Признајући да садашња структура Оружаних снага Босне и Херцеговине представља препреку чланству Босне и Херцеговине у НАТО;

Узимајући у обзир да су Парламент Федерације Босне и Херцеговине и Народна скупштина Републике Српске усвојили одлуке о преносу надлежности из области одбране на институције Босне и Херцеговине;

Имајући на уму, те размотривши сва ова питања, Стране су се договориле како слиједи:

Члан 1.

Стране су сагласне да се, на основу члана III.(5)(а) Устава Босне и Херцеговине, све надлежности ентитета

у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине.

Члан 2.

Стране признају да ће све надлежности које ентитети пренесу на основу овог споразума у потпуности и искључиво вршити институције Босне и Херцеговине.

22. **Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 и 40/12)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1. став 1.

Дјелокруг прописивања

(1) Овим законом оснива се Државна агенција за истраге и заштиту (у даљем тексту: СИПА) и утврђује се њена надлежност и организација као полицијског органа Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ).

Члан 2.

Дефиниција СИПА-е

(1) СИПА је управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ (у даљем тексту: Министарство), са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова, а на чијем је челу директор, и која се финансира из Буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине.

(2) СИПА дјелује искључиво на професионалним основама, не заступајући, не штитећи нити подривајући интересе било које политичке странке, регистроване организације или удружења, било којег конститутивног или другог народа у БиХ.

Члан 3.

Надлежност СИПА-е

(1) Послови из надлежности СИПА-е су:

1. спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Суд), а посебно: организованог криминала, тероризма, ратних злочина, трговине људима и других кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом, те тешког финансијског криминала.

2. прикупљање обавјештења и података о кривичним дјелима из тачке 1. овог става, те праћење и анализа безбједносне ситуације и појава које погодују настанку и развоју криминалитета;

3. пружање помоћи Суду и Тужилаштву Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Тужилаштво) у прикупљању обавјештења, те извршавање налога Суда и Главног тужиоца БиХ (у даљем тексту: Тужилац);

4. заштита свједока;

5. спровођење међународних споразума о полицијској сарадњи и других међународних инструмената у њеној надлежности;

6. криминалистичка експертиза;

7. остали послови прописани законом и другим прописом.

(2) СИПА обрађује податке и води евиденције у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ, Законом о заштити личних података БиХ и другим прописима БиХ.

23. **Закон о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција БиХ** ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом прописује се непримјењивање и неизвршавање закона и забрана дјеловања вануставних институција БиХ на територији Републике Српске.

Члан 2.

(1) Закон о Суду Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 49/09, 74/09 и 97/09) неће се примјењивати нити извршавати на територији Републике Српске.

(2) Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 42/03, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04 и 97/09) неће се примјењивати нити извршавати на територији Републике Српске.

Члан 3.

Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 25/04, 93/05, 48/07, 63/23, 9/24 и 50/24) неће се примјењивати нити извршавати на територији Републике Српске.

Члан 4.

Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту ("Службени гласник БиХ", бр. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 и 40/12) неће се примјењивати нити извршавати на територији Републике Српске.

Члан 5.

Забрањује се рад и поступање институција чији рад је регулисан законима из чл. 2. до 4. овог закона на територији Републике Српске.

Члан 6.

Надлежне институције и органи Републике Српске обавезни су предузети све мјере и радње из своје надлежности ради обезбјеђења спровођења овог закона.

Члан 7.

Лица која су дужна да поступају по одредбама овог закона изузимају се од кривичне одговорности прописане кривичним законодавством БиХ и кривичним законодавством Републике Српске за кривична дјела у вези са извршењем овог закона, а надлежне институције и органи Републике Српске обезбиједиће им и пружити сву неопходну заштиту у вези са примјеном овог закона.

Члан 8.

С циљем спровођења овог закона, Влада Републике Српске ће донијети потребне подзаконске прописе.

Члан 9.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

24. **Закон о допуни Кривичног законика Републике Српске** *("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) гласи:*

Члан 1.

У Кривичном законику Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 64/17, 104/18 – Одлука Уставног суда Републике Српске, 15/21, 89/21 и 73/23), послије члана 278. додаје се назив члана и нови члан 278а. који гласи:

"Члан 278а.

Непоштовање или неизвршавање одлука институција или органа Републике Српске

(1) Службено или одговорно лице у институцији Републике Српске или јединици локалне самоуправе или било којем органу јединице локалне самоуправе, као и службено или одговорно лице из Републике Српске које

обавља дужност у институцијама Босне и Херцеговине, које не примијени, не спроведе, не изврши или на други начин не поштује одлуку институција или органа Републике Српске или које спријечи, односно на други начин омете примјену, спровођење или извршење такве одлуке, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.

(2) За кривично дјело из става 1. овог члана изриче се мјера безбједности забрана вршења позива, дјелатности или дужности."

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

25. **Одлука о мјерама и задацима проистеклим из неуставних одлука и поступака вануставних институција Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) гласи:

I

Одбацује се и не прихвата цјелокупан поступак пред Судом БиХ у предмету број С1 2 К 046070 23 К који се водио по оптужници Тужилаштва БиХ, и то:

- против Предсједника Републике Српске Милорада Додика због потписивања указа о проглашењу закона које је у оквиру своје уставне надлежности донијела Народна скупштина Републике Српске као највиши орган стране потписнице свих 11 анекса Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и

- против вршиоца дужности директора ЈУ "Службени гласник Републике Српске" Милоша Лукића, због објављивања закона који су проглашени на основу члана 80. став 1. тачка 4. Устава Републике Српске,

јер су Предсједник Републике Српске и в.д. директор ЈУ "Службени гласник Републике Српске" у обављању својих дужности поступали у складу са Уставом Републике Српске и Законом о објављивању закона и других прописа Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 67/05, 110/08 и 60/23).

II

Одбацују се и не прихватају све радње које је у поступку из тачке 1. ове одлуке провело Тужилаштво БиХ и Суд БиХ, као неуставне, незаконите и супротне међународном праву.

III

Пресуда донесена у предмету из тачке 1. ове одлуке не производи било какве правне посљедице, а из разлога што је заснована на противправном дјеловању њемачког држављанина Кристијана Шмита.

IV

Одбацују се све радње, поступци, одлуке као и сви други акти њемачког држављанина Кристијана Шмита који није именован за високог представника за БиХ у складу са Анексу 10 Дејтонског споразума, и то по два основа:

- Република Српска као страна потписница Анекса 10, актом Народне скупштине од 10.03.2021. године је одбила постављење било ког новог високог представника након оставке Валентина Инцка и

- Савјет безбједности УН је одбио потврдити Кристијана Шмита као високог представника кога је на приједлог Њемачке наводно именовала група амбасадора неколико земаља који су акредитовани у Сарајеву, који су тиме мијешајући се у унутрашња питања БиХ као земље домаћина, грубо прекршили Бечку конвенцију о дипломатским односима.

У складу са напријед наведеним поступање по основу аката субјекта који није легално изабран за високог представника за БиХ, који надаље нема никаква овлашћења по основу међународног права, противправно је, те су сва његова писмена, ништава и правно необавезујућа за било кога.

V

Високи представник, као странац и појединац, и као пуномоћник и помагач страна потписница, Анексом 10 Дејтонског споразума није добио извршна овлашћења, а поготово није добио законодавна овлашћења, јер би то било у супротности са чланом 1.2. Устава БиХ по коме је "Босна и Херцеговина демократска држава која функционише у складу с владавином права и има слободне и демократске изборе".

VI

Република Српска ће досљедно поштујући члан 3.3 Анекса 4 Дејтонског споразума односно Устава БиХ по којој ће се "ентитети и сви њихови дијелови у потпуности придржавати Устава БиХ, који има предност над оним одредбама закона Босне и Херцеговине, као и устава и закона Ентитета које нису у складу с њим," донијети закон којим ће ограничити било какво дјеловање и поступање Високог судског и тужилачког савјета БиХ, Тужилаштва БиХ, Суда БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту, као вануставних институција на подручју Републике Српске.

VII

Анекс 4. – Устав БиХ није установио надлежност нивоа БиХ за полицијске послове, па тиме "Државна агенција за истраге и заштиту СИПА" као оружана снага изван надлежности Републике Српске настала интервенцијама страних представника, подлијеже одредби члана 5.5. Анекса 4. – Устава БиХ по којој "ниједан ентитет не смије пријетити или користити силу против другог ентитета, а оружане снаге једног ентитета ни под којим околностима не смију улазити или се задржавати на подручју другог ентитета без сагласности владе овог другог ентитета и Предсједништва Босне и Херцеговине."

VIII

Република Српска ће досљедно поштујући члан 3.3. Анекса 4. – Устава БиХ по којој ће се "ентитети и сви њихови дијелови у потпуности придржавати Устава БиХ, који има предност над оним одредбама закона Босне и Херцеговине, као и устава и закона Ентитета које нису у складу с њим," донијети закон којим ће ограничити било какво дјеловање и поступање Високог судског и тужилачког савјета, Тужилаштва БиХ, Суда БиХ и СИПА-е, као вануставних агенција на подручју Републике Српске.

IX

1) Задужује се Влада Републике Српске да обезбиједи материјално-техничке услове за преузимање у институције Републике Српске лица запослених у институцијама из тачке ВИ ове одлуке.

2) До доношења закона којим се регулише рад вануставних институција БиХ и пратећих прописа, забрањује се дјеловање ових институција на територији Републике Српске.

X

1) Република Српска позива Федерацију БиХ, као другу страну потписницу Анекса 4, да се у року од 30 дана изјасни о враћању на досљедну примјену Устава БиХ као међународног уговора. Република Српска ће се у истом року изјаснити о одговору Федерације БиХ.

2) У случају да се Федерација БиХ не изјасни о досљедној примјени Анекса 4 Дејтонског споразума, односно Устава БиХ, Република Српска ће, као страна уговорница, предузети кораке у складу са Бечком конвенцијом о праву међународних уговора и другим актима међународног права.

XI

Обавезују се сви органи и институције Републике Српске као и сви представници Републике Српске у органима на нивоу институција БиХ на стриктно поштовање ове Одлуке.

XII

Ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

26. **Закључци Народне скупштине Републике Српске**, усвојени на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године, у релевантном дијелу гласе:

На основу члана 177. став 2, члана 182. и члана 239. став 1. Пословника Народне скупштине Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 66/20), Народна скупштина Републике Српске, на 17. посебној сједници, одржаној 26. фебруара 2025. године, донијела је

ЗАКЉУЧКЕ

У ВЕЗИ СА ИНФОРМАЦИЈОМ О РУШЕЊУ УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – МЈЕРЕ И ЗАДАЦИ У ЦИЉУ ОЧУВАЊА УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о рушењу Устава Босне и Херцеговине – мјере и задаци у циљу очувања Устава Босне и Херцеговине.

2. Народна скупштина Републике Српске констатује да је чињеница да је Суд БиХ донио пресуду на основу одлуке неизабраног странца Кристијана Шмита, а не на основу закона који је усвојила Парламентарна скупштина БиХ, чиме је извршио чин државног удара и потпуног урушавања уставног поретка БиХ, те Народна скупштина одбацује и не прихвата ниједну одлуку Кристијана Шмита.

3. Народна скупштина Републике Српске сматра ништавим све законе и одлуке органа који нису дефинисани Уставом БиХ прије свега Високог судског и тужилачког савјета, Тужилаштва БиХ, Суда БиХ и Државне агенције за истраге и заштиту.

4. Народна скупштина Републике Српске констатује да одлука Суда БиХ да пресуђује на основу одлуке која је наменута од стране појединца супротна Уставу БиХ и да је таквим поступањем Суд БиХ срушио уставни поредак БиХ.

5. Народна скупштина Републике Српске тражи од Правобранилаштва Републике Српске да због организовања, планирања, и припремања кривичних дјела против уставног уређења поднесе кривичну пријаву против свих тужилаца Тужилаштва БиХ и судија Суда БиХ који су поступали по наметнутој одлуци. Кривична пријава биће предата Тужилаштву Федерације БиХ и Тужилаштву Републике Српске.

6. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да припреми и упути у Народну скупштину законе којима ће забранити дјеловање органа који нису дефинисани Уставом БиХ на територији Републике Српске, а нарочито Високог судског и тужилачког савјета БиХ, Суда БиХ, Тужилаштва БиХ и Државне агенције за истрагу и заштиту БиХ.

7. Народна скупштина Републике Српске најоштрије осуђује поступање Тужилаштва БиХ према народним посланицима у Народној скупштини Републике Српске, због поступака које врше у оквиру њихових дужности, а које за крајњи циљ имају застрашивање и политичко неутралисање, те се противи предузимање било којих радњи од стране Тужилаштва БиХ и других органа који поступају по њиховим наредбама према народним посланицима.

8. Ови закључци ступају на снагу даном доношења.

27. **Информација о рушењу Устава Босне и Херцеговине, мјерама и задацима у циљу очувања Устава Босне и Херцеговине**, преузета с интернет странице www.narodnaskupstinars.net, у релевантном дијелу гласи:

I УВОД

БиХ је настала сагласношћу Републике Српске и Федерације БиХ и три конститутивна народа и само сагласношћу оба ентитета и конститутивних народа може и постојати, због тога је било каква даља тежња за измјеном сложене дејтонске структуре апсолутно недопустива и може довести до нежељених посљедица, из којих разлога Република Српска континуирано указује на исте.

[...]

Евидентан је континуитет антидејтонског дјеловања које за циљ има развлашћивање Републике Српске и урушавање дејтонске БиХ, односно стварање нове унитаристичке БиХ.

[...]

Дејтонски споразум, гарант мира и стабилности у БиХ константно је изложен притисцима појединих институција чија улога би требала бити заштита и недвосмислена примјена овог Споразума, а најважнији његов дио је Анекс 4. односно Устав БиХ.

[...]

Све функције и овлашћења која дејтонским Уставом нису изричито додијељена институцијама БиХ припадају ентитетима, а евентуални пренос надлежности условљен је договором ентитета (члан III/3).

У члану III/5. регулисане су и "додатне надлежности" у смислу да БиХ може преузети надлежности ентитета у оним стварима о којима ентитети постигну сагласност, стварима које су предвиђене у анексима 5 - 8 Дејтонског споразума или које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ. Такође, истом тачком дата је и могућност оснивања додатних институција за потребе вршења додатних надлежности.

Из наведеног је неспорно да су Босни и Херцеговини изричито прописане надлежности са могућношћу проширења истих сагласношћу и договором ентитета, као и да све оне надлежности које јој нису изричито додијељене припадају ентитетима.

Такође, чланом IV/4 прописане су надлежности Парламентарне скупштине БиХ, те је између осталог, наведено да је Парламентарна скупштина надлежна за доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва БиХ и друга питања потребна за извршавање њених дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.

Наведеном уставном одредбом Парламентарној скупштини су дате надлежности у погледу доношења закона којима се спроводе одлуке Предсједништва БиХ које Предсједништво БиХ доноси из своје надлежности прописане Уставом БиХ, као и регулисање обавеза које су јој додијелили споразумом ентитети.

Устав БиХ прописује у члану V/5 да ће Предсједништво БиХ именовати предсједавајућег Савјета министара који ће преузети дужност по одобрењу Представничког дома ПС БиХ. Предсједавајући ће именовати министра спољних послова, министра спољне трговине и економских односа и друге министре по потреби, а који ће преузети дужност по одобрењу Представничког дома. Даље је прописано да предсједавајући и министри заједно сачињавају Савјет министара и одговорни су за провођење политике и одлука Босне и Херцеговине у областима како је и назначено у ставовима 1, 4 и 5 члана III, о чему подносе извјештај Парламентарној скупштини БиХ.

Из наведених уставних надлежности заједничких институција БиХ и стварности у којој се данас налази Босна и Херцеговина недвосмислено произилази да се у Босни и Херцеговини одступило од досљедне примјене и поштовања Устава БиХ, као највишег правног акта једне државе, садржаног у Анексу ИВ Дејтонског споразума који су потисали ентитети Република Српска и Федерација БиХ. Ако се има у виду да се уставом начелно одређује друштвено, економско и политичко уређење једне државе, прописују права и дужности грађана, одређују највиши органи власти, њихови међусобни односи те односи према нижим органима власти и грађанима може се констатовати да је Устав БиХ интервенционизмом високих представника, утицајем међународних званичника и одлукама Уставног суда БиХ суспендован. Оно што је посебно забрињавајуће јесте чињеница да се формирање неуставних институција на нивоу БиХ вршило на неуставан начин. Наиме, Устав БиХ је дао могућност "додатних надлежности" институцијама БиХ али уз искључиву сагласност ентитета, која је успостављањем вануставних институција на нивоу БиХ изостала од стране Републике Српске, што указује да су исте формиране супротно уставној процедури и на штету ентитета одузимајући им уставне надлежности без њихове сагласности.

Републици Српској отимане су надлежности утврђене Уставом БиХ по принципу из члана 3.3.а) "Све владине функције и овлаштења које у овом Уставу нису изричито додијељене институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима".

[...]

V. Допустивост

28. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине која гласи:

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

[...]

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

29. Члан 19 тачка а) Правила Уставног суда гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

30. Захтјеве за оцјену уставности су поднијела два члана Предсједништва БиХ и једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд запажа да подносиоци захтјева траже оцјену уставности Закона о непримјењивању закона и Закона о допуни Кривичног законика, из чега слиједи да је неспорно да у том дијелу постоји надлежност Уставног суда за одлучивање. Међутим, подносилац Бећировић је тражио и оцјену уставности Одлуке и Закључака, као аката ниже правне снаге од закона. Стога се поставља питање надлежности Уставног суда да оцјењује уставност тих аката, у смислу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине.

31. У вези с тим, Уставни суд запажа да у конкретном случају није спорно да предмет оцјене уставности нису ни устав нити закони ентитета, у смислу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд указује на то да је у својој досадашњој пракси, у ситуацијама када је покретано питање усаглашености неког општег акта који није изричито наведен у одредби члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, у сваком појединачном предмету цијенио карактер и правну природу оспорених аката у односу на надлежност која му је додијељена на основу наведеног члана, те сходно томе изражавао став да ли ће конкретни захтјев за испитивање тих аката оцијенити допустивим. Дакле, Уставни суд указује да се приликом разматрања надлежности у таквим случајевима не ограничава само на врсту аката, него у сваком конкретном случају испитује и *ad hoc* одлучује да ли је могуће прихватити надлежност.

32. Уставни суд подсјећа на став да сама чињеница да су побијане одредбе садржане у правним актима који нису изричито побројани у члану VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине није ни у којем случају препрека за одлучивање Уставног суда. Међутим, то у исто вријеме не значи и да сваки такав правни акт може бити предмет оцјене уставности у смислу надлежности из цитиране уставне одредбе, као и да ће свако позивање на принципе садржане у Уставу Босне и Херцеговине нужно резултирати постојањем спора код којег је за одлучивање надлежан једино Уставни суд (види, *mutatis mutandis*, између осталих, *У-28/13*, тачка 17).

33. Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да се приликом разматрања надлежности не ограничава само на врсту аката, већ је неопходно темељито анализирати садржај спорних аката и посљедице које тај акт производи. Тако је Уставни суд прихватио надлежност да оцјењује уставност закључака које је донијела Народна скупштина у случају када је њима успостављена обавеза за органе јавне власти Републике Српске која се тицала питања разграничења надлежности између ентитета и државе те могућности преузимања надлежности између ентитета и државе као питања из члана III/5. Устава Босне и Херцеговине (*op. cit., У-2/22*, тач. 64–39). Истовремено, Уставни суд је одбио да успостави надлежност за оцјењивање закључака Народне скупштине у дијелу у којем су се они односили на изражавање политичких ставова Народне скупштине о општим питањима (као што су непостојање уставноправног континуитета Босне и Херцеговине, асиметричног начина организације државе, неуставности закона које је наметнуо високи представник, дјеловања Уставног суда и сл.), односно на властито тумачење Народне скупштине о расподјели надлежности између ентитета Република Српска и државе Босне и Херцеговине (*idem*, тачка 75). Такође, Уставни суд је прихватио надлежност да испитује уставност одлуке Народне скупштине о расписивању републичког референдума јер је референдумско питање било у супротности с коначном и обавезујућом одлуком Уставног суда, па је одлука о расписивању референдума покретала питање повреде чл. I/2. и VI/5. Устава Босне и Херцеговине (*op. cit., У-10/16*, тач. 32–40). Уставни суд је прихватио надлежност и утврдио постојање уставног спора и у случају када је Влада Републике Српске донијела Одлуку о вршењу провјере тачности и истинитости података приликом пријаве пребивалишта на територији Републике Српске јер је та одлука регулисала законску материју која је већ регулисана државним законом, због чега је у супротности с уставним начелима одговорности ентитета и владавине права из чл. III/3.б) и I/2. Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-10/14*, тач. 77−79 с даљњим референцама).

34. Враћајући се на конкретан предмет, Уставни суд указује да из анализе садржаја оспорене Одлуке произлази да она садржи одређене ставове који би се могли окарактерисати као политички. Ти ставови се односе на поступак против предсједника Републике Српске Милорада Додика и директора Службеног гласника Републике Српске Милоша Лукића и дјеловање високог представника Christiana Schmidta, као и позив Федерацији БиХ да се изјасни о враћању на досљедну примјену Устава Босне и Херцеговине. У преосталом дијелу оспорена Одлука има нормативни карактер општег правног акта. Наиме, њом се наводи да ће Република Српска донијети закон којим ће да ограничи дјеловање ВСТСБиХ, Тужилаштва БиХ, Суда БиХ и Сипе на територији тог ентитета и задужује се Влада Републике Српске да обезбиједи услове за преузимање радника из тих институција. Истовремено се самом Одлуком забрањује дјеловање наведених институција на територији тог ентитета. Коначно, Одлуком се обавезују сви органи и институције Републике Српске, као и сви представници Републике Српске у органима на нивоу институција Босне и Херцеговине на стриктно поштовање те одлуке. Из наведеног произлази да су сви ставови, укључујући и они политичке природе, изражени у оспореној одлуци правно обавезујућег карактера. То произлази (и) из чињенице да је оспореним Законом о допуни Кривичног законика неизвршавање одлука институција Републике Српске прописано као кривично дјело, уз запријећену казну затвора у трајању од шест мјесеци до пет година.

35. Даље, анализирајући садржај оспорених Закључака, Уставни суд запажа да се њима у претежном дијелу у тач. 1, 2, 4 и 7 изражавају политички ставови Народне скупштине. Међутим, тач. 3, 5 и 6 се од Правобранилаштва Републике Српске тражи да поднесе кривичну пријаву против свих тужилаца Тужилаштва БиХ и судија Суда БиХ који су поступали по одлуци високог представника. Тим тачкама оспорених закључака се такође сматрају ништавним одлуке Суда БиХ, Тужилаштва БиХ, ВСТСБиХ и Сипе, те задужује Влада Републике Српске да припреми и упути у Народну скупштину законе којима ће забранити дјеловање органа који нису дефинисани Уставом Босне и Херцеговине на територији Републике Српске, а нарочито ВСТСБиХ, Суда БиХ, Тужилаштва БиХ и Сипе. Стога су у том дијелу оспорених закључака установљене конкретне правне обавезе, које су, имајући у виду оспорену измјену Кривичног законика Републике Српске, обавезујућег карактера.

36. Имајући у виду садржај тач. 3, 5 и 6 оспорених закључака, као и садржај оспорене одлуке у цијелости, Уставни суд сматра да се они односе на питања разграничења надлежности између ентитета и државе и могућности преузимања надлежности између ентитета и државе, у смислу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине (*op. cit., У-2/22*, тачка 77). Стога се неоспорно ради о питањима која произлазе из Устава Босне и Херцеговине, из чега слиједи да је захтјев у том дијелу допустив. С друге стране, у односу на тач. 1, 2, 4 и 7 оспорених закључака којима је Народна скупштина изразила своје политичке ставове не постоји надлежност Уставног суда за одлучивање (види, *mutatis mutandis, У-6/08* од 30. јануара 2009. године, тачка 10, доступна на www.ustavnisud.ba).

VI. Меритум

37. Подносиоци захтјева наводе да оспорени правни акти нису у складу са чл. I/1, I/2, I/3, III/3.б), III/5. и IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине.

38. Имајући у виду уводне напомене (види тач. 8 и 9 ове одлуке) у контексту садржаја оспорених правних аката, Уставни суд најприје указује да се у сржи овог предмета налази питање подјеле надлежности између државе Босне и Херцеговине и ентитетā, односно питање носиоца државног суверенитета. Стога, Уставни суд сматра да је у овом дијелу потребно поново указати на ставове и праксу овога суда који се односе на питања подјеле надлежности између ентитетā и државе Босне и Херцеговине, надлежности Босне и Херцеговине које су успостављене на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине и могућности "враћања" надлежности Босне и Херцеговине ентитетима.

Питање подјеле надлежности између ентитетā и државе Босне и Херцеговине

39. Уставни суд, прије свега, указује да је питање подјеле надлежности између ентитетā и државе Босне и Херцеговине примарно регулисано чланом III Устава Босне и Херцеговине. Тако су таксативно наведене надлежности

институција Босне и Херцеговине (став 1) и те надлежности су искључиво надлежности институција Босне и Херцеговине, те не постоји уставни основ према којем би оне могле бити пренесене у надлежност институција ентитетā (види *У-11/08* од 30. јануара 2009. године, тачка 21). У супротном, држава Босна и Херцеговина би остала без основних прерогатива суверенитета. Даље су чланом III Устава Босне и Херцеговине прописане надлежности ентитетā, обавезе ентитетā да пружају помоћ влади Босне и Херцеговине у поштовању међународних обавеза, као и да испуне услове за правну сигурност и заштиту лица под својом јурисдикцијом (став 2), те је прописано да све владине функције и овлашћења који нису "овим уставом" изричито повјерени институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима (став 3). На наведени начин прописана је резидуална надлежност ентитетā.

40. Међутим, из самог језичког тумачења текста Устава Босне и Херцеговине јасно произлази да надлежности Босне и Херцеговине нису ограничене само на оне таксативно набројане у члану III/1. Устава Босне и Херцеговине. Тако члан III/5. Устава Босне и Херцеговине прописује додатне надлежности државе Босне и Херцеговине. Та уставна одредба садржи три међусобно независне хипотезе: Босна и Херцеговина ће преузети надлежности (1) у оним стварима у којима се о томе постигне сагласност ентитета; (2) стварима које су предвиђене у анексима 5−8 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини; или (3) које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу с подјелом надлежности међу институцијама Босне и Херцеговине према чл. III/3. и III/5. Устава (види *У-9/00*, тачка 10). Такође, дата је и могућност оснивања додатних институција за потребе вршења додатних надлежности. При томе, одредба члана III/3.а) Устава Босне и Херцеговине при одређивању резидуалне надлежности ентитетā не упућује на члан III/1, већ на цјелокупан текст Устава имајући у виду да се користи формулација "овим уставом". Тако Устав Босне и Херцеговине додјељује Босни и Херцеговини одговорности и надлежности којима се обезбјеђује очување њеног суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета (види, *inter alia*, чл. I/1, II/7, III/1.а), III/5.а) и V/3.а)), највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода (види, између осталог, члан II/1. Устава, анексе 5−8. Општег оквирног споразума за мир), те слободне и демократске изборе (види чл. IV/2. и V/1. Устава). Наиме, надлежности Босне и Херцеговине су питања држављанства Босне и Херцеговине која, према члану I/7. Устава, регулише Парламентарна скупштина БиХ; одговорност за обезбјеђење највишег нивоа међународно признатих људских права и основних слобода, како је то предвиђено чланом II Устава; доношење изборног закона, како је то предвиђено чл. IV/2. и V/1. Устава (види *У-26/01* од 28. септембра 2001. године, тач. 18 и 20). Дакле, Устав Босне и Херцеговине не само да ствара овлашћења у оквиру општег система подјеле надлежности из члана III оснивањем институција државе Босне и Херцеговине него им такође додјељује мање-више специфична овлашћења, што се може видјети из члана IV/4. за Парламентарну скупштину или члана V/3. за Предсједништво БиХ, а које нису нужно поновљене у набрајању из члана III/1. Тако је, на примјер, Предсједништву додијељена надлежност цивилне команде над оружаним снагама у члану V/5.а) иако члан III/1. не наводи изричито војна питања у оквиру надлежности институција Босне и Херцеговине.

41. Стога се може закључити да питања која нису изричито набројана у члану III/1. нису нужно у искључивој надлежности ентитета на исти начин на који ентитети могу да имају резидуалне надлежности у односу на одговорности институција Босне и Херцеговине. То се види и из надлежности институција Босне и Херцеговине у погледу спољне или спољнотрговинске политике изричито набројаним у члану III/1.а) и б) с обзиром на то да ентитети такође имају право, на примјер, да успостављају специјалне паралелне односе са сусједним државама, према члану III/2.а) (види Другу дјелимичну одлуку број *У-5/98* од 18. и 19. фебруара 2000. године).

42. Дакле, из наведеног неспорно произлази да је носилац државног суверенитета држава Босна и Херцеговина. Уставни суд подсјећа на властити став да постојање устава, назив "Република" или држављанство нису *per se* доказ државности Републике Српске. Суверенитет државе Босне и Херцеговине произлази из члана I/1. Устава Босне и Херцеговине који прописује да једино Босна и Херцеговина наставља "своје правно постојање по међународном праву као држава, с унутрашњом структуром модификованом овим уставом". Затим, члан I/3. успоставља два ентитета, Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску, као саставне дијелове државе Босне и Херцеговине. Даље, као што се може видјети на примјер из члана III/2. Устава Босне и Херцеговине, ентитети су подређени суверенитету Босне и Херцеговине. Према томе, Устав Босне и Херцеговине не оставља простора за било какав "суверенитет" ентитета нити су овлашћења ентитета из члана III/3.а) Устава Босне и Херцеговине ни на који начин израз њихове државности, већ произлазе из расподјеле овлашћења из Устава Босне и Херцеговине (види Трећу дјелимичну одлуку број *У-5/98* од 30. јуна и 1. јула 2000. године, тач. 28–30).

Надлежности Босне и Херцеговине успостављене на основу члана III/5. Устава БиХ

43. Након ступања на снагу Устава Босне и Херцеговине многе реформе су засноване на успостављању нових надлежности државе Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава БиХ. То је био случај и с успостављањем правосудних институција и институција из области одбране и безбједности. Наиме, ентитети су закључили Споразум о ВСТС-у и Споразум између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о преносу надлежности у области одбране ("Службени гласник Републике Српске" број 4/06 од 20. јануара 2006. године; види тач. 24 и 25 ове одлуке). На тај начин, уз сагласност ентитетā, у тим областима је дошло до успостављања надлежности Босне и Херцеговине, што је истовремено значило и надлежност Парламентарне скупштине БиХ за доношење закона и успостављање одговарајућих институција Босне и Херцеговине. У том погледу Уставни суд понавља да члан IV/4.а) Устава предвиђа да Парламентарна скупштина БиХ доноси законе који су потребни за спровођење одлука Предсједништва или за вршење функција Скупштине према овом Уставу.

Дакле, сходно наведеној уставној одредби, Парламентарна скупштина БиХ усвојила је, између осталог, сљедеће законе: Закон о ВСТСБиХ, Закон о одбрани БиХ, Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту итд. Усвајањем наведених закона од законодавног тијела на нивоу Босне и Херцеговине материја коју прописују ти закони постала је надлежност државе Босне и Херцеговине без обзира на то, како је претходно речено, што те надлежности нису биле експлицитно прописане Уставом Босне и Херцеговине (види, *op. cit., У-2/22* од 26. маја 2022. године, тачка 83).

44. Даље, Уставни суд подсјећа да се питањем уставности процедуре успостављања додатних надлежности Босне и Херцеговине бавио у Одлуци број У-11/08 од 30. јануара 2009. године у којој је разматрао уставност доношења Закона о ВСТСБиХ, те је закључио да је тај закон донесен у складу с Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд је у тој одлуци констатовао да је "побијани закон донесен након што су ентитети закључили Споразум у складу са чланом III/5. Устава Босне и Херцеговине којим су дали сагласност да се успостави институција државе Босне и Херцеговине под називом Високи судски и тужилачки савјет од дана ступања на снагу новог Закона о ВСТС-у. Савјет министара се обавезао да ће Парламентарној скупштини предати Нацрт закона. Неоспорно је, дакле, да је Босна и Херцеговина, у смислу члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине, преузела надлежност од ентитетā у области правосуђа након што су о томе ентитети постигли сагласност, чиме је створен уставни темељ за доношење побијаног закона, као и његових измјена и допуна. Наиме, за подносиоце захтјева је упитно то што је као основ за доношење закона у преамбули побијаног закона наведен члан IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине у којем је инкорпорирана универзална надлежност за доношење закона, а не члан III/5.а) Устава Босне и Херцеговине, чиме би се "формално омогућило да се ова надлежност пренесе у надлежност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине". Уставни суд (и) у овом контексту наглашава да је "формални пренос надлежности с ентитетског на државни ниво извршен Споразумом, чиме је надлежност за формирање ВСТС-а пренесена на државни ниво. Парламентарна скупштина БиХ је донијела закон у области која је пренесена на државни ниво, поступајући на тај начин у оквиру својих овласти из члана IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине" (*op. cit., У-11/08*, тачка 23).

45. Уставни суд даље подсјећа да је Закон о Суду БиХ прогласио високи представник одлуком од 12. новембра 2000. године и та одлука је објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 29/00. У тој одлуци је наведено да ступа на снагу одмах на привременом основу, све док Парламентарна скупштина БиХ не усвоји овај закон у прописаној форми, без измјена и допуна и без постављања увјета. Парламентарна скупштина БиХ је на сједници Дома народа одржаној 25. јуна 2002. године и на сједници Представничког дома одржаној 3. јула 2002. године донијела Закон о суду БиХ ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 16/02). Уставни суд је Одлуком број У-26/01 утврдио да је Закон о Суду БиХ у складу с Уставом Босне и Херцеговине (*op. cit., У-26/01*).

46. Осим тога, Уставни суд указује да је високи представник донио Закон о Тужилаштву БиХ Одлуком број 14/02 од 6. августа 2002. године објављеној у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 24/02 од 29. августа 2002. године. Високи представник и Парламентарна скупштина БиХ су накнадно у више наврата измијенили основни текст закона.

47. Сумирајући наведено, произлази да су успостављене надлежности државе Босне и Херцеговине у области правосуђа и безбједности на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине, те да је такав начин успостављања надлежности државе у складу с Уставом Босне и Херцеговине (*op. cit., У-2/22*, тачка 85).

Питање "враћања" надлежности Босне и Херцеговине ентитетима

48. У пракси Уставног суда се поставило и питање могућности "враћања" ентитетима надлежности које су претходно успостављене као надлежност Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд је то питање разматрао у Одлуци број У-2/22 у којој је испитивао уставност Закључака и Декларације Народне скупштине, чији је садржај био врло сличан садржају Закључака оспорених у овом поступку. Наиме, тим актима Народне скупштине је дат налог извршној власти да предложи доношење ентитетских закона који регулишу област правосуђа, одбране и безбједности, чиме би се надлежност у тим областима у суштини "вратила" ентитету Република Српска. Разматрајући то питање, Уставни суд је подсјетио да одредбама Устава Босне и Херцеговине није регулисана могућност враћања преузетих додатних надлежности на основу повлачења сагласности једног од ентитетā или на основу поновне сагласности ентитетā. Међутим, Уставни суд је заузео став да такав реверзибилан пренос надлежности не би био противан Уставу Босне и Херцеговине, уз напомену да се такво шта не би могло урадити унилатерално, онако како је то урађено оспореним актима. За пренос надлежности неопходно је остварити поштовање одредби Устава Босне и Херцеговине, односно надлежности институција Босне и Херцеговине. То превасходно подразумијева да је ради остваривања принципа владавине права у смислу чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине потребно поштовати тренутни уставноправни поредак и подјелу надлежности, те да је неопходно поштовање одлука институција Босне и Херцеговине. Уставни суд понавља да чињеница да те обавезе нису поштоване може довести до кршења одредби Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-2/11* од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 99/11). У том смислу Уставни суд је нагласио да су за такав процес искључиво надлежне институције Босне и Херцеговине, односно у конкретном случају Парламентарна скупштине БиХ која је смислу члана IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине искључиво надлежна за регулисање тих области. Парламентарна скупштина БиХ је донијела наведене законе и стога их само она може ставити ван снаге. У таквим околностима закључци којима се повлаче раније дате сагласности за пренос надлежности с ентитетā на државу не могу за правну посљедицу имати престанак већ успостављених надлежности Босне и Херцеговине. При томе је Уставни суд посебно истакао да такву правну посљедицу не би могло имати ни закључивање нових споразума између

ентитетā којима би евентуално била регулисана питања враћања преузетих надлежности све док у Парламентарној скупштини БиХ не би била донесена одговарајућа одлука о преносу (враћању) додатних надлежности на ентитете. Према томе, у ситуацији када је нека надлежност ентитета на основу сагласности пренесена на државни ниво, она је постала искључива надлежност државе, па, сходно начелу владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, само на основу одлука донесених у институцијама Босне и Херцеговине (Парламентарна скупштина БиХ) може доћи до враћања тих раније пренесених надлежности (*op. cit. У-2/22*, тач. 87−89).

49. Сумирајући наведено, Уставни суд сматра да поступак "враћања" ентитетима надлежности које су претходно успостављене као надлежност Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине није *per se* супротан Уставу Босне и Херцеговине, али је за то питање искључиво надлежна Парламентарна скупштина БиХ.

50. Стога, полазећи од наведених закључака, Уставни суд ће размотрити наводе подносиоца захтјева којима указује да оспорени правни акти нису у складу са чл. I/1, I/2, I/3, III/3.б), III/5. и IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине.

а) У односу на Закон о непримјењивању закона, Одлуку и Закључке

51. Уставни суд сматра да се наводима из захтјева којима се оспоравају Закон о непримјењивању закона те Одлука и Закључци покреће питање усклађености тих прописа с одредбама чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине.

52. Чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине гласе:

Члан I став 2.

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан III/3.б)

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

53. Уставни суд подсјећа да је у својој досадашњој пракси члан I/2. Устава Босне и Херцеговине тумачио на начин да садржи принцип владавине права (види, између осталих, Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. *У-21/16* од 1. јуна 2017. године, тачка 19. и *У-6/06* од 29. марта 2008. године, тачка 22). Уставни суд наглашава да принцип владавине права подразумијева да сви закони, други прописи, као и поступци носилаца власти морају бити у складу с уставом. Осим тога, овај принцип захтијева да сви ентитетски и кантонални устави, закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним принципима. То даље значи да правни систем почива на хијерархији правних аката, почевши од устава као највишег правног акта па до подзаконских аката (види, између осталих, Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. *У-21/16* од 1. јуна 2017. године, тачка 19. и *У-6/06* од 29. марта 2008. године, тачка 22).

54. Такође, Уставни суд подсјећа и да је у својој пракси већ заузео јасан став о уставној обавези поштовања државних закона. Тако је у Одлуци број У-14/04 Уставни суд истакао да "доношење ентитетских закона супротно процедури која је прописана државним законима покреће питање уставности таквих закона у смислу одредби члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, те да се обавезе које намећу државни закони морају поштовати" (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-14/04 од 29. октобра 2010. године, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 23/05). У том погледу Уставни суд указује и на своју добро утврђену праксу према којој до повреде члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, укључујући и повреду принципа владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, може доћи ако закони ентитета нису усклађени с државним законом који, у релевантној области, садржи такав захтјев (види Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. *У-2/11* од 27. маја 2011. године, *У-4/12* од 26. маја 2012. године, *У-26/13* од 26. марта 2015. године, *У-11/15* од 6. априла 2016. године, *У-17/22* од 1. и 2. децембра 2022. године, *У-22/18* од 5. јула 2019. године, *У-10/21* од 2. децембра 2021. године, *У-9/22* од 26. маја 2022. године, *У-3/21* од 28. септембра 2023. године, *У-2/24* од 30. маја 2024. године и *У-12/24* од 19. септембра 2024. године, све доступне на www.ustavnisud.ba).

55. Уставни суд запажа да већ из самог назива оспореног Закона о непримјењивању закона произлази његова очигледна неуставност. Наиме, Уставни суд понавља да је надлежност Босне и Херцеговине у области правосуђа и безбједности установљена на основу споразума ентитетā у смислу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине. То је истовремено значило и надлежност Парламентарне скупштине БиХ за доношење закона и успостављање одговарајућих институција Босне и Херцеговине. У том погледу Уставни суд понавља да члан IV/4.а) Устава предвиђа да Парламентарна скупштина БиХ доноси законе који су јој потребни за спровођење одлука Предсједништва или за вршење функција Скупштине по овом Уставу. Сходно наведеној уставној одредби, Парламентарна скупштина БиХ је, између осталог, усвојила Закон о ВСТСБиХ, те Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту. Осим тога, Парламентарна скупштина БиХ је донијела и Закон о Суду БиХ и Закон о Тужилаштву БиХ, те они представљају одлуке институција Босне и Херцеговине у смислу члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине. Међутим, оспореним Законом о непримјењивању закона се у потпуности искључује примјена наведених државних закона на територији ентитета Република Српска, што је *prima facie* у супротности с Уставом Босне и Херцеговине. У том контексту Уставни суд подсјећа на став да се евентуални проблеми у спровођењу прописа који је донијела Босна и Херцеговина не могу рјешавати тако што ће Република Српска донијети закон који ће *de facto* дерогирати пропис Босне и Херцеговине (види *У-2/21* од 28. септембра 2023. године, тачка 39). Уставни суд понавља да до повреде чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине може доћи уколико закони ентитета нису усклађени с државним законом. Искључивањем важења државних закона на територији Републике Српске се *de facto* и *de iure* укида суверенитет државе Босне и Херцеговине на једном дијелу

њене територије. На тај начин се надлежност у области правосуђа и безбједности у суштини "враћа" ентитету Република Српска. Међутим, како је претходно детаљно објашњено, поступак "враћања" ентитетима надлежности које су претходно успостављене као надлежност Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине је у искључивој надлежности Парламентарне скупштине БиХ (види тачку 15 ове одлуке). Дакле, није могуће унилатералним акцијама једног од ентитета (повлачењем претходно дате сагласности, доношењем закона који регулишу исту материју и сл.) успоставити надлежност ентитета за ону област у којој је претходно успостављена надлежност државе Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине. Стога је доношењем оспореног Закона о непримјењивању закона Народна скупштина поступала ван својих овлашћења односно *ultra vires*, енгл. *beyond the powers* (на нашим језицима *ultra vires* би значило "ван граница закона"; напомена Уставног суда). Из наведеног слиједи да тај ентитетски закон мора бити проглашен неуставним с формалног аспекта јер се њиме нормативно регулише материја која према Уставу Босне и Херцеговине не потпада под надлежност тог ентитета, па за доношење таквог закона не постоји уставни основ (види *У-1/11* од 13. јула 2012. године, тачка 68).

56. Наведени разлози су довољни да Уставни суд закључи да је Закон о непримјењивању закона у супротности са чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине. Због истих разлога Уставни суд закључује да су тач. 3, 5 и 6 оспорених закључака и Одлука у цијелости, што су правни акти који су иницирали доношење оспореног Закона о непримјењивању закона, у супротности са чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине.

б) У односу на Закон о допуни Кривичног законика

57. Уставни суд наглашава да принцип владавине права није ограничен само на формално поштовање уставности и законитости, већ такође захтијева да сви правни акти (закони, прописи и сл.) имају одређен садржај, односно квалитет примјерен демократском систему, тако да служе заштити људских права и слобода у односима грађана и тијела јавне власти у оквиру демократског политичког система. У вези с тим, Уставни суд је нагласио да стандард квалитета закона тражи да законска одредба буде доступна лицима на која се примјењује (транспарентност) и да буде за њих предвидива, то јест довољно јасна и прецизна да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе до степена који је разуман у датим околностима како би се према њима могли понашати (види Одлуку о допустивости и меритуму број *У-15/18* од 29. новембра 2018. године, тачка 26). Осим тога, законска одредба треба да буде у складу с јавним интересом и њом се на појединца не може наметати претјеран терет, односно законска одредба мора да буде пропорционална у односу на све релевантне стране (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-4/19* од 5. јула 2019. године, тачка 27). Такође, закон мора дати довољно јасан обим било каквог дискреционог права које се даје јавним властима, као и начин на који се оно извршава (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-27/22* од 23. марта 2023. године, тачка 141 с даљњим референцама).

58. Уставни суд запажа да је Законом о допуни Кривичног законика Кривични законик Републике Српске допуњен на начин да је чланом 278а прописано ново кривично дјело "непоштовање или неизвршавање одлука институција или органа Републике Српске". Тим чланом је прописана кривична одговорност за службена или одговорна лица у институцијама Републике Српске, као и за службена или одговорна лица из Републике Српске у институцијама Босне и Херцеговине која поступају супротно одлукама институција или органа Републике Српске. Запријећена је казна од шест мјесеци до пет година, уз обавезно изрицање мјере безбједности забране вршења позива, дјелатности или дужности.

59. У вези с тим, Уставни суд указује да је кривична одговорност најтежи вид одговорности који се прописује за најозбиљније повреде вриједности које су од највећег значаја за демократско друштво. Такав стандард је имплементиран и у кривично законодавство чланом 4 Кривичног законика Републике Српске којим је прописан принцип ограничења кривичноправне принуде. Тај принцип подразумијева да се "кривична дјела и кривичне санкције прописују само за она противправна дјела којима се права и слободе човјека и опште вриједности друштва установљене уставом и међународним правом тако повређују или угрожавају да се њихова заштита не би могла остварити без кривичноправне принуде". Истовјетна одредба садржана је у члану 2 Кривичног закона Босне и Херцеговине, с тим да је такође прописано да се "прописивање кривичних дјела и врсте и распона кривичноправних санкција заснива на неопходности примјене кривичноправне принуде и њеној сразмјерности према јачини опасности за личне слободе и права човјека, те друге основне вриједности". Дакле, прописивање кривичне одговорности за повреду општих вриједности друштва представља *ultima ratio* (посљедње средство; енгл. *the last resort*) уколико се заштита тих вриједности не може остварити на други начин. За Уставни суд је неспорно да се одлуке било којег нивоа власти у Босни и Херцеговини морају поштовати, што је обавеза која произлази управо из принципа владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине. Може се прихватити став да поштовање одлука институција представља општу вриједност демократског друштва чије остваривање би, у одређеним случајевима, могло захтијевати кривичноправну принуду. Међутим, кључно је питање да ли је прописивање кривичне одговорности за неизвршавање тих одлука, онако како је то учињено оспореном законском одредбом, компатибилно са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине. У вези с тим, Уставни суд понавља да принцип владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине подразумијева да законска одредба треба да буде у складу с јавним интересом и мора бити пропорционална у односу на све релевантне стране (*op. cit.*, *У-4/19*, тачка 27). Такође, Уставни суд наглашава да принцип владавине права подразумијева да сви закони, други прописи, као и поступци носилаца власти морају да буду у складу с уставом. Осим тога, тај принцип захтијева да сви ентитетски и кантонални устави, закони и други прописи који се доносе морају да буду усклађени с уставним принципима. То даље значи да правни систем почива на хијерархији правних аката, почевши од устава као највишег правног акта па до подзаконских аката.

60. Анализирајући садржај оспорене законске одредбе, Уставни суд указује да том одредбом није прецизније дефинисано на које се институције или органе она односи. Стога се једино може тумачити да се она односи на све институције или органе Републике Српске, што подразумијева и судове, органе управе и слично. У вези с тим, Уставни суд указује да је поштовање одлука наведених институција већ регулисано у правном систему Босне и Херцеговине и Републике Српске јер се правоснажне одлуке судова и коначне одлуке органа управе принудно извршавају у одговарајућем поступку. Стога произлази да прописивање кривичне одговорности ради обезбјеђења извршења одлука институција или органа Републике Српске није неопходно јер је већ установљен механизам њиховог извршавања. При томе, оспорена одредба је формулисана на тако широк начин да подразумијева кривичну одговорност за неизвршавање било које одлуке институција или органа Републике Српске без обзира на то које су друштвене вриједности у конкретном случају угрожене. Уставни суд даље запажа да се прописивањем кривичне одговорности дерогира било који други начин рјешавања проблема неизвршавања одлука институција или органа Републике Српске који већ егзистира у правном систему Босне и Херцеговине и Републике Српске. Стога би се у имплементацији такве одредбе отворила питања сукоба кривичноправне одговорности и другог вида одговорности за неизвршење таквих одлука. Примјера ради, то би значило да би (и) неизвршавање правоснажне судске одлуке донесене у парничном поступку испуњавало обиљежја кривичног дјела непоштовања или неизвршавања одлука институција или органа Републике Српске, иако је извршење такве судске одлуке регулисано Законом о извршном поступку. Такво постојање различитих видова одговорности је стога у супротности с принципом правне сигурности, који је инхерентан принципу владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине. Наиме, оспореном законском одредбом питање односа и разграничења кривичне од другог вида одговорности уопште није регулисано. Осим тога, из формулације оспорене законске одредбе произлази да су одлуке органа и институција Републике Српске обавезујуће без обзира на то да ли се ради о правоснажним и коначним одлукама те, у коначном, да ли су те одлуке уставне и законите. На наведени начин се у потпуности искључује судска контрола законитости и уставноправна контрола уставности таквих одлука. Примјера ради, у складу с оспореном законском одредбом, одлука извршне власти би била обавезујућа и њено неизвршавање би представљало радњу извршења кривичног дјела упркос евентуалној незаконитости или неуставности такве одлуке. На тај начин би могло доћи до ситуације да лице буде санкционисано због неизвршавања одлуке органа или институција Републике Српске, а да та одлука накнадно буде утврђена неуставном или незаконитом. То оставља простора и извршној власти да доноси одлуке које би задирале у надлежност законодавне власти, а те одлуке би на основу оспорене одредбе биле обавезујуће. Стога, давање одлукама свих органа или институција општеобавезујући карактер са запријећеном санкцијом у виду кривичноправне одговорности, како је то учињено оспореном законском одредбом, угрожава и принцип подјеле власти као инхерентни дио владавине права.

61. Осим тога, Уставни суд примјећује да се оспореном законском одредбом уводи супремација одлука ентитета Република Српска над одлукама државних органа и институција, који су у правној номенклатури хијерархијски изнад ентитетских органа. Наиме, оспореном одредбом није прописан било какав изузетак у том погледу, те се оспорена законска одредба може тумачити једино на начин да су одлуке органа и институција ентитета Република Српска обавезујуће без обзира на то да ли су у колизији с одлукама државних органа и институција које су у правној хијерархији надређене ентитетским одлукама. Стога, оспорена законска одредба омогућава постојање колизије између обавезе поштовања одлука институција Републике Српске и одлука хијерархијски надређених органа државе Босне и Херцеговине. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да функционалност Босне и Херцеговине као државе није прости збир функционалности појединих територијално-административних нивоа власти и њихових надлежности, већ хармонија свих нивоа власти која се, између осталог, очитује и кроз нормативну хијерархију коју Устав Босне и Херцеговине недвосмислено утврђује у свом члану III/3.б), односно кроз хармонизацију правних прописа у правном систему према њиховој хијерархији, у којој Устав Босне и Херцеговине заузима највише мјесто *(op. cit., У-2/21*, тачка 38). Због наведеног разлога оспорена законска одредба не задовољава принцип хијерархије правних аката као неодвојивог сегмента владавине права, због чега није пропорционална у односу на све релевантне стране. Уставни суд запажа да се обавеза поштовања одлука органа или институција *ratione personae* односи на "службена или одговорна лица" у институцијама Републике Српске, али и у институцијама Босне и Херцеговине. Дакле, прописана је обавеза и службених или одговорних лица Босне и Херцеговине да поштују одлуке власти Републике Српске. На тај начин се одлукама институција Републике Српске регулише поступање лица која раде у институцијама државе Босне и Херцеговине. Међутим, ентитет Република Српска нема надлежност да регулише кривичну одговорност запослених у институцијама државе Босне и Херцеговине, већ је то искључива надлежност Босне и Херцеговине. Наиме, запослени у државним институцијама а који имају пребивалиште у Републици Српској нису одговорни том ентитету, већ искључиво држави Босни и Херцеговини и то питање је регулисано релевантним законодавством Босне и Херцеговине (нпр. Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине). Осим тога, Кривичним закоником Републике Српске је прописано да у категорију службених лица, на која се односи оспорена одредба, између осталог, спадају и судије уставног суда, судије редовних судова и тужиоци (члан 123). Стога би, сходно оспореној законској одредби, и судије Суда БиХ, тужиоци Тужилаштва БиХ, па чак и судије Уставног суда, а који имају пребивалиште у Републици Српској, били дужни да се придржавају одлука било које институције или органа Републике Српске.

62. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да је Закон о допуни Кривичног законика супротан члану I/2. Устава Босне и Херцеговине.

63. Одлучујући о дјеловању одлуке Уставног суда, у складу са чланом 61 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да се Закон о непримјењивању закона, Закон о допуни Кривичног

законика и Одлука стављају ван снаге и престају важити од дана њиховог објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 4/25 од 24. јануара 2025. године), а тач. 3, 5 и 6 Закључака стављају се ван снаге и престају да важе од дана њиховог усвајања на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године јер нису објављени у службеном гласилу.

Остали наводи

64. Коначно, Уставни суд запажа да су подносиоци захтјева оспорили уставност оспорених правних аката и с аспекта чл. I/1, I/3, III/5. и IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине. Међутим, Уставни суд сматра да, с обзиром на већ усвојене закључке, нема потребе посебно испитивати те наводе.

VII. Закључак

65. Уставни суд закључује да су Закон о непримјењивању закона, Одлука и тач. 3, 5 и 6 Закључака Народне скупштине Републике Српске усвојених на 17. посебној сједници одржаној 26. фебруара 2025. године у супротности са чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине јер Република Српска нема основ у Уставу Босне и Херцеговине да регулише ту материју која је искључива надлежност Парламентарне скупштине БиХ.

66. Уставни суд закључује да је Закон о допуни Кривичног законика у супротности са чланом I/2. Устава Босне и Херцеговине јер прописивање кривичне одговорности ради обезбјеђења извршења одлука свих институција или органа Републике Српске не задовољава стандард квалитета закона. Наиме, том одредбом се дерогирају већ постојећи начини рјешавања неизвршавања одлука институција или органа Републике Српске, што је у супротности с принципом правне сигурности. Такође, њоме се угрожава и начело подјеле власти јер искључује судску и уставносудску контролу одлука Републике Српске, због чега су оне обавезујуће без обзира на то да ли се ради о правоснажним и коначним одлукама, те да ли су те одлуке уставне и законите. Коначно, уводи се супремација одлука ентитета Република Српска над одлукама државних органа и институција, који су у правној номенклатури хијерархијски изнад ентитетских органа, и регулише питање поступања лица запослених у институцијама Босне и Херцеговине, што је у искључивој надлежности Босне и Херцеговине.

67. На основу члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

68. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палавриħ, с. р.

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 prizna- tih 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 Općeg 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. Općeg 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. Općeg 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, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-7/25**, rješavajući zahtjeve **Denisa Bećirovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, jedanaest zastupnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** i **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 59. st. (1) i (2) i članka 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, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac
na sjednici održanoj 29. svibnja 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

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

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

U skladu sa člankom 61. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja izvanustavnih institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25), Zakon o dopuni Kaznenog zakonika Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Odluka o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka izvanustavnih institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) stavljaju se izvan snage i prestaju važiti od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25), a toč. 3., 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. veljače 2025. godine stavljaju se izvan snage i prestaju važiti od dana njihovog usvajanja.

Na temelju članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-7/25 od 7. ožujka 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: podnositelj Bećirović), podnio je 6. ožujka 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine

(u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja izvanustavnih institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o neprimjenjivanju zakona), Zakona o dopuni Kaznenog zakonika Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o dopuni Kaznenog zakonika), Odluke o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka izvanustavnih 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. veljače 2025. godine (u daljnjem tekstu: Zaključci). Zahtjev je evidentiran pod brojem U-7/25. Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan snage Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Kaznenog zakonika, Odluku i Zaključke (u daljnjem tekstu: osporeni pravni akti) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

2. Jedanaest zastupnika Zastupničkog 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: podnositelji zastupnici), podnijeli su 7. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-10/25. Podnositelji zastupnici su, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan 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: podnositelj Komšić), podnio je 7. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-11/25. Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan 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. ožujka 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnositelja Bećirovića i privremeno stavio izvan snage *ab initio* Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Kaznenog zakonika, Odluku i Zaključke. Odlukom o privremenoj mjeri su također privremeno stavljeni izvan snage svi akti doneseni na temelju osporenih pravnih akata i privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, kao i svim službenim ili odgovornim osobama u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim osobama iz Republike Srpske koje obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine da poduzimaju bilo kakve radnje na temelju tih akata.

5. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 10., 17. i 18. ožujka 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 člankom 32. Pravila Ustavnog suda, odlučio sve navedene zahtjeve spojiti i donijeti 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 državnoj razini "otimane nadležnosti utvrđene Ustavom BiH" na neustavan način i bez njezine suglasnosti. Zbog tih razloga Zaključcima i Odlukom je utvrđeno da će Republika Srpska donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH), Tužiteljstva Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) i Državne agencije za istrage i zaštitu (u daljnjem tekstu: SIPA), što su državne institucije koje su okvalificirane kao "izvanustavne" (vidi toč. 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 teritoriju Republike Srpske, a rad i postupanje tih institucija je zabranjen na teritoriju tog entiteta (vidi točku 19. ove odluke). Osporenim Zakonom o dopuni Kaznenog zakonika je neizvršavanje odluka institucija i organa Republike Srpske propisano kao kazneno djelo, uz zaprijećenu kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina, uz obvezno izricanje mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti (vidi točku 20. ove odluke).

b) Navodi iz zahtjeva broj U-7/25

10. Podnositelj zahtjeva Bećirović navodi da osporeni pravni akti nemaju ustavni osnov. Naime, podnositelj 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 kazneni 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 prvostupanjska osuđujuća presuda protiv Milorada Dodika kojom je proglašen krivim zbog počinjenja kaznenog djela neizvršavanja odluka visokog predstavnika iz članka 203.a stavak 1. Kaznenog 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 podnositelj zahtjeva obrazlaže, na zahtjev Vlade Republike Srpske sazvana je sedamnaesta

posebna sjednica Narodne skupštine za 26. veljače 2025. godine. Na toj sjednici usvojeni su osporeni Zaključak i Odluka, a na sjednici održanoj narednog dana osporeni zakoni.

11. Podnositelj zahtjeva navodi da su osporeni Zaključak i Odluka u suprotnosti sa člankom 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 teritoriju Republike Srpske – Zakona o Sudu BiH, Zakona o Tužiteljstvu BiH, Zakona o VSTVBiH i Zakona o SIPA-i. U svezi 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 svezi 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 u cijelosti poštovati 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. ožujka 2006. godine. Podnositelj 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 radi li se 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 Kaznenog zakonika podnositelj zahtjeva navodi da je on donesen s ciljem "provedbe kampanje Milorada Dodika". Cilj te kampanje bio je vršenje nedemokratskog pritiska na sve građane Republike Srpske, a posebno na uposlenike VSTVBiH, Suda BiH, Tužiteljstva BiH i SIPA-e. U tom kontekstu ističe da je Milorad Dodik davao izjave kojima je pokušavao uvjeriti Srbe uposlene 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. Podnositelj zahtjeva navodi da odredbe članka 278a Kaznenog zakonika Republike Srpske nalažu da se kazneno goni osoba u svojstvu "službenog ili odgovornog lica iz Republike Srpske koje obavlja dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine". Dakle, citirani članak nameće obvezu državnim službenim ili odgovornim osobama da poštuju odluke vlasti Republike Srpske, dok se u stavku 2. navodi da će se osobama koje to ne poštuju izreći "mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti". Ističe da se time nameće superiornost entitetske nad državnom vlašću. Podnositelj zahtjeva smatra da se na navedeni način vrši nedemokratski pritisak na građane Republike Srpske, naročito one uposlene u VSTVBiH, Sudu BiH, Tužiteljstvu 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 demokracije iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i treće alineje Preambule Ustava Bosne i Hercegovine koja propisuje: "Uvjereni da demokratske ustanove vlasti i pravični postupci najbolje uspostavljaju miroljubive odnose u pluralističnom društvu." Podnositelj zahtjeva navodi da je Zakon o dopuni Kaznenog 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 kazneno 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, podnositelj zahtjeva je istaknuo da je takva norma preširoko postavljena, bez jasno propisanih elemenata bića kaznenog djela, što ostavlja mnogo prostora za zlouporabu.

13. Podnositelj 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 izvan snage.

c) Navodi iz zahtjeva broj U-10/25

14. Podnositelji zastupnici 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 temelju Sporazuma o prenošenju određenih odgovornosti entitetā utemeljenjem VSTVBiH ("Službene novine FBiH" broj 16/04 od 27. ožujka 2004. godine; u daljnjem tekstu: Sporazum o VSTVBiH). Na temelju tog prijenosa nadležnosti uz suglasnost entiteta, kako to podnositelj zahtjeva obrazlaže, Bosna i Hercegovina je preuzela i obvezu da organizira tu granu vlasti, te su doneseni Zakon o Sudu BiH, Zakon o Tužiteljstvu 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. Podnositelj 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 donositi 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 provedbu propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH. Podnositelj zahtjeva navodi da su entiteti formalno dali suglasnost za donošenje zakona čija se primjena suspendira na teritoriju Republike Srpske osporenim Zakonom o neprimjenjivanju zakona. Međutim, kako to podnositelj zahtjeva obrazlaže, Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje mogućnost "povlačenja suglasnosti 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 izvan 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:

Članak I st. 1., 2. i 7.

Bosna i Hercegovina

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutarnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim sadašnjim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje članica Ujedinjenih naroda, a kao Bosna i Hercegovina može zadržati članstvo ili zatražiti prijem u organizacijama unutar sustava Ujedinjenih naroda, kao i u drugim međunarodnim ustanovama.

2. Demokratska načela

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

[...]

7. Državljanstvo

Postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje uređuje Parlamentarna skupština, i državljanstvo svakog entiteta, koje uređuje svaki entitet, pod uvjetom da:

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

b) Ni jedna osoba ne može samovoljno biti lišena državljanstva Bosne i Hercegovine, ili državljanstva entiteta, ili na drugi način ostavljena bez državljanstva. Nitko ne može biti lišen državljanstva Bosne i Hercegovine, ili entiteta, iz bilo kojeg razloga kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.

c) Sve osobe koje su bile državljani Republike Bosne i Hercegovine neposredno prije stupanja na snagu ovoga Ustava, državljani su Bosne i Hercegovine. Državljanstvo osoba koje su naturalizirane poslije 6. travnja 1992. godine, a prije stupanja na snagu ovog Ustava, uredit će Parlamentarna skupština.

d) Državljani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo neke druge države, pod uvjetom da postoji bilateralni sporazum između Bosne i Hercegovine i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština sukladno članku IV, stavak 4, točka (d). Osobe s dvojnim državljanstvom mogu glasovati u Bosni i Hercegovini i u entitetima samo ako je Bosna i Hercegovina zemlja njihova prebivanja.

e) Državljanin Bosne i Hercegovine u inozemstvu uživa zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati putovnice Bosne i Hercegovine svojim državljanima, na način kako to uredi Parlamentarna skupština. Bosna i Hercegovina može izdavati putovnice i onim državljanima kojima neki entitet nije izdao putovnicu. Postojat će središnji registar svih putovnica izdanih od strane entiteta i Bosne i Hercegovine.

Članak II st. 1. i 7.

Ljudska prava i temeljne slobode

1. Ljudska prava

Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurat će najviši stupanj međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tu svrhu oformljena je Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kako to predviđa Aneks 6 Općeg okvirnog sporazuma.

7. Međunarodni sporazumi

Bosna i Hercegovina će ostati ili postati strana ugovornica u međunarodnim sporazumima popisanim u Aneksu I ovom Ustavu.

Članak III st. 1., 2., 3. i 5.

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.

b) Vanjskotrgovinska politika.

c) Carinska politika.

d) Monetarna politika kako je to predviđeno člankom 7.

e) Financiranje institucija i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine.

f) Politika useljavanja, izbjeglica i azila kao i donošenje propisa o tome.

g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom.

h) Postavljanje i rad zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja.

i) Donošenje propisa o transportu među entitetima.

j) Kontrola zračnog prometa.

2. Nadležnosti entiteta

a) Entiteti imaju pravo uspostavljati posebne paralelne odnose sa susjednim državama, sukladno suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine.

b) Svaki će entitet pružati svu potrebitu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi ona mogla izvršavati međunarodne obveze Bosne i Hercegovine, s tim da će za financijske obveze koje je stvorio jedan entitet bez suglasnosti drugog, prije izbora Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, biti odgovoran taj entitet, osim u onoj mjeri u kojoj je ta obveza potrebna za nastavak članstva Bosne i Hercegovi- ne u nekoj međunarodnoj organizaciji.

c) Entiteti će ispuniti sve uvjete za sigurnost i zaštitu svih osoba u područjima pod njihovom nadležnošću održavanjem civilnih ustanova za provedbu pravnih propisa, koje će djelovati sukladno međunarodno priznatim standardima i uz poštivanje međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda navedenih u članku II, i poduzimanjem drugih podesnih mjera.

d) Svaki entitet može također sklapati sporazume s državama i međunarodnim organizacijama uz suglasnost Parlamentarne skupštine. Parlamentarna skupština može zakonom urediti da takva suglasnost, za određene vrste sporazuma, nije potrebita.

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

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 međunarodnog 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 energetskih resursa i zajedničke gospodarske projekte.

Članak IV st. 2. i 4.

Parlamentarna skupština

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. Prvi izbori će se, protivno tome, održati sukladno Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma.

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

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) Odobravanje 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 st. 1.a), 3. i 5.a)

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.

1. Izbor i trajanje mandata

a) Članovi Predsjedništva biraju se izravno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasuje za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), sukladno izbornom zakonu kojeg donosi Parlamentarna skupština. Prvi će se izbori, protivno tome, održati sukladno Aneksu 3 Općeg okvirnog sporazuma. Svako upražnjeno mjesto u Predsjedništvu popunjavat će se iz dotičnog entiteta, sukladno zakonu kojeg će usvojiti Parlamentarna skupština.

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.

f) Predlaganje, na preporuku Savjeta ministara, godišnjeg proračuna Parlamentarnoj skupštini.

g) Podnošenje izvješća na zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje, Parlamentarnoj skupštini o izdacima Predsjedništva.

h) Koordiniranje, po potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini.

i) Obavljanje i drugih funkcija potrebitih za izvršavanje njegovih dužnosti koje mu dodijeli Parlamentarna skupština ili na koje pristanu entiteti.

5. Stalni komitet

a) Svaki će član Predsjedništva, po službenoj dužnosti, imati ovlast civilnog zapovjednika oružanih snaga. Ni jedan entitet ne smije prijetiti silom ili koristiti silu protiv drugog entiteta, a ni pod kakvim okolnostima ne smiju oružane snage jednog entiteta ući ili boraviti na teritoriju drugog entiteta bez odobrenja vlade ovog drugog i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Sve će oružane snage u Bosni i Hercegovini djelovati sukladno suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine.

17. **Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH" broj 16/04) u relevantnom dijelu glasi:

PREAMBULA

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

[…]

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

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

[…]

18. **Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom 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:

Članak 1. st. od (1) do (3)

Utemeljivanje

(1) Ovim se zakonom utemeljuje Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće i regulira: njegov rad, ustrojstvo, djelokrug ,

ovlasti i uvjeti i mandat za obnašanje sudačke i tužiteljske dužnosti, imenovanje sudaca i tužitelja, stegovna odgovornost sudaca i tužitelja, privremeno udaljenje sudaca i tužitelja od obnašanja funkcije, nespojivost funkcije sudaca i tužitelja s drugim funkcijama, prestanak mandata sudaca i tužitelja i druga pitanja u svezi s radom Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća (u daljnjem tekstu: Vijeće).

(2) Vijeće je samostalno tijelo 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 – DJELOKRUG I OVLASTI

Članak 17. toč. od (1) do (7)

Ovlasti

Vijeće ima sljedeće ovlasti:

(1) imenuje suce, uključujući predsjednike sudova, suce porotnike i dodatne suce u sve sudove na državnoj, entitetskoj, županijskoj, okružnoj, osnovnoj i općinskoj razini u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, s izuzetkom ustavnih sudova entitetâ Bosne i Hercegovine;

(2) imenuje glavne tužitelje, zamjenike glavnog tužitelja i tužitelje u sva tužiteljstva na državnoj, entitetskoj, županijskoj i okružnoj razini u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine;

(3) daje prijedloge mjerodavnim tijelima u svezi s njihovim predlaganjem i izborom sudaca Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudaca u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izvršavanja svojih ovlasti iz ovoga stavka Vijeće, prije davanja prijedloga, traži pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda;

(4) prima pritužbe protiv sudaca i tužitelja, vodi stegovne postupke, utvrđuje stegovnu odgovornost i izriče stegovne mjere sucima, sucima porotnicima, dodatnim sucima i tužiteljima;

(5) odlučuje o prizivima u stegovnim postupcima;

(6) odlučuje o privremenom udaljenju od obnašanja funkcije sudaca, sudaca porotnika, dodatnih sudaca i tužitelja;

(7) nadzire stručno usavršavanje sudaca i tužitelja i savjetuje entitetska središta za edukaciju sudaca i tužitelja i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u svezi s usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudaca i tužitelja;

Članak 18.

Sudovi i tužiteljstva

Vijeće ima ovlasti navedene u članku 17. ovoga zakona u odnosu na pravosuđe u Bosni i Hercegovini što obuhvata sljedeće sudove i tužiteljstva:

(a) Sud Bosne i Hercegovine;

(b) Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine;

(c) Ustavni sud Republike Srpske i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine isključivo sukladno odredbama članka 17.(3) ovoga 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 tužiteljstvo Republike Srpske i Federalno tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine;

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

(i) Apelacijski sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Tužiteljstvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Članak 92.

Prestanak važenja dosadašnjih zakona

Danom stupanja na snagu ovoga zakona prestaje važiti Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine, s izmjenama i dopunama, Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Republike Srpske, s izmjenama i dopunama i Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, s izmjenama i dopunama.

Članak 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 sukladne ovom zakonu prestaju važiti.

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

OPĆI DIO

Članak 1. stavak (1)

(Osnivanje)

(1) Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanja ljudskih prava i vladavine zakona na njezinom teritoriju, osniva se Sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud).

Članak 7.

(Kaznena nadležnost)

(1) Sud je nadležan za kaznena djela utvrđena Kaznenim zakonom Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine.

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

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

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

(3) U nadležnosti Suda također je:

a) zauzimanje konačnog i pravnoobvezujućeg stava u vezi s provedbom zakona Bosne i Hercegovine i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg suda entiteta ili bilo kojeg suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kojem je povjerena provedba zakona Bosne i Hercegovine;

b) donošenje praktičnih uputa za primjenu kaznenog materijalnog prava Bosne i Hercegovine iz nadležnosti Suda u vezi s kaznenim djelima genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kršenje zakona i običaja rata, te pojedinačnom kaznenom odgovornošću vezano za ova djela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg entitetskoga suda ili suda Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine;

c) odlučivanje o pitanjima koja se tiču provedbe međunarodnih i međuentitetskih kaznenih propisa, uključujući i odnose s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim

organima, kakvi su transfer osuđene osobe, izručenje i predaja osobe, što od bilo kojeg tijela na području Bosne i Hercegovine zahtijeva druga država, odnosno međunarodni sud ili tribunala;

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

e) odlučivanje o ponavljanju kaznenog postupka za kaznena djela predviđena zakonima države Bosne i Hercegovine.

Članak 8.

(Upravna nadležnost)

(1) Sud je nadležan odlučivati po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o upravnoj šutnji institucija Bosne i Hercegovine i njezinih tijela, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u provođenju javnih ovlasti.

(2) Sud je naročito nadležan:

a) ocjenjivati zakonitost pojedinačnih i općih provedbenih upravnih akata donesenih na temelju državnog zakona u obavljanju javnih dužnosti tijela vlasti Bosne i Hercegovine iz stavka (1) ovoga članka, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje;

b) rješavati imovinske sporove između države i entiteta, između države i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između entiteta, između entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane s provođenjem javnih ovlasti;

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

d) odlučivati o ponavljanju postupka u sporovima iz stavka (1) i stavka (2) toč. a) i b).

Članak 9.

(Apelacijska nadležnost)

(1) Sud je nadležan odlučivati po:

a) žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Kazneno odjeljenje ovoga Suda;

b) žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovoga Suda;

c) izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih 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 uputa koje donosi Središnje izborno povjerenstvo;

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

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

Članak 1. stavak (1)

(Osnivanje)

(1) Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanja ljudskih prava i zakonitosti na njezinom teritoriju, ovim se Zakonom osniva Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužiteljstvo).

Članak 2.

(Neovisnost)

Tužiteljstvo djeluje samostalno, kao posebno tijelo Bosne i Hercegovine.

NADLEŽNOST

Članak 12.

(Kaznena nadležnost)

(1) Tužiteljstvo je tijelo nadležno za provođenje istrage za kaznena djela za koja je nadležan Sud Bosne i Hercegovine, te za gonjenje počinitelja pred Sudom Bosne i Hercegovine, sukladno Zakonu o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine i drugim primjenjivim zakonima.

(2) Tužiteljstvo je tijelo nadležni za zaprimanje zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u kaznenim stvarima, sukladno zakonima, multilateralnim i bilateralnim sporazumima i konvencijama, uključujući i zahtjeve za izručenje ili predaju traženih osoba od strane sudova ili organa na području Bosne i Hercegovine i drugih država, odnosno međunarodnih sudova ili tribunala. U slučaju kada je za provođenje zahtjeva potrebna sudska odluka, Tužiteljstvo je ovlašteno podnijeti zahtjev za donošenje takve odluke.

(3) Posebni odjeli, između ostaloga, poduzimaju zakonom određene mjere za ispitivanje i gonjenje počinitelja kaznenih djela ratnih zločina, organiziranog kriminala, gospodarskog kriminala i korupcije predviđenih zakonom, kada je navedenim zakonima za ta djela predviđena nadležnost Suda Bosne i Hercegovine.

21. **Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prijenosu mjerodavnosti u oblasti obrane** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 4/06 od 20. siječnja 2006. godine) u relevantnom dijelu glasi:

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

Priznajući potrebu za uspostavom jedinstvenog obrambenog sustava Bosne i Hercegovine sa jednim, razvidno definiranim i učinkovitim lancem zapovijedanja i kontrole nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine;

Imajući na umu da su vanjska, sigurnosna i obrambena politika Bosne i Hercegovine usmjerene ka integraciji Bosne i Hercegovine u euroatlantske 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 prijenosu mjerodavnosti iz oblasti obrane na institucije Bosne i Hercegovine;

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

Članak 1.

Strane su suglasne da se, na temelju članka III.(5)(a) Ustava Bosne i Hercegovine, sve mjerodavnosti entiteta u oblasti obrane prenesu na institucije Bosne i Hercegovine.

Članak 2.

Strane priznaju da će sve mjerodavnosti koje entiteti prenesu na temelju ovog sporazuma u potpunosti i isključivo obavljati 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:

Članak 1. stavak 1.

Djelokrug propisivanja

(1) Ovim se zakonom utemeljuje Državna agencija za istrage i zaštitu (u daljnjem tekstu: SIPA) i utvrđuje njezina mjerodavnost i ustrojstvo, kao policijskoga tijela Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH).

Članak 2.

Definicija SIPA-e

(1) SIPA je upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), s operativnom samostalnošću, utemeljena radi obavljanja policijskih poslova, a na čijem je čelu direktor i koja se financira iz Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine.

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

Članak 3.

Mjerodavnost SIPA-e

(1) Poslovi iz mjerodavnosti SIPA-e su:

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

2. prikupljanje obavijesti i podataka o kaznenim djelima iz točke 1. ovoga stavka, te praćenje i analiza sigurnosne situacije i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta;

3. pružanje pomoći Sudu i Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Tužiteljstvo) u prikupljanju obavijesti, te izvršavanje naloga Suda i Glavnoga tužitelja BiH (u daljnjem tekstu: Tužitelj);

4. zaštita svjedoka;

5. provedba međunarodnih sporazuma o policijskoj suradnji i drugih međunarodnih instrumenata u njezinoj mjerodavnosti;

6. kriminalistička ekspertiza;

7. ostali poslovi propisani zakonom i drugim propisom.

(2) SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije sukladno Zakonu o policijskim službenicima BiH, Zakonu o zaštiti osobnih podataka BiH i drugim propisima BiH.

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

Članak 1.

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

Članak 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 Tužiteljstvu 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.

Članak 3.

Zakon o Visokom sudbenom 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.

Članak 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.

Članak 5.

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

Članak 6.

Nadležne institucije i organi Republike Srpske obvezni su poduzeti sve mjere i radnje iz svoje nadležnosti radi obezbjeđenja provođenja ovoga zakona.

Članak 7.

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

Članak 8.

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

Članak 9.

Ovaj zakon stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

24. **Zakon o dopuni Kaznenog zakonika Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) glasi:

Članak 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 članka 278. dodaje se naziv člana i novi članak 278a. koji glasi:

"Članak 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 stavka 1. ovog članka izriče se mjera bezbjednosti zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti."

Članak 2.

Ovaj zakon stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

25. **Odluka o mjerama i zadacima proisteklim iz neustavnih odluka i postupaka izvanustavnih 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 Tužiteljstva 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 vršitelja dužnosti ravnatelja JU "Službeni glasnik Republike Srpske" Miloša Lukića, zbog objave zakona koji su proglašeni na osnovu članka 80. stavak 1. točka 4. Ustava Republike Srpske,

jer su Predsjednik Republike Srpske i v.d. ravnatelj JU "Službeni glasnik Republike Srpske" u obavljanju svojih dužnosti postupali sukladno 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 točke 1. ove odluke provelo Tužiteljstvo BiH i Sud BiH, kao neustavne, nezakonite i suprotne međunarodnom pravu.

III.

Presuda donesena u predmetu iz točke 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 sukladno 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 unutarnja pitanja BiH kao zemlje domaćina, grubo prekršili Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima.

Sukladno sa naprijed navedenim postupanje po osnovu akata subjekta koji nije legalno izabran za visokog predstavnika za BiH, koji nadalje nema nikakve ovlasti po osnovu međunarodnog prava, protivpravno je, te su sva njegova pismena, ništava i pravno neobvezujuća za bilo koga.

V.

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

VI.

Republika Srpska će dosljedno poštujući članak 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 sukladno sa njim," donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudbenog i tužilačkog vijeća BiH, Tužiteljstva BiH, Suda BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, kao vanustavnih institucija na području Republike Srpske.

VII.

Aneks 4. – Ustav BiH nije ustanovio nadležnost razine 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 članka 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 suglasnosti vlade ovoga drugog entiteta i Predsjedništva Bosne i Hercegovine."

VIII.

Republika Srpska će dosljedno poštujući članak 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 sukladno sa njim," donijeti zakon kojim će ograničiti bilo kakvo djelovanje i postupanje Visokog sudbenog i tužilačkog vijeća, Tužiteljstva 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 točke 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, poduzeti korake sukladno sa Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora i drugim aktima međunarodnog prava.

XI.

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

XII.

Ova odluka stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

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

Na temelju članka 177. stavak 2., članka 182. i članka 239. stavak 1. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 66/20), Narodna skupština Republike Srpske, na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. veljače 2025. godine, donijela je

ZAKLJUČKE
U SVEZI 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 temelju odluke neizabranog stranca Christiana Schmidta, a ne na temelju 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 prihvaća nijednu odluku Christiana Schmidta.

3. Narodna skupština Republike Srpske smatra ništavnim sve zakone i odluke organa koji nisu definirani Ustavom BiH, prije svega Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća, Tužiteljstva BiH, Suda BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu.

4. Narodna skupština Republike Srpske konstatira da odluka Suda BiH da presuđuje na temelju odluke koja je nametnuta od strane pojedinca suprotna Ustavu BiH i da je takvim postupanjem Sud BiH srušio ustavni poredak BiH.

5. Narodna skupština Republike Srpske traži od Pravobranitelјstva Republike Srpske da zbog organiziranja, planiranja, i pripremanja kaznenih djela protiv ustavnog uređenja podnese kaznenu prijavu protiv svih tužitelja Tužiteljstva BiH i sudaca Suda BiH koji su postupali po nametnutoj odluci. Kaznena prijava bit će predata Tužiteljstvu Federacije BiH i Tužiteljstvu 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 teritoriju Republike Srpske, a naročito Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH, Suda BiH, Tužiteljstva BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu BiH.

7. Narodna skupština Republike Srpske najoštrije osuđuje postupanje Tužiteljstva BiH prema narodnim zastupnicima 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 poduzimanju bilo kojih radnji od strane Tužiteljstva 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 suglasnošću Republike Srpske i Federacije BiH i tri konstitutivna naroda i samo suglasnošću 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 ovlasti koje dejtonskim Ustavom nisu izričito dodijeljene institucijama BiH pripadaju entitetima, a eventualni prijenos nadležnosti uvjetovan je dogovorom entiteta (članak III/3.).

U članku III/5. regulirane su i "dodatne nadležnosti" u smislu da BiH može preuzeti nadležnosti entiteta u onim stvarima o kojima entiteti postignu suglasnost, stvarima koje su predviđene u aneksima 5−8. Dejtonskog sporazuma ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH. Također, istom točkom dana 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 suglasnošću i dogovorom entiteta, kao i da sve one nadležnosti koje joj nisu izričito dodijeljene pripadaju entitetima.

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

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

Ustav BiH propisuje u članku V/5. da će Predsjedništvo BiH imenovati predsjedatelja Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju Zastupničkog doma PSBiH. Predsjedatelj će imenovati ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i druge ministre po potrebi, a koji će preuzeti dužnost po odobrenju Zastupničkog doma. Dalje je propisano da predsjedatelj i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provedbu politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je i naznačeno u st. 1., 4. i 5. članka III., o čemu podnose izvješće Parlamentarnoj skupštini BiH.

Iz navedenih ustavnih nadležnosti zajedničkih institucija BiH i stvarnosti u kojoj se danas nalazi Bosna i Hercegovina nedvojbeno proizlazi 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 razini BiH vršilo na neustavan način. Naime, Ustav BiH je dao mogućnost "dodatnih nadležnosti" institucijama BiH, ali uz isključivu

suglasnost entiteta, koja je uspostavljanjem izvanustavnih institucija na razini 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 suglasnosti.

Republici Srpskoj otimane su nadležnosti utvrđene Ustavom BiH prema načelu iz članka 3.3.a): "Sve vladine funkcije i ovlaštenja koje u ovom Ustavu nisu izričito dodijeljeni institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima."

[...]

V. Dopustivost

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

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.

29. Članak 19. točka 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 zastupnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud zapaža da podnositelji zahtjeva traže ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju zakona i Zakona o dopuni Kaznenog zakonika, iz čega slijedi da je nesporno da u tom dijelu postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje. Međutim, podnositelj 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 članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

31. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da u konkretnom slučaju nije sporno da predmet ocjene ustavnosti nisu ni ustav niti zakoni entiteta, u smislu članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. 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 sukladno 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 članku 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*, točka 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 obveza 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 članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine (*op. cit., U-2/22*, toč. 64–39.). Istodobno, 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*, točka 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 obvezujućom 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*, toč. 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 točnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriju 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*, toč. 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, Tužiteljstva BiH, Suda BiH i SIPA-e na teritoriju tog entiteta i zadužuje se Vlada Republike Srpske da osigura uvjete za preuzimanje radnika iz tih institucija. Istodobno se samom Odlukom zabranjuje

djelovanje navedenih institucija na teritoriju tog entiteta. Konačno, Odlukom se obvezuju svi organi i institucije Republike Srpske kao i svi predstavnici Republike Srpske u organima na razini 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 obvezujućeg karaktera. To proizlazi (i) iz činjenice da je osporenim Zakonom o dopuni Kaznenog zakonika neizvršavanje odluka institucija Republike Srpske propisano kao kazneno 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 toč. 1., 2., 4. i 7. izražavaju politički stavovi Narodne skupštine. Međutim, toč. 3., 5. i 6. se od Pravobraniteljstva Republike Srpske traži da podnese kaznenu prijavu protiv svih tužitelja Tužiteljstva BiH i sudaca Suda BiH koji su postupali po odluci visokog predstavnika. Tim točkama osporenih Zaključaka se također smatraju ništavnim odluke Suda BiH, Tužiteljstva 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 teritoriju Republike Srpske, a naročito VSTVBiH, Suda BiH, Tužiteljstva BiH i SIPA-e. Stoga su u tom dijelu osporenih zaključaka ustanovljene konkretne pravne obveze, koje su, imajući u vidu osporenu izmjenu Kaznenog zakonika Republike Srpske, obvezujućeg karaktera.

36. Imajući u vidu sadržaj toč. 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 članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine (*op. cit., U-2/22*, točka 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 toč. 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. siječnja 2009. godine, točka 10., dostupna na www.ustavnisud.ba).

VI. Meritum

37. Podnositelji 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 toč. 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 nositelja državnog suvereniteta. Stoga, Ustavni sud smatra da je u ovom dijelu potrebno ponovno 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 temelju članka 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 člankom III. Ustava Bosne i Hercegovine. Tako su taksativno navedene nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (stavak 1.) i te nadležnosti su isključivo nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te ne postoji ustavna osnova prema kojoj bi one mogle biti prenesene u nadležnost institucija entitetā (vidi *U-11/08* od 30. siječnja 2009. godine, točka 21.). U suprotnom, država Bosna i Hercegovina bi ostala bez temeljnih prerogativa suvereniteta. Dalje su člankom III. Ustava Bosne i Hercegovine propisane nadležnosti entitetā, obveze entitetā da pružaju pomoć vladi Bosne i Hercegovine u poštovanju međunarodnih obveza, kao i da ispune uvjete za pravnu sigurnost i zaštitu osoba pod svojom jurisdikcijom (stavak 2.), te je propisano da sve vladine funkcije i ovlaštenja koji nisu "ovim ustavom" izričito povjereni institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima (stavak 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 članku III/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Tako članak III/5. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje dodatne nadležnosti države Bosne i Hercegovine. Ta ustavna odredba sadrži tri međusobno neovisne hipoteze: Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti (1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne suglasnost 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 neovisnosti 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*, točka 10.). Također, dana je i mogućnost osnivanja dodatnih institucija za potrebe vršenja dodatnih nadležnosti. Pri tome, odredba članka III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine pri određivanju rezidualne nadležnosti entitetā ne upućuje na članak 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 njezinog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta (vidi, *inter alia*, čl. I/1., II/7., III/1.a), III/5.a) i V/3.a)), najviša razina međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda (vidi, između ostalog, članak 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 članku I/7. Ustava, regulira Parlamentarna skupština BiH; odgovornost za osiguranje najviše razine međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako je to predviđeno člankom II. Ustava; donošenje izbornog zakona, kako je to predviđeno čl. IV/2. i V/1. Ustava (vidi *U-26/01* od 28. rujna 2001. godine, toč. 18. i 20.). Dakle, Ustav Bosne i Hercegovine ne samo da stvara ovlasti u okviru općeg sustava podjele nadležnosti iz članka III. osnivanjem institucija države Bosne i Hercegovine, nego im također dodjeljuje manje-više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz članka IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili članka V/3. za Predsjedništvo BiH, a koje nisu nužno ponovljene u nabrajanju iz članka III/1. Tako je, naprimjer, Predsjedništvu dodijeljena nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u članku V/5.a) iako članak 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 članku 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 članku III/1.a) i b) s obzirom na to da entiteti također imaju pravo, naprimjer, da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, prema članku III/2.a) (vidi Drugu djelomičnu odluku broj *U-5/98* od 18. i 19. veljače 2000. godine).

42. Dakle, iz navedenog nesporno proizlazi da je nositelj 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 članka 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, članak 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 članka 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 članka III/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ni na koji način izraz njihove državnosti, već proizlaze iz raspodjele ovlasti iz Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Treću djelomičnu odluku broj *U-5/98* od 30. lipnja i 1. srpnja 2000. godine, toč. 28–30.).

Nadležnosti Bosne i Hercegovine uspostavljene na temelju članka III/5. Ustava BiH

43. Nakon stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, mnoge reforme su utemeljene na uspostavljanju novih nadležnosti države Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5. Ustava BiH. To je bio slučaj i s uspostavljanjem pravosudnih institucija i institucija iz oblasti obrane 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 obrane ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 4/06 od 20. siječnja 2006. godine; vidi toč. 24. i 25. ove odluke). Na taj način, uz suglasnost entitetā, u tim oblastima je došlo do uspostavljanja nadležnosti Bosne i Hercegovine, što je istodobno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona i uspostavljanje odgovarajućih institucija Bosne i Hercegovine. U tom pogledu Ustavni sud ponavlja da članak IV/4.a) Ustava predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su potrebni za provedbu odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine prema ovom Ustavu. Dakle, sukladno navedenoj ustavnoj odredbi, Parlamentarna skupština BiH usvojila je, između ostalog, sljedeće zakone: Zakon o VSTVBiH, Zakon o obrani BiH, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu itd. Usvajanjem navedenih zakona od zakonodavnog tijela na razini 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. svibnja 2022. godine, točka 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. siječnja 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 člankom III/5. Ustava Bosne i Hercegovine kojim su dali suglasnost da se uspostavi institucija države Bosne i Hercegovine pod nazivom Visoko sudbeno i tužiteljsko 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 članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, preuzela nadležnost od entitetā u oblasti pravosuđa nakon što su o tome entiteti postigli suglasnost, čime je stvoren ustavni temelj za donošenje pobijanog zakona, kao i njegovih izmjena i dopuna. Naime, za podnositelje zahtjeva je upitno to što je kao osnova za donošenje zakona u preambuli pobijanog zakona naveden članak IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine u kojem je inkorporirana univerzalna nadležnost za donošenje zakona, a ne članak 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 entitetske na državnu razinu izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje VSTV-a prenesena na državnu razinu. Parlamentarna skupština BiH je donijela zakon u oblasti koja je prenesena na državnu razinu, postupajući na taj način u okviru svojih ovlasti iz članka IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine" (*op. cit., U-11/08*, točka 23.).

45. Ustavni sud dalje podsjeća da je Zakon o Sudu BiH proglasio visoki predstavnik odlukom od 12. studenog 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 privremenoj osnovi, 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. lipnja 2002. godine i na sjednici Zastupničkog doma održanoj 3. srpnja 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 Tužiteljstvu BiH Odlukom broj 14/02 od 6. kolovoza 2002. godine objavljenoj u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 24/02 od 29. kolovoza 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 temelju članka 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*, točka 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 temelju

članka 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, obrane 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 temelju povlačenja suglasnosti jednog od entitetā ili na temelju ponovne suglasnosti 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 što ne bi moglo uraditi unilateralno, onako kako je to urađeno osporenim aktima. Za prijenos nadležnosti neophodno je ostvariti poštovanje odredaba 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 poštovati odluke institucija Bosne i Hercegovine. Ustavni sud ponavlja da činjenica da te obveze nisu poštovane može dovesti do kršenja odredaba Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/11* od 27. svibnja 2011. godine, točka 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 skupštine BiH koja je smislu članka 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 izvan snage. U takvim okolnostima zaključci kojima se povlače ranije dane suglasnosti 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 istaknuo 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 temelju suglasnosti prenesena na državnu razinu, ona je postala isključiva nadležnost države, pa, sukladno načelu vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, samo na temelju odluka donesenih u institucijama Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština BiH) može doći do vraćanja tih ranije prenesenih nadležnosti (*op. cit. U-2/22*, toč. 87-89.).

49. Sumirajući navedeno, Ustavni sud smatra da postupak "vraćanja" entitetima nadležnosti koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na temelju članka 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 podnositelja 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:

Članak I stavak 2.

2. Demokratska načela

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

Članak III/3.b)

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

53. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi članak 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. lipnja 2017. godine, točka 19. i *U-6/06* od 29. ožujka 2008. godine, točka 22.). Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja 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 sustav 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. lipnja 2017. godine, točka 19. i *U-6/06* od 29. ožujka 2008. godine, točka 22.).

54. Također, Ustavni sud podsjeća i da je u svojoj praksi već zauzeo jasan stav o ustavnoj obvezi poštovanja državnih zakona. Tako je u Odluci broj U-14/04 Ustavni sud istaknuo da "donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se obveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati" (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-14/04* od 29. listopada 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 članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i povredu načela vladavine prava iz članka 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. svibnja 2011. godine, *U-4/12* od 26. svibnja 2012. godine, *U-26/13* od 26. ožujka 2015. godine, *U-11/15* od 6. travnja 2016. godine, *U-17/22* od 1. i 2. prosinca 2022. godine, *U-22/18* od 5. srpnja 2019. godine, *U-10/21* od 2. prosinca 2021. godine, *U-9/22* od 26. svibnja 2022. godine, *U-3/21* od 28. rujna 2023. godine, *U-2/24* od 30. svibnja 2024. godine i *U-12/24* od 19. rujna 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 temelju sporazuma entitetā u smislu članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. To je istodobno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine BiH za donošenje zakona i uspostavljanje odgovarajućih institucija Bosne i Hercegovine. U tom pogledu Ustavni sud ponavlja da članak IV/4.a) Ustava predviđa da Parlamentarna skupština BiH donosi zakone koji su joj potrebni za provedbu odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine prema ovom Ustavu. Sukladno 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 Tužiteljstvu BiH, te oni predstavljaju odluke institucija Bosne i Hercegovine u smislu članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, osporenim Zakonom o neprimjenjivanju zakona se u potpunosti isključuje primjena navedenih državnih zakona na teritoriju 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 provedbi 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. rujna 2023. godine, točka 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 teritoriju Republike Srpske se *de facto* i *de iure* ukida suverenitet države Bosne i Hercegovine na jednom dijelu njezine teritorije. Na taj način se nadležnost u oblasti pravosuđa i sigurnosti u biti "vraća" entitetu Republika Srpska. Međutim, kako je prethodno detaljno objašnjeno, postupak "vraćanja" entitetima nadležnosti koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine je u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH (vidi točku 15. ove odluke). Dakle, nije moguće unilateralnim akcijama jednog od entiteta (povlačenjem prethodno dane suglasnosti, 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 temelju članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Stoga je donošenjem osporenog Zakona o neprimjenjivanju zakona Narodna skupština postupala izvan svojih ovlaštenja odnosno *ultra vires*, engl. *beyond the powers* (na našim jezicima *ultra vires* bi značilo "izvan 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 ustavna osnova (vidi *U-1/11* od 13. srpnja 2012. godine, točka 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 toč. 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 Kaznenog 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 kvalitetu primjerenu demokratskom sustavu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sustava. U svezi s tim, Ustavni sud je naglasio da standard kvalitete zakona traži da zakonska odredba bude dostupna osobama na koje se primjenjuje (transparentnost) i da bude za njih predvidiva, to jest dovoljno jasna i precizna da one mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze do stupnja koji je razuman u danim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. studenog 2018. godine, točka 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. srpnja 2019. godine, točka 27.). Također, zakon mora dati dovoljno jasan opseg bilo kakvog diskrecijskog 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. ožujka 2023. godine, točka 141. s daljnjim referencama).

58. Ustavni sud zapaža da je Zakonom o dopuni Kaznenog zakonika Kazneni zakonik Republike Srpske dopunjen na način da je člankom 278a. propisano novo kazneno djelo "nepoštovanje ili neizvršavanje odluka institucija ili organa Republike Srpske". Tim člankom je propisana kaznena odgovornost za službene ili odgovorne osobe u institucijama Republike Srpske, kao i za službene ili odgovorne osobe iz Republike Srpske u institucijama Bosne i Hercegovine koje postupaju suprotno odlukama institucija ili organa Republike Srpske. Zaprijećena je kazna od šest mjeseci do pet godina, uz obvezno izricanje mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti.

59. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je kaznena 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 kazneno zakonodavstvo člankom 4. Kaznenog zakonika Republike Srpske kojim je propisano načelo ograničenja kaznenopravne prinude. To načelo podrazumijeva da se "kaznena djela i kaznene sankcije propisuju samo za ona protupravna 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 kaznenopravne prinude". Istovjetna odredba sadržana je u članku 2. Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine, s tim da je također propisano da se "propisivanje kaznenih djela i vrste i raspona kaznenopravnih sankcija temelji na neophodnosti primjene kaznenopravne prinude i njezinoj razmjernosti prema jačini opasnosti za osobne slobode i prava čovjeka, te druge temeljne vrijednosti". Dakle, propisivanje kaznene 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 koje razine vlasti u Bosni i Hercegovini moraju poštovati, što je obveza koja proizlazi upravo iz načela vladavine prava iz članka 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 kaznenopravnu prinudu. Međutim, ključno je pitanje je li propisivanje kaznene

odgovornosti za neizvršavanje tih odluka, onako kako je to učinjeno osporenom zakonskom odredbom, kompatibilno sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. U svezi s tim, Ustavni sud ponavlja da načelo vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine podrazumijeva da zakonska odredba treba biti u skladu s javnim interesom i mora biti proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane (*op. cit., U-4/19*, točka 27.). Također, Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja 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 sustav 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 svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je poštovanje odluka navedenih institucija već regulirano u pravnom sustavu 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 kaznene 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 kaznenu 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 kaznene odgovornosti derogira bilo koji drugi način rješavanja problema neizvršavanja odluka institucija ili organa Republike Srpske koji već egzistira u pravnom sustavu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Stoga bi se u implementaciji takve odredbe otvorila pitanja sukoba kaznenopravne 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 kaznenog 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, osporenom zakonskom odredbom pitanje odnosa i razgraničenja kaznene od drugog vida odgovornosti uopće nije regulirano. Osim toga, iz formulacije osporene zakonske odredbe proizlazi da su odluke organa i institucija Republike Srpske obvezujuće bez obzira na to radi li se o pravomoćnim i konačnim odlukama te, u konačnici, jesu li 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 obvezujuća i njezino neizvršavanje bi predstavljalo radnju izvršenja kaznenog djela unatoč eventualnoj nezakonitosti ili neustavnosti takve odluke. Na taj način bi moglo doći do situacije da osoba bude sankcionirana 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 temelju osporene odredbe bile obvezujuće. Stoga, davanje odlukama svih organa ili institucija općeobvezujući karakter sa zaprijećenom sankcijom u vidu kaznenopravne 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 obvezujuće bez obzira na to jesu li u koliziji s odlukama državnih organa i institucija koje su u pravnoj hijerarhiji nadređene entitetskim odlukama. Stoga, osporena zakonska odredba omogućava postojanje kolizije između obveze 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 razina vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih razina vlasti koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav Bosne i Hercegovine nedvojbeno utvrđuje u svom članku III/3.b), odnosno kroz harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sustavu prema njihovoj hijerarhiji, u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto (*op. cit., U-2/21*, točka 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 obveza poštovanja odluka organa ili institucija *ratione personae* odnosi na "službene ili odgovorne osobe" u institucijama Republike Srpske, ali i u institucijama Bosne i Hercegovine. Dakle, propisana je obveza i službenih ili odgovornih osoba Bosne i Hercegovine da poštuju odluke vlasti Republike Srpske. Na taj način se odlukama institucija Republike Srpske regulira postupanje osoba koje rade u institucijama države Bosne i Hercegovine. Međutim, entitet Republika Srpska nema nadležnost da regulira kaznenu odgovornost uposlenih u institucijama države Bosne i Hercegovine, već je to isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine. Naime, uposleni 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, Kaznenim zakonikom Republike Srpske je propisano da u kategoriju službenih osoba, na koje se odnosi osporena odredba, između ostalog, spadaju i suci ustavnog suda, suci redovnih sudova i tužitelji (članak 123.). Stoga bi, sukladno osporenoj zakonskoj odredbi, i suci Suda BiH, tužitelji Tužiteljstva BiH, pa čak i suci 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 Kaznenog zakonika suprotan članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

63. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa člankom 61. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da se Zakon o neprimjenjivanju zakona, Zakon o dopuni Kaznenog zakonika i Odluka stavljaju izvan snage i prestaju važiti od dana njihovog objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 4/25 od 24. siječnja 2025. godine), a toč. 3., 5. i 6. Zaključaka stavljaju se izvan snage i prestaju važiti od dana njihovog usvajanja na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. veljače 2025. godine jer nisu objavljeni u službenom glasilu.

Ostali navodi

64. Konačno, Ustavni sud zapaža da su podnositelji 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 toč. 3., 5. i 6. Zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske usvojenih na 17. posebnoj sjednici održanoj 26. veljače 2025. godine u suprotnosti sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer Republika Srpska nema osnovu 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 Kaznenog zakonika u suprotnosti sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer propisivanje kaznene odgovornosti radi osiguravanja izvršenja odluka svih institucija ili organa Republike Srpske ne zadovoljava standard kvalitete 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 obvezujuće bez obzira na to radi li se 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 osoba uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, što je u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, v. r.

439

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-8/25**, рјешавајући захтјеве **Дениса Звиздића, предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине** и **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија

на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјевима **Дениса Звиздића, предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине** и **Жељка Комшића, члана Предсједништва Босне и Херцеговине**, за оцјену уставности Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и Правилника о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 25/25),

утврђује се да Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и Правилник о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 25/25) нису у складу са чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине.

У складу са чланом 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25) и Правилник о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 25/25) стављају се ван снаге и престају да важе од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25 од 5. марта 2025. године и број 25/25 од 21. марта 2025. године).

На основу члана 64 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, престаје правно дјеловање Одлуке о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године.

Одлуку објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Денис Звиздић, предсједавајући Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Звиздић), поднио је 6. марта 2025. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25; у даљњем тексту: Закон о ВСТСРС). Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би привремено ставио ван снаге Закон о ВСТСРС до доношења коначне одлуке Уставног

суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности. Захтјев је евидентиран под бројем У-8/25.

2. Једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Парламентарна скупштина), и то: Шериф Шпаго, Един Рамић, Сафет Кешо, Мидхат Чаушевић, Нермин Мандра, Денијал Тулумовић, Амор Машовић, Шемсудин Дедић, Милан Дуновић, Влатко Главаш и Златан Бегић (у даљњем тексту: подносиоци посланици), поднијело је 7. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности Закона о ВСТСРС. Подносиоци захтјева су, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражили да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Закон о ВСТСРС до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности. Захтјев је евидентиран под бројем У-9/25.

3. Жељко Комшић, члан Предсједништва Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Комшић), поднио је 7. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности Закона о ВСТСРС. Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Закон о ВСТСРС до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности. Захтјев је евидентиран под бројем У-12/25.

4. Подносилац Звиздић поднио је 28. марта 2025. године захтјев за оцјену уставности Правилника о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 25/25; у даљњем тексту: Правилник). Подносилац захтјева је, на основу члана 64 Правила Уставног суда, затражио да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би ставио ван снаге Правилник до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности. Захтјев је евидентиран под бројем У-15/25.

II. Поступак пред Уставним судом

5. Уставни суд је Одлуком о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године (доступна на www.ustavnisud.ba) усвојио захтјев подносиоца Звиздића и привремено ставио ван снаге *ab initio* Закон о ВСТСРС. Одлуком о привременој мјери су такође привремено стављени ван снаге сви акти донесени на основу Закона о ВСТСРС и привремено је забрањено свим законодавним, извршним и судским институцијама у Републици Српској, као и свим службеним или одговорним лицима у тим институцијама Републике Српске или јединицама локалне самоуправе или било којем органу јединице локалне самоуправе, као и службеним или одговорним лицима из Републике Српске која обављају дужност у институцијама Босне и Херцеговине да предузимају било какве радње на основу тог закона.

6. Рјешењем Уставног суда број У-8/25 од 2. априла 2025. године (доступно на www.ustavnisud.ba) утврђено је да министар правде Републике Српске Милош Букејловић није поступио по Одлуци Уставног суда Босне и Херцеговине о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године која је истог дана ступила на снагу, односно да је поступио супротно забрани из става (5) диспозитива те одлуке јер је донио и објавио Правилник.

7. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, 10. и 18. марта 2025. године је од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина), а 24. априла 2025. године од Министарства правде Републике Српске (у даљњем тексту: Министарство) затражено да доставе одговоре на захтјеве у року од 30 дана од пријема дописа.

8. Народна скупштина није доставила одговор на захтјеве, док је Министарство правде доставило одговор на захтјев.

9. С обзиром на то да се захтјевима покрећу иста или слична уставна питања, Уставни суд је, у складу са чланом 32 Правила Уставног суда, одлучио да све наведене захтјеве споји и донесе једну одлуку под бројем У-8/25.

III. Захтјеви

а) Наводи из захтјева број У-8/25

10. Подносилац Звиздић сматра да оспорени Закон о ВСТСРС није у складу са чл. I/2, III/3.б) и III/5. Устава Босне и Херцеговине. Навео је да је као предсједавајући Представничког дома Парламентарне скупштине овлашћен за подношење захтјева за оцјену уставности. Такође сматра да је неспорно да је, у смислу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд надлежан да одлучује о томе да ли су одредбе устава или закона ентитета у складу с Уставом Босне и Херцеговине.

11. У односу на наводе о несагласности оспореног закона с одредбом члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева је указао на праксу Уставног суда из Одлуке број У-2/22 те је истакао да ентитети не могу преузимати државне надлежности нити их враћати након што су већ пренесене на ниво Босне и Херцеговине. Затим је навео да је формирање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ВСТСБиХ) био захтјев Европске уније и да је то оцијењено као најбољи начин за обезбјеђење потпуно уједначених стандарда у погледу именовања и дисциплинске одговорности судија и тужилаца на цијелој територији Босне и Херцеговине. Такође је указао на то да је ВСТСБиХ успостављен на основу Споразума о преносу одређених надлежности ентитета кроз оснивање ВСТСБиХ (у даљњем тексту: Споразум о ВСТСБиХ). На основу тог споразума и у смислу члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина је донијела Закон о ВСТСБиХ, на основу којег је Босна и Херцеговина постала надлежна за то питање. Због тога подносилац захтјева сматра да би ступање на снагу оспореног закона представљало огроман корак уназад у контексту европских интеграција Босне и Херцеговине те генерално у погледу владавине права и правне сигурности на територији Босне и Херцеговине.

12. У вези с наводима о несагласности оспореног закона с одредбама члана III/5. Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева је навео да је успостављање ВСТСБиХ извршено у потпуности у складу са чланом III/5.б) Устава Босне и Херцеговине, који је дао могућност ентитетима да започну преговоре с циљем укључивања и других питања у надлежност институција Босне и Херцеговине. У складу с том одредбом, како је истакнуто, оба дома Парламентарне скупштине усвојила су Закон о ВСТСБиХ, чиме је тај закон постао пуноправни дио уставног и правног поретка Босне и Херцеговине. Такође, указано је да је Уставни суд у Одлуци број У-11/08 од 30. јануара 2009. године, приликом разматрања захтјева за оцјену уставности Закона о ВСТСБиХ, закључио да је

постојао ваљан правни основ за доношење наведеног закона, односно да је тај закон донесен у складу с Уставом Босне и Херцеговине. На основу тога, подносилац захтјева сматра да није постојао уставни основ да ентитети ту додатну надлежност Босне и Херцеговине на било који начин преузму или регулишу на друкчији начин. У том погледу указује да је једино орган који је успоставио ВСТСБиХ, а то је Парламентарна скупштина, могао донијети било какву одлуку о уређењу ВСТСБиХ. Такође, подносилац захтјева наводи да је Савјет министара Босне и Херцеговине на сједници од 4. марта 2025. године утврдио Приједлог закона о ВСТСБиХ с приједлогом Парламентарној скупштини да га разматра по скраћеној процедури с циљем испуњавања приоритета у процесу приступања Европској унији. Због тога подносилац захтјева сматра да не постоји ниједан правни аргумент који може оспорити ваљаност успостављања ВСТСБиХ, односно да је *prima facie* јасно да Закон о ВСТСРС није у складу с Уставом Босне и Херцеговине.

13. Образлажући несагласност оспореног закона са чланом III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева је навео да је том одредбом јасно успостављена обавеза да ентитети као административно-територијалне јединице морају поштовати све принципе и процедуралне норме прописане Уставом Босне и Херцеговине те да се морају придржавати одлука институција Босне и Херцеговине. Даље је навео да Закон о ВСТСБиХ представља одлуку институција Босне и Херцеговине те да је тај закон морао бити поштован. Међутим, упркос томе, Народна скупштина је доношењем оспореног закона довела до колизије двају закона, при чему је, према систему хијерархије правних норми, јасно да је државни закон изнад било којег ентитетског прописа. У вези с тим, подносилац захтјева указује да из члана 1 Закона о ВСТСРС произлази намјера ентитетског законодавца да "оснује Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске" (у даљњем тексту: ВСТСРС), док је у члану 3 тог закона прописано: "Савјет је самосталан и независан орган у Републици Српској". С друге стране, како је наведено, важећи државни закон у члану 1 прописује оснивање ВСТСБиХ, док став (2) истог члана изричито наводи: "Савјет је самосталан орган Босне и Херцеговине и има својство правног лица." Подносилац захтјева даље истиче да из садржаја оспореног закона произлази да се њиме регулишу сва питања која су већ уређена на државном нивоу те да Република Српска нема законодавну надлежност да доноси прописе о уређењу и функционисању ентитетског правосуђа ван одредби државног закона. Осим тога, указује да се колизија јасно огледа у формулацији члана 198 Закона о ВСТСРС, који регулише прелазне и завршне одредбе. Том одредбом је прописано да "сви носиоци правосудних функција који су именовани одлуком [ВСТСБиХ] прије ступања на снагу овог закона остају и даље на дужностима у судовима и јавним тужилаштвима Републике Српске на којима се налазе у тренутку ступања на снагу овог закона". Тиме се, према оцјени подносиоца захтјева, потврђује да је јасна интенција ентитетског законодавца да након ступања на снагу овог закона, како то дефинише члан 200 спорног закона, у року од 90 дана од дана ступања на снагу Правилника из члана 6 става 2, *de facto* изврши развлашћивање ВСТСБиХ. У вези с тим, подносилац захтјева је указао да је предсједник Републике Српске у више наврата јавно изјавио да "српски представници у правосудним институцијама и другим институцијама Босне и Херцеговине не смију остати на својим радним мјестима", те да, ако то учине, "чине издају српског народа". Према мишљењу подносиоца захтјева, тиме се указује на дискриминаторну и неуставну намјеру која се очитује у кршењу људских и радних права запосленика државних правосудних институција који долазе из реда српског народа. Такође, подносилац захтјева истиче да се, узимајући у обзир и остала три закона с 18. посебне сједнице Народне скупштине од 27. фебруара 2025. године (Закон о непримјењивању закона и забрани дјеловања вануставних институција Босне и Херцеговине, Закон о допуни Кривичног законика Републике Српске и Закон о посебном регистру и јавности рада непрофитних организација), као и изјаве кључних функционера власти у Републици Српској, може утврдити и *ratio* доношења оспореног закона, који се састоји у намјери да се "разбије и подијели државно правосуђе".

б) Наводи из захтјева број У-9/25

14. Подносиоци посланици наводе да је доношењем оспореног Закона о ВСТСРС ентитетски законодавац поступио супротно чл. I/2, III/3.б) и III/5.а) Устава Босне и Херцеговине.

15. У односу на наводе о несагласности оспореног закона с одредбом члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, подносиоци захтјева наводе да је Парламентарна скупштина као законодавни орган Босне и Херцеговине усвојила Закон о ВСТСБиХ. Наводе да је Уставни суд раније утврдио да се ентитети и све њихове административне јединице морају у потпуности придржавати Устава Босне и Херцеговине који је признао нормативну хијерархију између државног устава и ентитетских правних система. Доносећи оспорени Закон о ВСТСРС, којим се преузима регулисање материје која је у надлежности институција Босне и Херцеговине и која је већ регулисана Законом о ВСТСБиХ, ентитетски законодавац је поступио супротно одредбама члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, што оспорени закон чини неуставним.

16. Образлажући несагласност оспореног закона са чланом III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, подносиоци захтјева наводе да ентитети и други нивои власти у Босни и Херцеговини уживају уставну аутономију, али је, према наведеној одредби, та аутономија подређена обавези ентитета, као и других административних јединица да се придржавају Устава Босне и Херцеговине и "одлука институција Босне и Херцеговине". Наводе да је Парламентарна скупштина усвојила Закон о ВСТСБиХ и да он стога представља одлуку институција Босне и Херцеговине. Подносиоци захтјева указују да је Законом о ВСТСБиХ, између осталог, прописано да ранији ентитетски закони којима је регулисана ова материја престају да важе даном ступања на снагу тог закона (члан 192 Престанак важења досадашњих закона). Такође је прописано да се остали ентитетски закони или њихове одредбе морају ускладити с тим законом, а да одредбе које нису у складу с њим престају да важе (члан 93 Усклађивање закона). Стога сматрају да је доносећи оспорени Закон о ВСТСРС ентитетски законодавац поступао супротно обавезама ентитета да поштују "одлуке

институција Босне и Херцеговине", што тај закон чини противним одредбама члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине.

17. У вези с наводима о несагласности оспореног закона с одредбама члана III/5. Устава Босне и Херцеговине, подносиоци захтјева наводе да су босанскохерцеговачки ентитети склопили Споразум о ВСТСБиХ, којим је питање одговорности за самосталност, независност, непристрасност, стручност и ефикасност правосуђа на нивоу ентитета и Босне и Херцеговине пренесена у надлежност Босне и Херцеговине. Усвајајући Закон о ВСТСРС ентитетски законодавац је ушао у надлежности које је раније Споразумом о ВСТСБиХ пренио у надлежност Босне и Херцеговине, те на тај начин прекршио одредбе члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине.

18. Подносиоци захтјева наводе да су таквим поступањем власти ентитета Република Српска довеле у питање одредбе члана III/3. Устава Босне и Херцеговине о подјели надлежности између Босне и Херцеговине као државе и њених ентитета. У образложењу Приједлога закона о ВСТСРС "предлагач" се позвао на члан III/3. Устава Босне и Херцеговине којим је прописано да све што није у изричитој надлежности институција Босне и Херцеговине јесте у надлежности ентитета. Међутим, "предлагач закона" у потпуности је игнорисао одредбу члана III/5.а) којом се одређује на који начин држава Босна и Херцеговина може добити надлежности које нису изричито наведене као њене у члану III/1. Устава Босне и Херцеговине. Наводе да је Уставни суд појаснио питање подјеле надлежности у предметима бр. У-5/98 (тачка 12) и У-26/01 (тачка 22) наводећи: "Устав Босне и Херцеговине ствара овласти не само у оквиру општег система подјеле надлежности члана III. Утемељењем институција државе Босне и Херцеговине, Устав им, такође, додјељује мање-више специфичне овласти, што може да се види из члана IV/4. за Парламентарну скупштину или члана V/3. за Предсједништво Босне и Херцеговине, а које нису нужно поновљене у набрајању члана III/1. Тако је, нпр. Предсједништву додијељена надлежност цивилне команде над оружаним снагама у члану V/5.а), иако члан III/1. не наводи изричито војна питања у оквиру надлежности институција Босне и Херцеговине. Стога мора да се закључи да питања која нису изричито набројана у члану III/1. нису нужно у искључивој надлежности ентитета на исти начин на који ентитети могу да имају резидуалне надлежности у односу на одговорности институција Босне и Херцеговине."

ц) Наводи из захтјева број У-12/25

19. Подносилац Комшић наводи да је оспорени закон у супротности са чл. I/2, III/3.б) и III/5.а) Устава Босне и Херцеговине. Наводи да из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине произлази да државни законодавни орган – Парламентарна скупштина има право да доноси прописе који се примјењују на све становнике Босне и Херцеговине подједнако, без обзира на то у којој од административних јединица (ентитет, кантон, град и општина) живе, због тога што суверенитет припада држави Босни и Херцеговини. Даље наводи да није могуће да орган нижег нивоа власти преузме дио суверенитета државе Босне и Херцеговине и да својим прописима оспорава или мијења спровођење прописа које је усвојила Парламентарна скупштина. Подносилац захтјева наводи да су ентитети формално дали сагласност за доношење Закона о ВСТСБиХ и да је тај закон више пута мијењан. Те измјене су вршене на основу члана IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине који Парламентарној скупштини даје надлежност да доноси све законе које сматра потребним, што је израз суверенитета Босне и Херцеговине. Међутим, како то подносилац захтјева образлаже, Устав Босне и Херцеговине не прописује могућност "повлачења сагласности ентитета", нити да ентитети својим законима преузимају надлежност државних органа власти. Наводи да једини начин на који се може интервенисати на било који закон који је донијела Парламентарна скупштина јесте промјеном или стављањем ван снаге тих закона управо у оквиру Парламентарне скупштине. Стога сматра да је оспорени Закон о ВСТСРС у супротности са чл. I/2, III/3.б) и III/5.а) Устава Босне и Херцеговине.

д) Наводи из захтјева број У-15/25

20. Подносилац Звиздић сматра да је оспорени правилник у супротности са чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине. Наводи да је министар правде Републике Српске донио оспорени правилник 7. марта 2025. године, који је 21. марта 2025. године објављен у "Службеном гласнику Републике Српске", те је ступио на снагу наредног дана. У вези с тим наводи да је оспорени правилник формално на снази од 22. марта 2025. године иако је Уставни суд 7. марта 2025. године ставио ван снаге све акте донесене на основу Закона о ВСТСРС. Анализирајући питање допустивости захтјева с аспекта члана 19 тачка г) Правила Уставног суда, подносилац захтјева наводи да је министар правде Републике Српске упутио оспорени правилник на објављивање иако је Уставни суд привремено ставио ван снаге Закон о ВСТСРС. Стога сматра да "теоријски правно" Правилник није и не може бити на снази, али да је "формално правно" ипак на снази јер је чином објављивања у Службеном гласнику Републике Српске постао обавезујући за оне органе и појединце у Републици Српској који га требају примјењивати. Због наведених разлога подносилац захтјева сматра да је ради заштите принципа правне сигурности и владавине права потребно да Уставни суд обустави примјену оспореног правилника или да констатује да он није на правној снази.

21. У односу на кршење принципа владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева наводи да оспорени правилник крши тај принцип на два начина. Прво, примјеном Правилника чине се даљњи кораци у успостављању паралелне правне и институционалне структуре која већ постоји кроз државни ВСТСБиХ. Друго, примјеном Правилника директно се крши уставни принцип према којем су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће. Такође наводи да је министар правде Републике Српске доносећи оспорени правилник игнорисао Устав Босне и Херцеговине, државни Закон о ВСТСБиХ, те Одлуку Уставног суда о привременој мјери. Подносилац захтјева наводи да се у Преамбули Правилника као основ за његово доношење наводе члан 63 ст. 1 и 2 Закона о републичкој управи и члан 6 став 2 Закона о ВСТСРС, упркос чињеници да је Закон о ВСТСРС привремено стављен ван снаге Одлуком о привременој мјери Уставног суда.

22. У вези с тврдњом о кршењу члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева наводи да из наведене одредбе произлази обавеза ентитета да поштују одлуке институција Босне и Херцеговине, што подразумијева и одлуке Парламентарне скупштине и Уставног суда. Наводи да је Законом о ВСТСРС и Правилником регулисана иста материја која је регулисана државним Законом о ВСТСБиХ, те да стога у конкретном случају постоји колизија државног закона и ентитетског подзаконског акта. Истиче да је по систему хијерархије правних норми јасно да је државни Закон о ВСТСБиХ изнад било којег ентитетског прописа. Дакле, како то подносилац захтјева образлаже, као што је Уставни суд утврдио да примјена Закона о ВСТСРС ствара паралелне правне и институционалне структуре, исто тако се може рећи да примјена Правилника ствара паралелни систем правосуђа у Републици Српској. Из наведених разлога сматра да је оспорени правилник у супротности са чланом III/3.б) Устава Босне и Херцеговине.

23. У односу на кршење члана VI/5. Устава Босне и Херцеговине, подносилац захтјева наводи да је неспорна чињеница да су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће, као и да је свако физичко и правно лице дужно да их поштује. Сви органи власти су дужни, у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и законом, да спроводе одлуке Уставног суда. Међутим, доношењем и ступањем на снагу оспореног правилника дошло је до очигледног непоштовања Одлуке Уставног суда о привременој мјери, којом је Закон о ВСТСРС привремено стављен ван снаге.

24. Министарство је навело да је доношење оспореног правилника представљало оправдано и на закону засновано вршење уставом признатих ентитетских надлежности. Истиче да је према Уставу Босне и Херцеговине Република Српска, као један од два равноправна ентитета у Босни и Херцеговини, задржала све надлежности које нису изричито пренесене на институције Босне и Херцеговине. Министарство даље наводи да је оспорени правилник донесен 7. марта 2025. године на основу члана 6 Закона о ВСТСРС, који је у том тренутку био на снази и производио правно дејство у правном систему Републике Српске. Истиче да је привремена мјера Уставног суда, којом је тај закон стављен ван снаге, донесена истог дана као и оспорени правилник, али након што је Правилник већ био упућен у службену процедуру. Стога Министарство није било у могућности да зна за одлуку Уставног суда о привременој мјери, нити је било обавезно да поступа по њој све док она не буде формално објављена у службеним гласилима. Из наведеног разлога Министарство сматра да на територији Републике Српске није постојала формално обавезујућа одлука која би обуставила примјену Закона о ВСТСРС, због чега је Министарство било у правној обавези да поступа у складу с важећим прописима како би обезбиједило континуитет рада и несметано функционисање правосудних институција Републике Српске. Наводи да основни принцип правне сигурности захтијева да органи јавне власти поступају искључиво по прописима који су у том тренутку на правној снази, те истиче да је оспорени правилник донесен управо на основу закона који је у том тренутку био на снази, те да није било дужно да поступа по одлуци која у том тренутку није формално ступила на снагу. Осим тога, Министарство наводи да је његово поступање било у складу с принципом добре управе, који захтијева активан и одговоран став органа власти према вршењу јавних овлашћења и законских обавеза. Стога, Министарство сматра да је доношење оспореног правилника било у потпуном складу с правним оквиром који је тада био на снази.

IV. Релевантни прописи

25. У **Уставу Босне и Херцеговине** релевантне одредбе гласе:

Члан I став 2.

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан III став 3. тачка б) и став 5. тачка а)

Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и Ентитета

3. Правни поредак и надлежности институција

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

5. Додатне надлежности

а) Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5 - 8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности.

Члан VI став 5.

Уставни суд

5. Одлуке

Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

26. **Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз оснивање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине** ("Службене новине Федерације БиХ" број 16/04)

За потребе ове одлуке користи се текст прописа који је у службеном гласилу објављен само на хрватском језику, али лекторисан на службене језике у Босни и Херцеговини, а који у релевантном дијелу гласи:

ПРЕАМБУЛА

Овим се споразумом ентитетске владе позивају на Устав Босне и Херцеговине ради преношења одређених одговорности за питања правосуђа на државу Босну и Херцеговину. Циљ овог преношења је да се унаприједе мјере реформе правосуђа, за које се сматра да су од битне важности за унапређење владавине закона и људских права, да се модернизује правосуђе у складу с европским и међународним стандардима и потпомогне непристрасно и дјелотворно обављање правосудне функције у цијелој Босни и Херцеговини, Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској.

[...]

СПОРАЗУМ

Босна и Херцеговина

4. Босна и Херцеговина преузима одговорности које су ентитети на њу пренијели, као што је одређено овим споразумом.

5. У сарадњи с Независном правосудном комисијом, Савјет министара Босне и Херцеговине припремиће Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине. Закон ће бити у складу с условима овог споразума и релевантним европским и међународним стандардима.

6. Савјет министара Босне и Херцеговине предаће нацрт закона Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

[...]

27. **Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине** ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24 и 50/24)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који у релевантном дијелу гласи:

Члан 1. ст. од (1) до (3)

Оснивање

(1) Овим законом оснива се Високи судски и тужилачки савјет и регулише: његов рад, организација, надлежности, овлаштења и услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције, именовање судија и тужилаца, дисциплинска одговорност судија и тужилаца, привремено удаљење судија и тужилаца од вршења функције, неспојивост функције судија и тужилаца са другим функцијама, престанак мандата судија и тужилаца и друга питања у вези са радом Високог судског и тужилачког савјета (у даљем тексту: Савјет).

(2) Савјет је самосталан орган Босне и Херцеговине и има својство правног лица.

(3) На Савјет се не примјењују одредбе Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", бр. 5/03 и 42/03) и Закона о управи Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 32/02).

ПОГЛАВЉЕ III - НАДЛЕЖНОСТ И ОВЛАШТЕЊА

Члан 17. тач. од (1) до (7)

Надлежност

Савјет има сљедеће надлежности:

(1) именује судије, укључујући предсједнике судова, судије поротнике и додатне судије у све судове на државном, ентитетском, кантоналном, окружном, основном и општинском нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, са изузетком уставних судова ентитета Босне и Херцеговине;

(2) именује главне тужиоце, замјенике главног тужиоца и тужиоце у сва тужилаштва на државном, ентитетском, кантоналном и окружном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући и Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине;

(3) даје приједлоге надлежним органима у вези са њиховим предлагањем и избором судија Уставног суда Републике Српске и именовањем судија у Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине. Приликом извршавања својих надлежности из овог става Савјет, прије давања приједлога, тражи писмено мишљење одговарајућег уставног суда;

(4) прима притужбе против судија и тужилаца, води дисциплинске поступке, утврђује дисциплинску одговорност и изриче дисциплинске мјере судијама, судијама поротницима, додатним судијама и тужиоцима;

(5) одлучује о жалбама у дисциплинским поступцима;

(6) одлучује о привременом удаљењу од вршења функције судија, судија поротника, додатних судија и тужилаца;

(7) надзире стручно усавршавање судија и тужилаца и савјетује ентитетске центре за едукацију судија и тужилаца и Правосудну комисију Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у вези са усвајањем програма стручног усавршавања судија и тужилаца;

Члан 18.

Судови и тужилаштва

Савјет има надлежности наведене у члану 17. овог закона у односу на правосуђе у Босни и Херцеговини што обухвата сљедеће судове и тужилаштва:

(а) Суд Босне и Херцеговине;

(б) Тужилаштво Босне и Херцеговине;

(ц) Уставни суд Републике Српске и Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине искључиво у складу са одредбама члана 17. (3) овог закона;

(д) Врховни суд Републике Српске и Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине;

(е) Окружне и основне судове у Републици Српској;

(ф) Кантоналне и општинске судове у Федерацији Босне и Херцеговине;

(г) Републичко тужилаштво Републике Српске и Федерално тужилаштво Федерације Босне и Херцеговине;

(х) Окружна тужилаштва у Републици Српској и кантонална тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине;

(и) Апелациони суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Основни суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и Тужилаштво Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Члан 92.

Престанак важења досадашњих закона

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама, Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, са измјенама и допунама и Закон о Високом судском и тужилачком вијећу Федерације Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама.

Члан 93.

Усклађивање закона

Закони или законске одредбе садржане у законима који су на снази у Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине морају се ускладити са овим законом, а оне одредбе које нису у складу са овим законом престају да важе.

28. **Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске** ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25 од 5. марта 2025. године) у релевантном дијелу гласи:

Оснивање

Члан 1.

(1) Овим законом оснива се Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске и уређује његов рад, организација, надлежности, овлаштења, услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције, именовање и премјештај судија и јавних тужилаца, привремено упућивање судија и јавних тужилаца, оцјењивање судија и јавних тужилаца, дисциплинска одговорност судија и јавних тужилаца, привремено удаљење судија и јавних тужилаца од вршења дужности, неспојивост дужности судија и јавних тужилаца са другим функцијама, престанак мандата судија и јавних тужилаца и друга питања у вези са радом Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске.

(2) Уколико није другачије наведено, одредбе у овом закону које се односе на судије и јавне тужиоце тумачиће се тако да укључују и предсједнике судова, главне јавне тужиоце и замјенике главних јавних тужилаца.

Финансирање Савјета

Члан 2.

Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске (у даљем тексту: Савјет) се финансира из буџета Републике Српске и донаторских средстава.

Независни и самостални орган

Члан 3.

(1) Савјет је самосталан и независан орган у Републици Српској, који се састоји од Судског и Тужилачког одјељења, и има својство правног лица.

(2) Савјет има задатак да осигура независно, непристрасно, ефикасно и професионално правосуђе, како је прописано у члану 49. овог закона.

(3) Сједиште Савјета је у Бањој Луци.

(4) Одговарајуће просторије, опрему и годишњи буџет за рад Савјета обезбиједиће Влада Републике Српске.

ГЛАВА VIII

НАДЛЕЖНОСТИ САВЈЕТА

Надлежност

Члан 49. тач. 1–8.

Савјет има сљедеће надлежности:

1) именује судије, укључујући предсједнике судова и судије поротнике у све судове на територији Републике Српске са изузетком Уставног суда Републике Српске,

2) именује главне тужиоце, замјенике главног тужиоца и тужиоце у сва тужилаштва на територији Републике Српске,

3) одлучује о приговорима у поступку оцјењивања судија и тужилаца,

4) даје приједлоге предсједнику Републике у вези са њиховим предлагањем и избором судија Уставног суда,

5) одлучује о престанку мандата судија, тужилаца, предсједника судова, главних тужилаца и замјеника главних тужилаца,

6) прима притужбе против судија и тужилаца, води дисциплинске поступке, утврђује дисциплинску одговорност и изриче дисциплинске мјере судијама, судијама поротницима, и тужиоцима и одлучује о жалбама у дисциплинским поступцима,

7) одлучује о привременом удаљењу од вршења дужности судија, судија поротника, и тужилаца,

8) надзире стручно усавршавање судија и тужилаца и Савјетује Центар за едукацију судија и јавних тужилаца Републике Српске,

Примјена надлежности

Члан 50.

(1) Савјет има законом утврђене надлежности у односу на судове и тужилаштва у Републици Српској изузев Уставног суда Републике Српске (у даљем тексту: Уставни суд).

(2) У односу Уставни суд Републике Српске Савјет има надлежности искључиво у складу са одредбама члана 49. тачка 4) овог закона.

ГЛАВА XXV

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Регулисање статуса носилаца правосудних функција

Члан 198.

(1) Судије, судије-поротници, тужиоци, предсједници судова, главни тужиоци и замјеници главних тужилаца у судовима и јавним тужилаштвима Републике Српске, а који су именовани одлуком Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине прије ступања на снагу овог закона остају и даље на дужностима у судовима и јавним тужилаштвима Републике Српске на којима се налазе у тренутку ступања на снагу овог закона.

(2) Додатне судије које су именовани одлуком Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине прије ступања на снагу овог закона прелазе у статус редовног судије ступањем на снагу овог закона.

Почетак рада Савјета

Члан 200.

Савјет је дужан да почне са радом у року од 90 дана од дана ступања на снагу Правилника из члана 6. став 2. овог закона.

Ступање на снагу

Члан 201.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

29. **Правилник о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске** ("Службени гласник Републике Српске" број 25/25 од 21. марта 2025. године) у релевантном дијелу гласи:

Предмет

Члан 1.

Овим правилником се прописује поступак кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске (у даљем тексту: први Савјет) све до успостављања пуне функционалности Савјета и избора редовних чланова у складу са Законом о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске (у даљем тексту: Закон).

Чланови првог Савјета

Члан 2.

(1) До успостављања пуне функционалности Савјета и избора редовних чланова Савјета, први Савјет броји 13 чланова.

(2) Четири члана првог Савјета именује предсједник Врховног суда Републике Српске из реда судија Врховног суда Републике Српске.

(3) Четири члана првог Савјета именује главни републички јавни тужилац Републичког јавног

тужилаштва из реда републичких јавних тужилаца Републичког јавног тужилаштва.

(4) Три члана првог Савјета именује предсједник Народне скупштине Републике Српске, који су истакнути правници, лица високих моралних квалитета и професионалне непристрасности, позната по ефикасности и стручности, те треба да имају стручне квалификације и искуство релевантно за рад Савјета.

(5) Једног члана првог Савјета именује предсједник Адвокатске коморе Републике Српске из реда адвоката чланова Адвокатске коморе Републике Српске.

(6) Члан првог Савјета је министар правде у Влади Републике Српске као члан по положају.

(7) За члана првог Савјета из става 4. овог правилника не може бити изабрано лице које обавља правосудну функцију, чланови Владе и лице које је извршни орган власти у јединицама локалне самоуправе, нити лице које обавља јавно изабрану функцију у законодавном органу на било којем нивоу, нити адвокатску дјелатност.

(8) Позиве за именовање чланова првог Савјета у складу са одредбама овог члана упућује министар правде.

(9) У случају непоступања по позиву из става 8. овог члана у року од три дана од дана достављања тог позива, неименовани број чланова првог Савјета именоваће одлуком Народна скупштина Републике Српске на приједлог Владе Републике Српске.

(10) Чланови првог Савјета који буду именовани у складу са ставом 9. овог члана морају бити истакнути правници, лица високих моралних квалитета и професионалне непристрасности, позната по ефикасности и стручности, те треба да имају стручне квалификације и искуство релевантно за рад Савјета.

Мандат и задаци чланова првог Савјета

Члан 3.

(1) Чланови првог Савјета имају ограничени мандат, у трајању од најдуже 90 дана од дана ступања на снагу овог правилника.

(2) Задатак чланова првог Савјета је да усвоје неопходне правилнике потребне за рад Савјета, да обезбиједе спровођење поступка избора редовних чланова Савјета у складу са Законом, те да обезбиједе почетак функционирања Савјета у пуном капацитету.

(3) Након избора редовних чланова Савјета или по истеку мандата од 90 дана од дана ступања на снагу овог правилника, мандат чланова првог Савјета престаје.

Сједнице првог Савјета

Члан 4.

(1) Сједнице првог Савјета сазива и њима предсједава министар правде Републике Српске.

(2) Кворум за рад и одлучивање чини девет чланова првог Савјета.

(3) Одлуке се доносе већином гласова присутних чланова првог Савјета.

(4) У питањима у којима су гласови подијељени, глас министра правде је одлучујући.

Прва сједница

Члан 5.

(1) Министар правде сазива прву сједницу Савјета у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог правилника.

(2) На првој сједници ће се одредити рок потребан за доношење Пословника о раду Савјета и Правилника о поступку кандидовања и избору чланова Савјета.

(3) Након доношења аката из става 2. овог члана, први Савјет покреће и осигурава спровођење поступка избора редовних чланова Савјета у складу са Законом.

Ступање на снагу

Члан 6.

Овај правилник ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске".

V. Допустивост

30. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 тач. а) и г) Правила Уставног суда.

31. Члан VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

[...]

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

32. Члан 19 став (1) тач. а) и г) Правила Уставног суда гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

[...]

г) оспорени општи акт није на снази.

33. Захтјеве за оцјену уставности поднијели су предсједавајући Представничког дома Парламентарне скупштине, једанаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине и члан Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд запажа да подносиоци захтјева траже оцјену уставности Закона о ВСТСРС, из чега слиједи да је неспорно да су у том дијелу захтјеви за оцјену уставности допустиви. Међутим, подносилац Звиздић је тражио и оцјену уставности Правилника. Имајући у виду да је Уставни суд Одлуком о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године привремено ставио ван снаге *ab initio* Закон о ВСТСРС, али и све акте који су донесени на основу тог закона (види тачку 5 ове одлуке), као спорна постављају се питања да ли је оспорени правилник и даље на правној снази, те да ли је Уставни суд надлежан да испитује уставност Правилника као акта ниже правне снаге од закона.

34. У вези с тим, Уставни суд запажа да је оспорени правилник објављен 7. марта 2025. године, дакле истог дана када је Уставни суд донио и објавио Одлуку о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године. Међутим, оспорени правилник је објављен у Службеном гласнику Републике Српске од 21. марта 2025. године, те је ступио на снагу наредног дана – 22. марта 2025. године, како је прописано чланом 6 Правилника (види тачку 28 ове одлуке). Из тог разлога Уставни суд је донио Рјешење број

У-8/25 којим је утврђено да министар правде Републике Српске Милош Букејловић није поступио по Одлуци Уставног суда Босне и Херцеговине о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године (види тачку 6 ове одлуке). Међутим, оспорени правилник је објављен након доношења привремене мјере Уставног суда и тада је ступио на правну снагу. Стога захтјев подносиоца Звиздића за оцјену уставности Правилника није недопустив с аспекта члана 19 тачка г) Правила Уставног суда.

35. Анализирајући питање да ли је Уставни суд надлежан да испитује уставност Правилника као акта ниже правне снаге од закона, Уставни суд подсјећа да члан VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине експлицитно не прописује надлежност Уставног суда да оцјењује уставност правних аката ниже снаге од закона. Међутим, Уставни суд истиче да је у својој пракси у предметима који су покренути сходно члану VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине *ad hoc* одлучивао да ли ће прихватити надлежност да у таквим случајевима одлучује о подзаконским актима (види Одлуку о допустивости број *У-13/21* од 24. марта 2022. године, тач. 28–40, објављену у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 22/22). У том предмету Уставни суд је нагласио да би, слиједећи праксу из надлежности члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, могао успоставити надлежност једино уколико би се радило о очигледном кршењу неког права у вези с питањем које произлази из Устава Босне и Херцеговине и међународних споразума којима се гарантује заштита људских права или уколико би се оспореним актом регулисало питање које нема основа у закону или уколико би оспорени акт донио ненадлежан орган или уколико у закону нема основа за доношење таквог акта или у случају да је оспорени акт изашао ван оквира закона (*idem*, тачка 40).

36. Имајући у виду наведено, као и да је оспорени правилник донесен на основу члана 6 став 2 оспореног Закона о ВСТСРС и да представља проведбени акт тог закона, као и да се доношењем оспореног правилника покреће питања кршења чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд сматра да је то довољно за закључак да постоји надлежност Уставног суда у смислу члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине да одлучује о уставности оспореног правилника.

37. Стога, имајући у виду одредбе члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) тач. а) и г) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да су захтјеви допустиви зато што су их поднијели овлашћени субјекти и да постоји надлежност Уставног суда за одлучивање. Осим тога, Уставни суд сматра да не постоје други разлози недопустивости из члана 19 став (1) Правила Уставног суда. Стога, Уставни суд сматра да су испуњени услови за разматрање меритума захтјева.

VI. Меритум

38. Подносиоци захтјева наводе да Закон о ВСТСРС и Правилник нису у складу са чл. I/2, III/3.б), III/5.а) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине. Наиме, подносиоци захтјева, у суштини, тврде да се оспореним Законом о ВСТСРС и Правилником регулишу сва питања која су већ уређена државним Законом о ВСТСБиХ, те да Република Српска нема законодавну надлежност да доноси прописе о уређењу и функционисању ентитетског правосуђа ван одредби државног закона.

39. Уставни суд подсјећа да је у својој досадашњој пракси члан I/2. Устава Босне и Херцеговине тумачио на начин да садржи принцип владавине права. Уставни суд наглашава да принцип владавине права подразумијева да сви закони, други прописи, као и поступци носилаца власти морају бити у складу с уставом. Осим тога, овај принцип захтијева да сви ентитетски и кантонални устави, закони и други прописи који се доносе морају бити усклађени с уставним принципима. То даље значи да правни систем почива на хијерархији правних аката, почевши од устава као највишег правног акта па до подзаконских аката (види, између осталих, Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. *У-21/16* од 1. јуна 2017. године, тачка 19, и *У-6/06* од 29. марта 2008. године, тачка 22).

40. Такође, Уставни суд подсјећа и да је у својој пракси већ заузео јасан став о уставној обавези поштовања државних закона. Тако је у Одлуци број У-14/04 Уставни суд истакао да "доношење ентитетских закона опречно процедури која је прописана државним законима покреће питање уставности таквих закона у смислу одредби члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, те да се обавезе које намећу државни закони морају поштовати" (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-14/04* од 29. октобра 2010. године, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 23/05). У том погледу Уставни суд указује и на своју добро утврђену праксу према којој до повреде члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, укључујући и повреду принципа владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине, може доћи ако закони ентитета нису усклађени с државним законом који, у релевантној области, садржи такав захтјев (види Уставни суд, одлуке о допустивости и меритуму бр. *У-2/11* од 27. маја 2011. године, *У-4/12* од 26. маја 2012. године, *У-26/13* од 26. марта 2015. године, *У-11/15* од 6. априла 2016. године, *У-17/22* од 1. и 2. децембра 2022. године, *У-22/18* од 5. јула 2019. године, *У-10/21* од 2. децембра 2021. године, *У-9/22* од 26. маја 2022. године, *У-3/21* од 28. септембра 2023. године, *У-2/24* од 30. маја 2024. године и *У-12/24* од 19. септембра 2024. године, све доступне на www.ustavnisud.ba).

41. Имајући у виду суштину навода из захтјева, Уставни суд најприје подсјећа да се питањем уставности процедуре успостављања додатних надлежности Босне и Херцеговине у области правосуђа и уставности доношења Закона о ВСТСБиХ бавио у Одлуци број У-11/08 од 30. јануара 2009. године, те је закључио да је тај закон донесен у складу с Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд је у тој одлуци констатовао да је "[...] побијани закон донесен након што су ентитети закључили Споразум у складу са чланом III/5. Устава Босне и Херцеговине, којим су дали сагласност да се успостави институција државе Босне и Херцеговине под називом Високи судски и тужилачки савјет од дана ступања на снагу новог Закона о ВСТС-у. Савјет министара се обавезао да ће Парламентарној скупштини предати Нацрт закона. Неспорно је, дакле, да је Босна и Херцеговина, у смислу члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине, преузела надлежност од ентитетā у овој области правосуђа након што су о томе ентитети постигли сагласност, чиме је створен уставни основ за доношење побијаног закона, као и његових измјена и допуна. [...] Уставни суд, и у овом контексту, наглашава да је формални пренос надлежности с ентитетског на државни ниво

извршен Споразумом, чиме је надлежност за формирање Високог судског и тужилачког савјета пренесена на државни ниво. Парламентарна скупштина је донијела побијани закон у области која је пренесена на државни ниво, поступајући на тај начин у оквиру својих овлашћења из члана IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине [...]" (види *У-11/08*, тачка 23).

42. У том контексту, Уставни суд такође подсјећа на став да се евентуални проблеми у спровођењу прописа који је донијела Босна и Херцеговина не могу рјешавати тако што ће Република Српска донијети закон који ће *de facto* дерогирати пропис Босне и Херцеговине (види *У-2/21* од 28. септембра 2023. године, тачка 39). Такође, Уставни суд подсјећа да је питање могућности и начина "враћања" ентитетима надлежности, које су претходно успостављене као надлежност Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине, разматрао у Одлуци број У-2/22. У том предмету Уставни суд је подсјетио да одредбама Устава Босне и Херцеговине није регулисана могућност враћања преузетих додатних надлежности на основу повлачења сагласности једног од ентитетā или на основу поновне сагласности ентитетā о враћању пренесених надлежности. Међутим, Уставни суд је заузео став да такав реверзибилан пренос надлежности не би био противан Уставу Босне и Херцеговине, уз напомену да се тако нешто не би могло урадити унилатерално. За пренос надлежности неопходно је остварити поштовање одредби Устава Босне и Херцеговине. То првенствено подразумијева да је, ради остваривања принципа владавине права у смислу чл. I/2. и III/3.б) Устава Босне и Херцеговине, потребно поштовати тренутни уставноправни поредак и подјелу надлежности, те да је неопходно поштовање одлука институција Босне и Херцеговине. Уставни суд понавља да чињеница да те обавезе нису поштоване може довести до кршења одредби Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-2/11* од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" број 99/11). У том смислу, Уставни суд је нагласио да су за такав процес искључиво надлежне институције Босне и Херцеговине, односно у конкретном случају Парламентарна скупштина која је смислу члана IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине искључиво надлежна за регулисање тих области. Парламентарна скупштина је донијела наведене законе и стога их само она може ставити ван снаге. У таквим околностима повлачење раније дате сагласности за пренос надлежности с ентитетā на државу не може за правну посљедицу имати престанак већ успостављених надлежности Босне и Херцеговине. При томе је Уставни суд посебно истакао да такву правну посљедицу не би могло имати ни закључивање нових споразума између ентитетā којим би евентуално била регулисана питања враћања преузетих надлежности све док у Парламентарној скупштини не би била донесена одговарајућа одлука о преносу (враћању) додатних надлежности на ентитете. Према томе, у ситуацији када је нека надлежност ентитета на основу сагласности пренесена на државни ниво она постаје дио искључиве надлежности државе, па сходно принципу владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине само на основу одлука донесених у институцијама Босне и Херцеговине (Парламентарна скупштина) може доћи до враћања тих раније пренесених надлежности (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *У-2/22* од 26. маја 2022. године, тач. 87–89).

43. Враћајући се на конкретне захтјеве, Уставни суд примјећује да се оспореним Законом о ВСТСРС прописује рад ВСТСРС, затим његова организација, надлежности и овлашћења. Такође, прописују се услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције. Осим тога, прописују се услови за именовање и премјештај, привремено упућивање, оцјењивање, дисциплинску одговорност, привремено удаљење од вршења дужности, неспојивост дужности с другим функцијама и престанак мандата судија и јавних тужилаца, као и друга питања у вези с радом ВСТСРС (члан 1). Такође, на основу члана 6 став 2 Закона о ВСТСРС (види тачку 27 ове одлуке) донесен је оспорени правилник и њиме је регулисан поступак кандидовања и избора првих чланова ВСТСРС. Међутим, како је већ приказано, државним Законом о ВСТСБиХ је у складу с Уставом Босне и Херцеговине основан ВСТСБиХ и регулисан његов рад, организација, надлежности, овлашћења и услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције, именовање судија и тужилаца, дисциплинска одговорност судија и тужилаца, привремено удаљење судија и тужилаца од вршења дужности, неспојивост дужности судија и тужилаца с другим функцијама, престанак мандата судија и тужилаца и друга питања у вези с радом ВСТСБиХ (члан 1). Дакле, оспореним Законом о ВСТСРС и Правилником регулише се иста материја која је већ регулисана државним Законом о ВСТСБиХ.

44. У вези с тим, Уставни суд поновно указује да су ентитети закључили Споразум о ВСТСБиХ. На тај начин, уз сагласност ентитетā, у области правосуђа је дошло до успостављања надлежности Босне и Херцеговине на основу члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине. То је истовремено значило и надлежност Парламентарне скупштине да, сходно члану IV/4.а) Устава Босне и Херцеговине, донесе Закон о ВСТСБиХ којим је основан ВСТСБиХ као независни и самостални орган који има задатак да обезбиједи независно, непристрасно и професионално правосуђе (чл. 3 и 17 Закона о ВСТСБиХ). Ступањем на снагу Закона о ВСТСБиХ престао је да важи Закон о ВСТСРС који је до тада важио на територији Републике Српске (члан 92). На основу тог закона све одредбе осталих ентитетских закона су се морале усагласити са Законом о ВСТСБиХ (члан 93). Дакле, Законом о ВСТСБиХ успостављена је надлежност државе Босне и Херцеговине у области правосуђа и тај закон неспорно представља одлуку институција Босне и Херцеговине у смислу члана III/3.б) Устава Босне и Херцеговине. Међутим, оспореним Законом о ВСТСРС и Правилником се правосуђе на територији ентитета Република Српска изузима из надлежности ВСТСБиХ и ставља у надлежност новоуспостављеног ВСТСРС. На тај начин се *de facto* и *de iure* настоји узурпирати надлежност Босне и Херцеговине у области правосуђа на територији ентитета Република Српска и надлежност у тој области "вратити" ентитету Република Српска.

45. Дакле, како је претходно детаљно објашњено, поступак "враћања" ентитетима надлежности, које су претходно успостављене као надлежност Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и

Херцеговине, у искључивој је надлежности Парламентарне скупштине. Унилатералним акцијама једног од ентитета (повлачењем претходно дате сагласности, доношењем закона који регулишу исту материју и сл.) није могуће (поново) успоставити надлежност ентитета за ону област у којој је претходно успостављена надлежност државе Босне и Херцеговине на основу члана III/5. Устава Босне и Херцеговине. Према томе, имајући у виду неспоран садржај Закона о ВСТСБиХ, садржај оспореног Закона о ВСТСРС и Правилника којим се преузимају надлежности институција Босне и Херцеговине, као и неспорну праксу Уставног суда, јасно је да у Уставу Босне и Херцеговине не постоје одредбе на основу којих би се могла оправдати уставност оспорених правних аката које је донијела Народна скупштина.

46. Имајући у виду наведено, као и своју ранију праксу, Уставни суд сматра да је Закон о ВСТСРС у супротности са чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине. Из истих разлога, Уставни суд закључује да је и оспорени правилник, као проведбени акт наведеног закона, у супротности са чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине.

47. Одлучујући о дјеловању одлуке Уставног суда, у складу са чланом 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да Закон о ВСТСРС и Правилник престају да важе од дана њиховог објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске" ("Службени гласник Републике Српске" број 19/25 од 5. марта 2025. године и број 25/25 од 21. марта 2025. године).

Остали наводи

48. Коначно, Уставни суд запажа да су подносиоци захтјева оспорили уставност оспорених правних аката и с аспекта члана III/5.а) Устава Босне и Херцеговине. Међутим, Уставни суд сматра да, с обзиром на већ усвојене закључке, нема потребе посебно испитивати те наводе.

VII. Закључак

49. Уставни суд закључује да Закон о ВСТСРС и Правилник, као проведбени акт тог закона, нису у складу са чл. I/2, III/3.б) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине због тога што је њиховим доношењем прекршен уставни принцип владавине права из члана I/2. Устава Босне и Херцеговине према којем су ентитети дужни да поштују законе Босне и Херцеговине, те члан III/3.б) Устава Босне и Херцеговине према којем су ентитети дужни да поштују "одлуке институција Босне и Херцеговине", као и принцип из члана VI/5. Устава Босне и Херцеговине према којем су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће.

50. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (1) и (2) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

51. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палаврић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-8/25**, rješavajući zahtjeve **Denisa Zvizdića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine 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), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (1) i (2) 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 Zvizdića**, **predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine 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 Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnika o postupku kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25),

utvrđuje se da Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnik o postupku kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25) nisu u skladu sa čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnik o postupku kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25) stavljaju se van snage i prestaju važiti od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. marta 2025. godine i broj 25/25 od 21. marta 2025. godine).

Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-8/25 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 Zvizdić, predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac Zvizdić), podnio je 6. marta 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o VSTSRS). Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi privremeno stavio van snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-8/25.

2. Jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština), 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), podnijelo je 7. marta 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTSRS. Podnosioci zahtjeva su, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-9/25.

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 VSTSRS. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-12/25.

4. Podnosilac Zvizdić podnio je 28. marta 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Pravilnika o postupku kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25; u daljnjem tekstu: Pravilnik). Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio van snage Pravilnik do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-15/25.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnosioca Zvizdića i privremeno stavio van snage *ab initio* Zakon o VSTSRS. Odlukom o privremenoj mjeri su također privremeno stavljeni van snage svi akti doneseni na osnovu Zakona o VSTSRS i privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, kao i svim službenim ili odgovornim osobama u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim osobama iz Republike Srpske koje obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine da preduzimaju bilo kakve radnje na osnovu tog zakona.

6. Rješenjem Ustavnog suda broj U-8/25 od 2. aprila 2025. godine (dostupno na www.ustavnisud.ba) utvrđeno je da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović nije postupio po Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine koja je istog dana stupila na snagu, odnosno da je postupio suprotno zabrani iz stava (5) dispozitiva te odluke jer je donio i objavio Pravilnik.

7. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, 10. i 18. marta 2025. godine je od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština), a 24. aprila 2025. godine od Ministarstva pravde Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatraženo da dostave odgovore na zahtjeve u roku od 30 dana od prijema dopisa.

8. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjeve, dok je Ministarstvo pravde dostavilo odgovor na zahtjev.

9. 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-8/25.

III. Zahtjevi

a) Navodi iz zahtjeva broj U-8/25

10. Podnosilac Zvizdić smatra da osporeni Zakon o VSTSRS nije u skladu sa čl. I/2, III/3.b) i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naveo je da je kao predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine ovlašten za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Također smatra da je nesporno da je, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud nadležan da odlučuje o tome jesu li odredbe ustava ili zakona entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

11. U odnosu na navode o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je ukazao na praksu Ustavnog suda iz Odluke broj U-2/22 te je istakao da entiteti ne mogu preuzimati državne nadležnosti niti ih vraćati nakon što su već prenesene na nivo Bosne i Hercegovine. Zatim je naveo da je formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH) bio zahtjev Evropske unije i da je to ocijenjeno kao najbolji način za osiguranje potpuno ujednačenih standarda u pogledu imenovanja i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Također je ukazao na to da je VSTVBiH uspostavljen na osnovu Sporazuma o prenosu određenih nadležnosti entiteta kroz osnivanje VSTVBiH (u daljnjem tekstu: Sporazum o VSTVBiH). Na osnovu tog sporazuma i u smislu člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština je donijela Zakon o VSTVBiH, na osnovu kojeg je Bosna i Hercegovina postala nadležna za to pitanje. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da bi stupanje na snagu osporenog zakona predstavljalo ogroman korak unazad u kontekstu evropskih integracija Bosne i Hercegovine te općenito u pogledu vladavine prava i pravne sigurnosti na teritoriji Bosne i Hercegovine.

12. U vezi s navodima o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbama člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je naveo da je uspostavljanje VSTVBiH izvršeno u potpunosti u skladu sa članom III/5.b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji je dao mogućnost entitetima da započnu pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. U skladu s tom odredbom, kako je istaknuto, oba doma Parlamentarne skupštine usvojila su Zakon o VSTVBiH, čime je taj zakon postao punopravni dio ustavnog i pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Također, ukazano je da je Ustavni sud u Odluci broj U-11/08 od 30. januara 2009. godine, prilikom razmatranja zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTVBiH, zaključio da je postojao valjan pravni osnov za donošenje navedenog zakona, odnosno da je taj zakon donesen u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Na osnovu toga, podnosilac zahtjeva smatra da nije postojao ustavni osnov da entiteti tu dodatnu nadležnost Bosne i Hercegovine na bilo koji način preuzmu ili reguliraju na drugačiji način. U tom pogledu ukazuje da je jedino organ koji je uspostavio VSTVBiH, a to je Parlamentarna skupština, mogao donijeti bilo kakvu odluku o uređenju VSTVBiH. Također, podnosilac zahtjeva navodi da je Vijeće ministara

Bosne i Hercegovine na sjednici od 4. marta 2025. godine utvrdilo Prijedlog zakona o VSTVBiH s prijedlogom Parlamentarnoj skupštini da ga razmatra po skraćenoj proceduri s ciljem ispunjavanja prioriteta u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da ne postoji nijedan pravni argument koji može osporiti valjanost uspostavljanja VSTVBiH, odnosno da je *prima facie* jasno da Zakon o VSTSRS nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

13. Obrazlažući nesaglasnost osporenog zakona sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je naveo da je tom odredbom jasno uspostavljena obaveza da entiteti kao administrativno-teritorijalne jedinice moraju poštovati sva načela i proceduralne norme propisane Ustavom Bosne i Hercegovine te da se moraju pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine. Dalje je naveo da Zakon o VSTVBiH predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine te da je taj zakon morao biti poštovan. Međutim, uprkos tome, Narodna skupština je donošenjem osporenog zakona dovela do kolizije dvaju zakona, pri čemu je, prema sistemu hijerarhije pravnih normi, jasno da je državni zakon iznad bilo kojeg entitetskog propisa. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ukazuje da iz člana 1. Zakona o VSTSRS proizlazi namjera entitetskog zakonodavca da "osnuje Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske" (u daljnjem tekstu: VSTSRS), dok je u članu 3. tog zakona propisano: "Savjet je samostalan i neovisan organ u Republici Srpskoj". S druge strane, kako je navedeno, važeći državni zakon u članu 1. propisuje osnivanje VSTVBiH, dok stav (2) istog člana izričito navodi: "Vijeće je samostalan organ Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravne osobe." Podnosilac zahtjeva dalje ističe da iz sadržaja osporenog zakona proizlazi da se njime reguliraju sva pitanja koja su već uređena na državnom nivou te da Republika Srpska nema zakonodavnu nadležnost da donosi propise o uređenju i funkcioniranju entitetskog pravosuđa van odredbi državnog zakona. Osim toga, ukazuje da se kolizija jasno ogleda u formulaciji člana 198. Zakona o VSTSRS, koji regulira prelazne i završne odredbe. Tom odredbom je propisano da "svi nosioci pravosudnih funkcija koji su imenovani odlukom [VSTVBiH] prije stupanja na snagu ovog zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovog zakona". Time se, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, potvrđuje da je jasna intencija entitetskog zakonodavca da nakon stupanja na snagu ovog zakona, kako to definira član 200. spornog zakona, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz člana 6. stava 2, *de facto* izvrši razvlašćivanje VSTVBiH. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je ukazao da je predsjednik Republike Srpske u više navrata javno izjavio da "srpski predstavnici u pravosudnim institucijama i drugim institucijama Bosne i Hercegovine ne smiju ostati na svojim radnim mjestima", te da, ako to učine, "čine izdaju srpskog naroda". Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, time se ukazuje na diskriminatornu i neustavnu namjeru koja se očituje u kršenju ljudskih i radnih prava zaposlenika državnih pravosudnih institucija koji dolaze iz reda srpskog naroda. Također, podnosilac zahtjeva ističe da se, uzimajući u obzir i ostala tri zakona s 18. posebne sjednice Narodne skupštine od 27. februara 2025. godine (Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o dopuni Krivičnog zakonika Republike Srpske i Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija), kao i izjave ključnih funkcionera vlasti u Republici Srpskoj, može utvrditi i *ratio* donošenja osporenog zakona, koji se sastoji u namjeri da se "razbije i podijeli državno pravosuđe".

b) Navodi iz zahtjeva broj U-9/25

14. Podnosioci poslanici navode da je donošenjem osporenog Zakona o VSTSRS entitetski zakonodavac postupio suprotno čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. U odnosu na navode o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosioci zahtjeva navode da je Parlamentarna skupština kao zakonodavni organ Bosne i Hercegovine usvojila Zakon o VSTVBiH. Navode da je Ustavni sud ranije utvrdio da se entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju u potpunosti pridržavati Ustava Bosne i Hercegovine koji je priznao normativnu hijerarhiju između državnog ustava i entitetskih pravnih sistema. Donoseći osporeni Zakon o VSTSRS, kojim se preuzima reguliranje materije koja je u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i koja je već regulirana Zakonom o VSTVBiH, entitetski zakonodavac je postupio suprotno odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, što osporeni zakon čini neustavnim.

16. Obrazlažući nesaglasnost osporenog zakona sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnosioci zahtjeva navode da entiteti i drugi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini uživaju ustavnu autonomiju, ali je, prema navedenoj odredbi, ta autonomija podređena obavezi entiteta, kao i drugih administrativnih jedinica da se pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i "odluka institucija Bosne i Hercegovine". Navode da je Parlamentarna skupština usvojila Zakon o VSTVBiH i da on stoga predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva ukazuju da je Zakonom o VSTVBiH, između ostalog, propisano da raniji entitetski zakoni kojima je regulirana ova materija prestaju da važe danom stupanja na snagu tog zakona (član 192. Prestanak važenja dosadašnjih zakona). Također je propisano da se ostali entitetski zakoni ili njihove odredbe moraju uskladiti s tim zakonom, a da odredbe koje nisu u skladu s njim prestaju da važe (član 93. Usklađivanje zakona). Stoga smatraju da je donoseći osporeni Zakon o VSTSRS entitetski zakonodavac postupao suprotno obavezama entiteta da poštuju "odluke institucija Bosne i Hercegovine", što taj zakon čini protivnim odredbama člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

17. U vezi s navodima o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbama člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosioci zahtjeva navode da su bosanskohercegovački entiteti sklopili Sporazum o VSTVBiH, kojim je pitanje odgovornosti za samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost pravosuđa na nivou entiteta i Bosne i Hercegovine prenesena u nadležnost Bosne i Hercegovine. Usvajajući Zakon o VSTSRS entitetski zakonodavac je ušao u nadležnosti koje je ranije Sporazumom o VSTVBiH prenio u nadležnost Bosne i Hercegovine, te na taj način prekršio odredbe člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Podnosioci zahtjeva navode da su takvim postupanjem vlasti entiteta Republika Srpska dovele u pitanje odredbe člana III/3. Ustava Bosne i Hercegovine o podjeli nadležnosti između Bosne i Hercegovine kao države i njenih entiteta. U obrazloženju Prijedloga zakona o VSTSRS "predlagač" se pozvao na član III/3. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je propisano da sve što nije u izričitoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine jest u nadležnosti entiteta. Međutim, "predlagač zakona" u potpunosti je ignorirao odredbu člana

III/5.a) kojom se određuje na koji način država Bosna i Hercegovina može dobiti nadležnosti koje nisu izričito navedene kao njene u članu III/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Navode da je Ustavni sud pojasnio pitanje podjele nadležnosti u predmetima br. U-5/98 (tačka 12) i U-26/01 (tačka 22) navodeći: "Ustav Bosne i Hercegovine stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sistema podjele nadležnosti člana III. Utemeljenjem institucija države Bosne i Hercegovine, Ustav im, također, dodjeljuje manje-više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz člana IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili člana V/3. za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, a koje nisu nužno ponovljene u nabrajanju člana III/1. Tako je, npr. 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. Stoga se mora zaključiti da pitanja koja nisu izričito nabrojana u članu III/1. nisu nužno u isključivoj nadležnosti entiteta na isti način na koji entiteti mogu imati rezidualne nadležnosti u odnosu na odgovornosti institucija Bosne i Hercegovine."

c) Navodi iz zahtjeva broj U-12/25

19. 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 iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine proizlazi da državni zakonodavni organ – Parlamentarna skupština ima pravo da donosi propise koji se primjenjuju na sve stanovnike Bosne i Hercegovine podjednako, bez obzira na to u kojoj od administrativnih jedinica (entitet, kanton, grad i općina) žive, zbog toga što suverenitet pripada državi Bosni i Hercegovini. Dalje navodi da nije moguće da organ nižeg nivoa vlasti preuzme dio suvereniteta države Bosne i Hercegovine i da svojim propisima osporava ili mijenja provođenje propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština. Podnosilac zahtjeva navodi da su entiteti formalno dali saglasnost za donošenje Zakona o VSTVBiH i da je taj zakon više puta mijenjan. Te izmjene su vršene na osnovu člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine koji Parlamentarnoj skupštini daje nadležnost da donosi sve zakone koje smatra potrebnim, što je izraz suvereniteta Bosne i Hercegovine. 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 na bilo koji zakon koji je donijela Parlamentarna skupština jest promjenom ili stavljanjem van snage tih zakona upravo u okviru Parlamentarne skupštine. Stoga smatra da je osporeni Zakon o VSTSRS u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

d) Navodi iz zahtjeva broj U-15/25

20. Podnosilac Zvizdić smatra da je osporeni pravilnik u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Navodi da je ministar pravde Republike Srpske donio osporeni pravilnik 7. marta 2025. godine, koji je 21. marta 2025. godine objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske", te je stupio na snagu narednog dana. U vezi s tim navodi da je osporeni pravilnik formalno na snazi od 22. marta 2025. godine iako je Ustavni sud 7. marta 2025. godine stavio van snage sve akte donesene na osnovu Zakona o VSTSRS. Analizirajući pitanje dopustivosti zahtjeva s aspekta člana 19. tačka g) Pravila Ustavnog suda, podnosilac zahtjeva navodi da je ministar pravde Republike Srpske uputio osporeni pravilnik na objavu iako je Ustavni sud privremeno stavio van snage Zakon o VSTSRS. Stoga smatra da "teorijski pravno" Pravilnik nije i ne može biti na snazi, ali da je "formalno pravno" ipak na snazi jer je činom objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srpske postao obavezujući za one organe i pojedince u Republici Srpskoj koji ga trebaju primjenjivati. Zbog navedenih razloga podnosilac zahtjeva smatra da je radi zaštite načela pravne sigurnosti i vladavine prava potrebno da Ustavni sud obustavi primjenu osporenog pravilnika ili da konstatira da on nije na pravnoj snazi.

21. U odnosu na kršenje načela vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva navodi da osporeni pravilnik krši to načelo na dva načina. Prvo, primjenom Pravilnika čine se daljnji koraci u uspostavljanju paralelne pravne i institucionalne strukture koja već postoji kroz državni VSTVBiH. Drugo, primjenom Pravilnika direktno se krši ustavno načelo prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće. Također navodi da je ministar pravde Republike Srpske donoseći osporeni pravilnik ignorirao Ustav Bosne i Hercegovine, državni Zakon o VSTVBiH te Odluku Ustavnog suda o privremenoj mjeri. Podnosilac zahtjeva navodi da se u Preambuli Pravilnika kao osnov za njegovo donošenje navode član 63. st. 1. i 2. Zakona o republičkoj upravi i član 6. stav 2. Zakona o VSTSRS, uprkos činjenici da je Zakon o VSTSRS privremeno stavljen van snage Odlukom o privremenoj mjeri Ustavnog suda.

22. U vezi s tvrdnjom o kršenju člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva navodi da iz navedene odredbe proizlazi obaveza entiteta da poštuju odluke institucija Bosne i Hercegovine, što podrazumijeva i odluke Parlamentarne skupštine i Ustavnog suda. Navodi da je Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom regulirana ista materija koja je regulirana državnim Zakonom o VSTVBiH, te da stoga u konkretnom slučaju postoji kolizija državnog zakona i entitetskog podzakonskog akta. Ističe da je po sistemu hijerarhije pravnih normi jasno da je državni Zakon o VSTVBiH iznad bilo kojeg entitetskog propisa. Dakle, kako to podnosilac zahtjeva obrazlaže, kao što je Ustavni sud utvrdio da primjena Zakona o VSTSRS stvara paralelne pravne i institucionalne strukture, isto tako se može reći da primjena Pravilnika stvara paralelni sistem pravosuđa u Republici Srpskoj. Iz navedenih razloga smatra da je osporeni pravilnik u suprotnosti sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

23. U odnosu na kršenje člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva navodi da je nesporna činjenica da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, kao i da je svaka fizička i pravna osoba dužna da ih poštuje. Svi organi vlasti su dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda. Međutim, donošenjem i stupanjem na snagu osporenog pravilnika došlo je do očiglednog nepoštovanja Odluke Ustavnog suda o privremenoj mjeri, kojom je Zakon o VSTSRS privremeno stavljen van snage.

24. Ministarstvo je navelo da je donošenje osporenog pravilnika predstavljalo opravdano i na zakonu zasnovano vršenje ustavom priznatih entitetskih nadležnosti. Ističe da je prema Ustavu Bosne i Hercegovine Republika Srpska, kao jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini, zadržala sve nadležnosti koje nisu izričito prenesene na institucije Bosne i Hercegovine. Ministarstvo dalje navodi da je osporeni pravilnik donesen 7. marta 2025. godine na osnovu člana 6. Zakona o VSTSRS, koji je u tom trenutku bio na snazi

i proizvodio pravno dejstvo u pravnom sistemu Republike Srpske. Ističe da je privremena mjera Ustavnog suda, kojom je taj zakon stavljen van snage, donesena istog dana kao i osporeni pravilnik, ali nakon što je Pravilnik već bio upućen u službenu proceduru. Stoga Ministarstvo nije bilo u mogućnosti da zna za odluku Ustavnog suda o privremenoj mjeri, niti je bilo obavezno da postupa po njoj sve dok ona ne bude formalno objavljena u službenim glasilima. Iz navedenog razloga Ministarstvo smatra da na teritoriji Republike Srpske nije postojala formalno obavezujuća odluka koja bi obustavila primjenu Zakona o VSTSRS, zbog čega je Ministarstvo bilo u pravnoj obavezi da postupa u skladu s važećim propisima kako bi osiguralo kontinuitet rada i nesmetano funkcioniranje pravosudnih institucija Republike Srpske. Navodi da osnovno načelo pravne sigurnosti zahtijeva da organi javne vlasti postupaju isključivo po propisima koji su u tom trenutku na pravnoj snazi, te ističe da je osporeni pravilnik donesen upravo na osnovu zakona koji je u tom trenutku bio na snazi, te da nije bilo dužno da postupa po odluci koja u tom trenutku nije formalno stupila na snagu. Osim toga, Ministarstvo navodi da je njegovo postupanje bilo u skladu s načelom dobre uprave, koje zahtijeva aktivan i odgovoran stav organa vlasti prema vršenju javnih ovlaštenja i zakonskih obaveza. Stoga, Ministarstvo smatra da je donošenje osporenog pravilnika bilo u potpunom skladu s pravnim okvirom koji je tada bio na snazi.

IV. Relevantni propisi

25. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe 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 stav 3. tačka b) i stav 5. tačka a)

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

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.

Član VI stav 5.

Ustavni sud

5. Odluke

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

26. **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, a koji 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 djelotvorno obavljanje 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 evropskim i međunarodnim standardima.

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

[...]

27. **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 u relevantnom dijelu 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.

28. **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. marta 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Osnivanje

Član 1.

(1) Ovim zakonom osniva se Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske i uređuje njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja, uvjeti i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje i premještaj sudija i javnih tužilaca, privremeno upućivanje sudija i javnih tužilaca, ocjenjivanje sudija i javnih tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i javnih tužilaca, privremeno udaljenje sudija i javnih tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i javnih tužilaca sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i javnih tužilaca i druga pitanja u vezi sa radom Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske.

(2) Ukoliko nije drugačije navedeno, odredbe u ovom zakonu koje se odnose na sudije i javne tužioce tumačit će se tako da uključuju i predsjednike sudova, glavne javne tužioce i zamjenike glavnih javnih tužilaca.

Finansiranje Savjeta

Član 2.

Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske (u daljem tekstu: Savjet) se finansira iz budžeta Republike Srpske i donatorskih sredstava.

Neovisni i samostalni organ

Član 3.

(1) Savjet je samostalan i neovisan organ u Republici Srpskoj, koji se sastoji od Sudskog i Tužilačkog odjeljenja, i ima svojstvo pravnog lica.

(2) Savjet ima zadatak da osigura neovisno, nepristrasno, efikasno i profesionalno pravosuđe, kako je propisano u članu 49. ovog zakona.

(3) Sjedište Savjeta je u Banjoj Luci.

(4) Odgovarajuće prostorije, opremu i godišnji budžet za rad Savjeta obezbijedit će Vlada Republike Srpske.

GLAVA VIII.

NADLEŽNOSTI SAVJETA

Nadležnost

Član 49. tač. 1–8.

Savjet ima sljedeće nadležnosti:

1) imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova i sudije porotnike u sve sudove na teritoriji Republike Srpske sa izuzetkom Ustavnog suda Republike Srpske,

2) imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na teritoriji Republike Srpske,

3) odlučuje o prigovorima u postupku ocjenjivanja sudija i tužilaca,

4) daje prijedloge predsjedniku Republike u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda,

5) odlučuje o prestanku mandata sudija, tužilaca, predsjednika sudova, glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca,

6) prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, i tužiocima i odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima,

7) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudija, sudija porotnika, i tužilaca,

8) nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i Savjetuje Centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca Republike Srpske,

Primjena nadležnosti
Član 50.

(1) Savjet ima zakonom utvrđene nadležnosti u odnosu na sudove i tužilaštva u Republici Srpskoj izuzev Ustavnog suda Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustavni sud).

(2) U odnosu Ustavni sud Republike Srpske Savjet ima nadležnosti isključivo u skladu sa odredbama člana 49. tačka 4) ovog zakona.

GLAVA XXV.
PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
Reguliranje statusa nosilaca pravosudnih funkcija
Član 198.

(1) Sudije, sudije-porotnici, tužioci, predsjednici sudova, glavni tužioci i zamjenici glavnih tužilaca u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske, a koji su imenovani odlukom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovog zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Dodatne sudije koje su imenovani odlukom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovog zakona prelaze u status redovnog sudije stupanjem na snagu ovog zakona.

Početak rada Savjeta
Član 200.

Savjet je dužan da počne sa radom u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz člana 6. stav 2. ovog zakona.

Stupanje na snagu
Član 201.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

29. **Pravilnik o postupku kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25 od 21. marta 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Predmet
Član 1.

Ovim pravilnikom se propisuje postupak kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske (u daljem tekstu: prvi Savjet) sve do uspostavljanja pune funkcionalnosti Savjeta i izbora redovnih članova u skladu sa Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske (u daljem tekstu: Zakon).

Članovi prvog Savjeta
Član 2.

(1) Do uspostavljanja pune funkcionalnosti Savjeta i izbora redovnih članova Savjeta, prvi Savjet broji 13 članova.

(2) Četiri člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske iz reda sudija Vrhovnog suda Republike Srpske.

(3) Četiri člana prvog Savjeta imenuje glavni republički javni tužilac Republičkog javnog tužilaštva iz reda republičkih javnih tužilaca Republičkog javnog tužilaštva.

(4) Tri člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske, koji su istaknuti pravnici, lica visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznata po efikasnosti i stručnosti, te treba da imaju stručne kvalifikacije i iskustvo relevantno za rad Savjeta.

(5) Jednog člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Advokatske komore Republike Srpske iz reda advokata članova Advokatske komore Republike Srpske.

(6) Član prvog Savjeta je ministar pravde u Vladi Republike Srpske kao član po položaju.

(7) Za člana prvog Savjeta iz stava 4. ovog pravilnika ne može biti izabrano lice koje obavlja pravosudnu funkciju, članovi Vlade i lice koje je izvršni organ vlasti u jedinicama lokalne samouprave, niti lice koje obavlja javno izabranu funkciju u zakonodavnom organu na bilo kojem nivou, niti advokatsku djelatnost.

(8) Pozive za imenovanje članova prvog Savjeta u skladu sa odredbama ovog člana upućuje ministar pravde.

(9) U slučaju nepostupanja po pozivu iz stava 8. ovog člana u roku od tri dana od dana dostavljanja tog poziva, neimenovani broj članova prvog Savjeta imenovat će odlukom Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade Republike Srpske.

(10) Članovi prvog Savjeta koji budu imenovani u skladu sa stavom 9. ovog člana moraju biti istaknuti pravnici, lica visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznata po efikasnosti i stručnosti, te treba da imaju stručne kvalifikacije i iskustvo relevantno za rad Savjeta.

Mandat i zadaci članova prvog Savjeta
Član 3.

(1) Članovi prvog Savjeta imaju ograničeni mandat, u trajanju od najduže 90 dana od dana stupanja na snagu ovog pravilnika.

(2) Zadatak članova prvog Savjeta je da usvoje neophodne pravilnike potrebne za rad Savjeta, da obezbijede provođenje postupka izbora redovnih članova Savjeta u skladu sa Zakonom, te da obezbijede početak funkcioniranja Savjeta u punom kapacitetu.

(3) Nakon izbora redovnih članova Savjeta ili po isteku mandata od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog pravilnika, mandat članova prvog Savjeta prestaje.

Sjednice prvog Savjeta
Član 4.

(1) Sjednice prvog Savjeta saziva i njima predsjedava ministar pravde Republike Srpske.

(2) Kvorum za rad i odlučivanje čini devet članova prvog Savjeta.

(3) Odluke se donose većinom glasova prisutnih članova prvog Savjeta.

(4) U pitanjima u kojima su glasovi podijeljeni, glas ministra pravde je odlučujući.

Prva sjednica
Član 5.

(1) Ministar pravde saziva prvu sjednicu Savjeta u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovog pravilnika.

(2) Na prvoj sjednici će se odrediti rok potreban za donošenje Poslovnika o radu Savjeta i Pravilnika o postupku kandidovanja i izboru članova Savjeta.

(3) Nakon donošenja akata iz stava 2. ovog člana, prvi Savjet pokreće i osigurava provođenje postupka izbora redovnih članova Savjeta u skladu sa Zakonom.

Stupanje na snagu
Član 6.

Ovaj pravilnik stupa na snagu narednog dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

V. Dopustivost

30. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. tač. a) i g) Pravila Ustavnog suda.

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

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

[...]

- Da li je 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.

32. Član 19. stav (1) tač. a) i g) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

[...]

g) osporeni opći akt nije na snazi.

33. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine, jedanaest poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, 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 VSTSRS, iz čega slijedi da je nesporno da su u tom dijelu zahtjevi za ocjenu ustavnosti dopustivi. Međutim, podnosilac Zvizdić je tražio i ocjenu ustavnosti Pravilnika. Imajući u vidu da je Ustavni sud Odlukom o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine privremeno stavio van snage *ab initio* Zakon o VSTSRS, ali i sve akte koji su doneseni na osnovu tog zakona (vidi tačku 5. ove odluke), kao sporna postavljaju se pitanja da li je osporeni pravilnik i dalje na pravnoj snazi, te da li je Ustavni sud nadležan da ispituje ustavnost Pravilnika kao akta niže pravne snage od zakona.

34. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je osporeni pravilnik objavljen 7. marta 2025. godine, dakle istog dana kada je Ustavni sud donio i objavio Odluku o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine. Međutim, osporeni pravilnik je objavljen u Službenom glasniku Republike Srpske od 21. marta 2025. godine, te je stupio na snagu narednog dana – 22. marta 2025. godine, kako je propisano članom 6. Pravilnika (vidi tačku 28. ove odluke). Iz tog razloga Ustavni sud je donio Rješenje broj U-8/25 kojim je utvrđeno da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović nije postupio po Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine (vidi tačku 6. ove odluke). Međutim, osporeni pravilnik je objavljen nakon donošenja privremene mjere Ustavnog suda i tada je stupio na pravnu snagu. Stoga zahtjev podnosioca Zvizdića za ocjenu ustavnosti Pravilnika nije nedopustiv s aspekta člana 19. tačka g) Pravila Ustavnog suda.

35. Analizirajući pitanje da li je Ustavni sud nadležan da ispituje ustavnost Pravilnika kao akta niže pravne snage od zakona, Ustavni sud podsjeća da član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno ne propisuje nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata niže snage od zakona. Međutim, Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi u predmetima koji su pokrenuti shodno članu VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine *ad hoc* odlučivao hoće li prihvatiti nadležnost da u takvim slučajevima odlučuje o podzakonskim aktima (vidi Odluku o dopustivosti broj *U-13/21* od 24. marta 2022. godine, tač. 28–40, objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 22/22). U tom predmetu Ustavni sud je naglasio da bi, slijedeći praksu iz nadležnosti člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, mogao uspostaviti nadležnost jedino ukoliko bi se radilo o očiglednom kršenju nekog prava u vezi s pitanjem koje proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava ili ukoliko bi se osporenim aktom reguliralo pitanje koje nema osnova u zakonu ili ukoliko bi osporeni akt donio nenadležan organ ili ukoliko u zakonu nema osnova za donošenje takvog akta ili u slučaju da je osporeni akt izašao van okvira zakona (*idem*, tačka 40).

36. Imajući u vidu navedeno, kao i da je osporeni pravilnik donesen na osnovu člana 6. stav 2. osporenog Zakona o VSTSRS i da predstavlja provedbeni akt tog zakona, kao i da se donošenjem osporenog pravilnika pokreću pitanja kršenja čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da je to dovoljno za zaključak da postoji nadležnost Ustavnog suda u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da odlučuje o ustavnosti osporenog pravilnika.

37. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tač. a) i g) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da su zahtjevi dopustivi zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti i da postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma zahtjeva.

VI. Meritum

38. Podnosioci zahtjeva navode da Zakon o VSTSRS i Pravilnik nisu u skladu sa čl. I/2, III/3.b), III/5.a) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, podnosioci zahtjeva, u suštini, tvrde da se osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom reguliraju sva pitanja koja su već uređena državnim Zakonom o VSTVBiH, te da Republika Srpska nema zakonodavnu nadležnost da donosi propise o uređenju i funkcioniranju entitetskog pravosuđa van odredbi državnog zakona.

39. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine tumačio na način da sadrži načelo vladavine prava. 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).

40. 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 oprečno 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).

41. Imajući u vidu suštinu navoda iz zahtjeva, Ustavni sud najprije podsjeća da se pitanjem ustavnosti procedure uspostavljanja dodatnih nadležnosti Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i ustavnosti donošenja Zakona o VSTVBiH bavio u Odluci broj U-11/08 od 30. januara 2009. godine, 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 ovoj oblasti pravosuđa nakon što su o tome entiteti postigli saglasnost, čime je stvoren ustavni osnov za donošenje pobijanog zakona, kao i njegovih izmjena i dopuna. [...] Ustavni sud, i u ovom kontekstu, naglašava da je formalni prenos nadležnosti s entitetskog na državni nivo izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća prenesena na državni nivo. Parlamentarna skupština je donijela pobijani zakon u oblasti koja je prenesena na državni nivo, postupajući na taj način u okviru svojih ovlaštenja iz člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine [...]" (vidi *U-11/08*, tačka 23).

42. U tom kontekstu, Ustavni sud također 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). Također, Ustavni sud podsjeća da je pitanje mogućnosti i načina "vraćanja" entitetima nadležnosti, koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, razmatrao u Odluci broj U-2/22. U tom predmetu 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 o vraćanju prenesenih nadležnosti. Međutim, Ustavni sud je zauzeo stav da takav reverzibilan prenos nadležnosti ne bi bio protivan Ustavu Bosne i Hercegovine, uz napomenu da se tako nešto ne bi moglo uraditi unilateralno. Za prenos nadležnosti neophodno je ostvariti poštovanje odredbi Ustava 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 koja je smislu člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine isključivo nadležna za reguliranje tih oblasti. Parlamentarna skupština je donijela navedene zakone i stoga ih samo ona može staviti van snage. U takvim okolnostima povlačenje ranije date saglasnosti za prenos nadležnosti s entitetā na državu ne može 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 kojim bi eventualno bila regulirana pitanja vraćanja preuzetih nadležnosti sve dok u Parlamentarnoj skupštini ne bi bila donesena odgovarajuća odluka o prenosu (vraćanju) dodatnih nadležnosti na entitete. Prema tome, u situaciji kada je neka nadležnost entiteta na osnovu saglasnosti prenesena na državni nivo ona postaje dio isključive nadležnosti 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) može doći do vraćanja tih ranije prenesenih nadležnosti (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/22* od 26. maja 2022. godine, tač. 87–89).

43. Vraćajući se na konkretne zahtjeve, Ustavni sud primjećuje da se osporenim Zakonom o VSTSRS propisuje rad VSTSRS, zatim njegova organizacija, nadležnosti i ovlaštenja. Također, propisuju se uvjeti i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije. Osim toga, propisuju se uvjeti za imenovanje i premještaj, privremeno upućivanje, ocjenjivanje, disciplinsku odgovornost, privremeno udaljenje od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti s drugim funkcijama i prestanak mandata sudija i javnih tužilaca, kao i druga pitanja u vezi s radom VSTSRS (član 1). Također, na osnovu člana 6. stav 2. Zakona o VSTSRS (vidi tačku 27. ove odluke) donesen je osporeni pravilnik i njime je reguliran postupak kandidiranja i izbora prvih članova VSTSRS. Međutim, kako je već prikazano, državnim Zakonom o VSTVBiH je u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine osnovan VSTVBiH i reguliran njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja i uvjeti i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje sudija i tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i tužilaca, privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i tužilaca s drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i tužilaca i druga pitanja u vezi s radom VSTVBiH (član 1). Dakle, osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom regulira se ista materija koja je već regulirana državnim Zakonom o VSTVBiH.

44. U vezi s tim, Ustavni sud ponovno ukazuje da su entiteti zaključili Sporazum o VSTVBiH. Na taj način, uz saglasnost entitetā, u oblasti pravosuđa je došlo do uspostavljanja nadležnosti Bosne i Hercegovine na osnovu člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. To je istovremeno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine da, shodno članu

IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, donese Zakon o VSTVBiH kojim je osnovan VSTVBiH kao nezavisni i samostalni organ koji ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe (čl. 3. i 17. Zakona o VSTVBiH). Stupanjem na snagu Zakona o VSTVBiH prestao je važiti Zakon o VSTSRS koji je do tada važio na teritoriji Republike Srpske (član 92). Na osnovu tog zakona sve odredbe ostalih entitetskih zakona su se morale usaglasiti sa Zakonom o VSTVBiH (član 93). Dakle, Zakonom o VSTVBiH uspostavljena je nadležnost države Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i taj zakon nesporno predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine u smislu člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom se pravosuđe na teritoriji entiteta Republika Srpska izuzima iz nadležnosti VSTVBiH i stavlja u nadležnost novouspostavljenog VSTSRS. Na taj način se *de facto* i *de iure* nastoji uzurpirati nadležnost Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa na teritoriji entiteta Republika Srpska i nadležnost u toj oblasti "vratiti" entitetu Republika Srpska.

45. Dakle, 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, u isključivoj je nadležnosti Parlamentarne skupštine. Unilateralnim akcijama jednog od entiteta (povlačenjem prethodno date saglasnosti, donošenjem zakona koji reguliraju istu materiju i sl.) nije moguće (ponovo) 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. Prema tome, imajući u vidu nesporan sadržaj Zakona o VSTVBiH, sadržaj osporenog Zakona o VSTSRS i Pravilnika kojim se preuzimaju nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kao i nespornu praksu Ustavnog suda, jasno je da u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoje odredbe na osnovu kojih bi se mogla opravdati ustavnost osporenih pravnih akata koje je donijela Narodna skupština.

46. Imajući u vidu navedeno, kao i svoju raniju praksu, Ustavni sud smatra da je Zakon o VSTSRS u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Iz istih razloga, Ustavni sud zaključuje da je i osporeni pravilnik, kao provedbeni akt navedenog zakona, u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

47. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da Zakon o VSTSRS i Pravilnik prestaju važiti od dana njihovog objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. marta 2025. godine i broj 25/25 od 21. marta 2025. godine).

Ostali navodi

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

VII. Zaključak

49. Ustavni sud zaključuje da Zakon o VSTSRS i Pravilnik, kao provedbeni akt tog zakona, nisu u skladu sa čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine zbog toga što je njihovim donošenjem prekršeno ustavno načelo vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su entiteti dužni poštovati zakone Bosne i Hercegovine, te član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su entiteti dužni poštovati "odluke institucija Bosne i Hercegovine", kao i načelo iz člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-8/25**, rješavajući zahtjeve **Denisa Zvizdića, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, jedanaest poslanika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** i **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. st. (1) i (2) 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, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac

na sjednici održanoj 29. svibnja 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevima **Denisa Zvizdića**, **predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, **jedanaest poslanika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine** i **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnika o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25),

utvrđuje se da Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnik o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25) nisu u skladu sa čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa člankom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25) i Pravilnik o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25) stavljaju se izvan snage i prestaju važiti od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. ožujka 2025. godine i broj 25/25 od 21. ožujka 2025. godine).

Na temelju članka 64. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 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 Zvizdić, predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Zvizdić), podnio je 6. ožujka 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o VSTSRS). Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi privremeno stavio izvan snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-8/25.

2. Jedanaest poslanika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština), 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: podnositelji poslanici), podnijelo je 7. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTSRS. Podnositelji zahtjeva su, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-9/25.

3. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Komšić), podnio je 7. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTSRS. Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan snage Zakon o VSTSRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-12/25.

4. Podnositelj Zvizdić podnio je 28. ožujka 2025. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Pravilnika o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25; u daljnjem tekstu: Pravilnik). Podnositelj zahtjeva je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi stavio izvan snage Pravilnik do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-15/25.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) usvojio zahtjev podnositelja Zvizdića i privremeno stavio izvan snage *ab initio* Zakon o VSTSRS. Odlukom o privremenoj mjeri su također privremeno stavljeni izvan snage svi akti doneseni na temelju Zakona o VSTSRS i privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, kao i svim službenim ili odgovornim osobama u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim osobama iz Republike Srpske koje obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine da poduzimaju bilo kakve radnje na temelju tog Zakona.

6. Rješenjem Ustavnog suda broj U-8/25 od 2. travnja 2025. godine (dostupno na www.ustavnisud.ba) utvrđeno je da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović nije postupio po Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine koja je istog dana stupila na snagu, odnosno da je postupio suprotno zabrani iz stavka (5) dispozitiva te odluke jer je donio i objavio Pravilnik.

7. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, 10. i 18. ožujka 2025. godine je od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština), a 24. travnja 2025. godine od Ministarstva pravde Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatraženo da dostave odgovore na zahtjeve u roku od 30 dana od prijema dopisa.

8. Narodna skupština nije dostavila odgovor na zahtjeve, dok je Ministarstvo pravde dostavilo odgovor na zahtjev.

9. S obzirom na to da se zahtjevima pokreću ista ili slična ustavna pitanja, Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. Pravila Ustavnog suda, odlučio da sve navedene zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-8/25.

III. Zahtjevi

a) Navodi iz zahtjeva broj U-8/25

10. Podnositelj Zvizdić smatra da osporeni Zakon o VSTSRS nije u skladu sa čl. I/2., III/3.b) i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naveo je da je kao predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine ovlašten za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Također smatra da je nesporno da je, u smislu članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud nadležan odlučivati o tome jesu li odredbe ustava ili zakona entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

11. U odnosu na navode o nesuglasnosti osporenog Zakona s odredbom članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je ukazao na praksu Ustavnog suda iz Odluke broj U-2/22 te je istaknuo da entiteti ne mogu preuzimati državne nadležnosti niti ih vraćati nakon što su već prenesene na razinu Bosne i Hercegovine. Potom je naveo da je formiranje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH) bio zahtjev Europske unije i da je to ocijenjeno kao najbolji način za osiguranje potpuno ujednačenih standarda glede imenovanja i stegovne odgovornosti sudaca i tužitelja na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Također je ukazao na to da je VSTVBiH uspostavljen na temelju Sporazuma o prijenosu određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTVBiH (u daljnjem tekstu: Sporazum o VSTVBiH). Na temelju tog Sporazuma i u smislu članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština je donijela Zakon o VSTVBiH, na temelju kojeg je Bosna i Hercegovina postala nadležna za to pitanje. Zbog toga podnositelj zahtjeva smatra da bi stupanje na snagu osporenog Zakona predstavljalo ogroman korak unazad u kontekstu europskih integracija Bosne i Hercegovine te općenito glede vladavine prava i pravne sigurnosti na teritoriju Bosne i Hercegovine.

12. U svezi s navodima o nesuglasnosti osporenog Zakona s odredbama članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je naveo da je uspostava VSTVBiH

izvršena u potpunosti u skladu sa člankom III/5.b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji je entitetima dao mogućnost započeti pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. U skladu s tom odredbom, kako je istaknuto, oba doma Parlamentarne skupštine usvojila su Zakon o VSTVBiH, čime je taj Zakon postao punopravni dio ustavnog i pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Također, ukazano je da je Ustavni sud u Odluci broj U-11/08 od 30. siječnja 2009. godine, prilikom razmatranja zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTVBiH, zaključio da je postojala valjana pravna osnova za donošenje navedenog Zakona, odnosno da je taj Zakon donesen u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Na temelju toga, podnositelj zahtjeva smatra da nije postojala ustavna osnova da entiteti tu dodatnu nadležnost Bosne i Hercegovine na bilo koji način preuzmu ili reguliraju na drugačiji način. U tom pogledu ukazuje da je jedino organ koji je uspostavio VSTVBiH, a to je Parlamentarna skupština, mogao donijeti bilo kakvu odluku o uređenju VSTVBiH. Također, podnositelj zahtjeva navodi da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na sjednici od 4. ožujka 2025. godine utvrdilo Prijedlog zakona o VSTVBiH s prijedlogom Parlamentarnoj skupštini da ga razmatra po skraćenoj proceduri s ciljem ispunjavanja prioriteta u procesu pristupanja Europskoj uniji. Zbog toga podnositelj zahtjeva smatra da ne postoji nijedan pravni argument koji može osporiti valjanost uspostave VSTVBiH, odnosno da je *prima facie* jasno da Zakon o VSTSRS nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

13. Obrazlažući nesuglasnost osporenog Zakona sa člankom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je naveo da je tom odredbom jasno uspostavljena obveza da entiteti kao administrativno-teritorijalne jedinice moraju poštovati sva načela i proceduralne norme propisane Ustavom Bosne i Hercegovine te da se moraju pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine. Dalje je naveo da Zakon o VSTVBiH predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine te da je taj Zakon morao biti poštovan. Međutim, usprkos tome, Narodna skupština je donošenjem osporenog Zakona dovela do kolizije dvaju zakona, pri čemu je, prema sistemu hijerarhije pravnih normi, jasno da je državni zakon iznad bilo kojeg entitetskog propisa. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva ukazuje da iz članka 1. Zakona o VSTSRS proizlazi namjera entitetskog zakonodavca da "osnuje Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske" (u daljnjem tekstu: VSTSRS), dok je u članku 3. tog Zakona propisano: "Savjet je samostalan i neovisan organ u Republici Srpskoj". S druge strane, kako je navedeno, važeći državni zakon u članku 1. propisuje osnivanje VSTVBiH, dok stavak (2) istog članka izričito navodi: "Vijeće je samostalno tijelo Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravne osobe." Podnositelj zahtjeva dalje ističe da iz sadržaja osporenog Zakona proizlazi da se njime reguliraju sva pitanja koja su već uređena na državnoj razini te da Republika Srpska nema zakonodavnu nadležnost donositi propise o uređenju i funkcioniranju entitetskog pravosuđa izvan odredbi državnog zakona. Osim toga, ukazuje da se kolizija jasno ogleda u formulaciji članka 198. Zakona o VSTSRS, koji regulira prijelazne i završne odredbe. Tom odredbom je propisano da "svi nositelji pravosudnih funkcija koji su imenovani odlukom [VSTVBiH] prije stupanja na snagu ovoga zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužiteljstvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovoga zakona". Time se, prema ocjeni podnositelja zahtjeva, potvrđuje da je jasna intencija entitetskog zakonodavca da nakon stupanja na snagu ovog Zakona, kako to definira članak 200. spornog Zakona, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz članka 6. stavka 2., *de facto* izvrši razvlašćivanje VSTVBiH. U svezi s tim, podnositelj zahtjeva je ukazao da je predsjednik Republike Srpske u više navrata javno izjavio da "srpski predstavnici u pravosudnim institucijama i drugim institucijama Bosne i Hercegovine ne smiju ostati na svojim radnim mjestima", te da, ako to učine, "čine izdaju srpskog naroda". Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, time se ukazuje na diskriminatornu i neustavnu namjeru koja se očituje u kršenju ljudskih i radnih prava uposlenika državnih pravosudnih institucija koji dolaze iz reda srpskog naroda. Također, podnositelj zahtjeva ističe da se, uzimajući u obzir i ostala tri zakona s 18. posebne sjednice Narodne skupštine od 27. veljače 2025. godine (Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja izvanustavnih institucija Bosne i Hercegovine, Zakon o dopuni Kaznenog zakonika Republike Srpske i Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija), kao i izjave ključnih dužnosnika vlasti u Republici Srpskoj, može utvrditi i *ratio* donošenja osporenog Zakona, koji se sastoji u namjeri da se "razbije i podijeli državno pravosuđe".

b) Navodi iz zahtjeva broj U-9/25

14. Podnositelji poslanici navode da je donošenjem osporenog Zakona o VSTSRS entitetski zakonodavac postupio suprotno čl. I/2., III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. U odnosu na navode o nesuglasnosti osporenog Zakona s odredbom članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelji zahtjeva navode da je Parlamentarna skupština kao zakonodavni organ Bosne i Hercegovine usvojila Zakon o VSTVBiH. Navode da je Ustavni sud ranije utvrdio da se entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju u potpunosti pridržavati Ustava Bosne i Hercegovine koji je priznao normativnu hijerarhiju između državnog ustava i entitetskih pravnih sustava. Donoseći osporeni Zakon o VSTSRS, kojim se preuzima reguliranje materije koja je u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i koja je već regulirana Zakonom o VSTVBiH, entitetski zakonodavac je postupio suprotno odredbama članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, što osporeni Zakon čini neustavnim.

16. Obrazlažući nesuglasnost osporenog Zakona sa člankom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelji zahtjeva navode da entiteti i druge razine vlasti u Bosni i Hercegovini uživaju ustavnu autonomiju, ali je, prema navedenoj odredbi, ta autonomija podređena obvezi entiteta, kao i drugih administrativnih jedinica da se pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i "odluka institucija Bosne i Hercegovine". Navode da je Parlamentarna skupština usvojila Zakon o VSTVBiH i da on stoga predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine. Podnositelji zahtjeva ukazuju da je Zakonom o VSTVBiH, između ostalog, propisano da raniji entitetski zakoni kojima je regulirana ova materija prestaju važiti danom stupanja na snagu tog Zakona (članak 192. Prestanak važenja dosadašnjih zakona). Također je propisano da se ostali entitetski zakoni ili njihove odredbe moraju uskladiti s tim Zakonom, a da odredbe koje nisu u skladu s njim prestaju važiti (članak 93. Usklađivanje zakona). Stoga smatraju da je donoseći osporeni Zakon o VSTSRS entitetski zakonodavac postupao suprotno obvezama entiteta da poštuju "odluke institucija Bosne i Hercegovine", što taj Zakon čini protivnim odredbama članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

17. U svezi s navodima o nesuglasnosti osporenog Zakona s odredbama članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelji zahtjeva navode da su bosanskohercegovački entiteti sklopili Sporazum o VSTVBiH, kojim je pitanje odgovornosti za samostalnost, neovisnost, nepristranost, stručnost i efikasnost pravosuđa na razini entiteta i Bosne i Hercegovine prenesena u nadležnost Bosne i Hercegovine. Usvajajući Zakon o VSTSRS entitetski zakonodavac je ušao u nadležnosti koje je ranije Sporazumom o VSTVBiH prenio u nadležnost Bosne i Hercegovine, te na taj način prekršio odredbe članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Podnositelji zahtjeva navode da su takvim postupanjem vlasti entiteta Republika Srpska dovele u pitanje odredbe članka III/3. Ustava Bosne i Hercegovine o podjeli nadležnosti između Bosne i Hercegovine kao države i njezinih entiteta. U obrazloženju Prijedloga zakona o VSTSRS "predlagač" se pozvao na članak III/3. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je propisano da sve što nije u izričitoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine jest u nadležnosti entiteta. Međutim, "predlagač zakona" u potpunosti je ignorirao odredbu članka III/5.a) kojom se određuje na koji način država Bosna i Hercegovina može dobiti nadležnosti koje nisu izričito navedene kao njezine u članku III/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Navode da je Ustavni sud pojasnio pitanje podjele nadležnosti u predmetima br. U-5/98 (točka 12.) i U-26/01 (točka 22.) navodeći: "Ustav Bosne i Hercegovine stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sustava podjele nadležnosti članka III. Utemeljenjem institucija države Bosne i Hercegovine, Ustav im, također, dodjeljuje manje-više specifične ovlasti, što se može vidjeti iz članka IV/4. za Parlamentarnu skupštinu ili članka V/3. za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, a koje nisu nužno ponovljene u nabrajanju članka III/1. Tako je, npr. Predsjedništvu dodijeljena nadležnost civilne komande nad oružanim snagama u članku V/5.a), iako članak III/1. ne navodi izričito vojna pitanja u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Stoga se mora zaključiti da pitanja koja nisu izričito nabrojana u članku III/1. nisu nužno u isključivoj nadležnosti entiteta na isti način na koji entiteti mogu imati rezidualne nadležnosti u odnosu na odgovornosti institucija Bosne i Hercegovine."

c) Navodi iz zahtjeva broj U-12/25

19. Podnositelj 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 iz Preambule Ustava Bosne i Hercegovine proizlazi da državni zakonodavni organ – Parlamentarna skupština ima pravo donositi propise koji se primjenjuju na sve stanovnike Bosne i Hercegovine podjednako, bez obzira na to u kojoj od administrativnih jedinica (entitet, kanton, grad i općina) žive, zbog toga što suverenitet pripada državi Bosni i Hercegovini. Dalje navodi da nije moguće da organ niže razine vlasti preuzme dio suvereniteta države Bosne i Hercegovine i da svojim propisima osporava ili mijenja provođenje propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština. Podnositelj zahtjeva navodi da su entiteti formalno dali suglasnost za donošenje Zakona o VSTVBiH i da je taj Zakon više puta mijenjan. Te izmjene su vršene na temelju članka IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine koji Parlamentarnoj skupštini daje nadležnost donositi sve zakone koje smatra potrebnim, što je izraz suvereniteta Bosne i Hercegovine. Međutim, kako to podnositelj zahtjeva obrazlaže, Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje mogućnost "povlačenja suglasnosti entiteta", niti da entiteti svojim zakonima preuzimaju nadležnost državnih organa vlasti. Navodi da jedini način na koji se može intervenirati na bilo koji zakon koji je donijela Parlamentarna skupština jest promjenom ili stavljanjem izvan snage tih zakona upravo u okviru Parlamentarne skupštine. Stoga smatra da je osporeni Zakon o VSTSRS u suprotnosti sa čl. I/2., III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

d) Navodi iz zahtjeva broj U-15/25

20. Podnositelj Zvizdić smatra da je osporeni Pravilnik u suprotnosti sa čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Navodi da je ministar pravde Republike Srpske donio osporeni Pravilnik 7. ožujka 2025. godine, koji je 21. ožujka 2025. godine objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske", te je stupio na snagu narednog dana. U svezi s tim navodi da je osporeni Pravilnik formalno na snazi od 22. ožujka 2025. godine iako je Ustavni sud 7. ožujka 2025. godine stavio izvan snage sve akte donesene na temelju Zakona o VSTSRS. Analizirajući pitanje dopustivosti zahtjeva s aspekta članka 19. točka g) Pravila Ustavnog suda, podnositelj zahtjeva navodi da je ministar pravde Republike Srpske uputio osporeni Pravilnik na objavu iako je Ustavni sud privremeno stavio izvan snage Zakon o VSTSRS. Stoga smatra da "teorijski pravno" Pravilnik nije i ne može biti na snazi, ali da je "formalno pravno" ipak na snazi jer je činom objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srpske postao obvezujući za one organe i pojedince u Republici Srpskoj koji ga trebaju primjenjivati. Zbog navedenih razloga podnositelj zahtjeva smatra da je radi zaštite načela pravne sigurnosti i vladavine prava potrebno da Ustavni sud obustavi primjenu osporenog Pravilnika ili da konstatira da on nije na pravnoj snazi.

21. U odnosu na kršenje načela vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva navodi da osporeni Pravilnik krši to načelo na dva načina. Prvo, primjenom Pravilnika čine se daljnji koraci u uspostavi paralelne pravne i institucionalne strukture koja već postoji kroz državni VSTVBiH. Drugo, primjenom Pravilnika izravno se krši ustavno načelo prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće. Također navodi da je ministar pravde Republike Srpske donoseći osporeni Pravilnik ignorirao Ustav Bosne i Hercegovine, državni Zakon o VSTVBiH te Odluku Ustavnog suda o privremenoj mjeri. Podnositelj zahtjeva navodi da se u Preambuli Pravilnika kao osnova za njegovo donošenje navode članak 63. st. 1. i 2. Zakona o republičkoj upravi i članak 6. stavak 2. Zakona o VSTSRS, usprkos činjenici da je Zakon o VSTSRS privremeno stavljen izvan snage Odlukom o privremenoj mjeri Ustavnog suda.

22. U svezi s tvrdnjom o kršenju članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva navodi da iz navedene odredbe proizlazi obveza entiteta da poštuju odluke institucija Bosne i Hercegovine, što podrazumijeva i odluke Parlamentarne skupštine i Ustavnog suda. Navodi da je Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom regulirana ista materija koja je regulirana državnim Zakonom o VSTVBiH, te da stoga u konkretnom slučaju postoji kolizija državnog zakona i entitetskog podzakonskog akta. Ističe da je po sistemu hijerarhije pravnih normi jasno da je državni Zakon o VSTVBiH iznad bilo kojeg entitetskog propisa. Dakle, kako to podnositelj zahtjeva obrazlaže, kao što je Ustavni sud utvrdio da primjena Zakona o VSTSRS stvara paralelne pravne i institucionalne strukture, isto tako se može reći da primjena Pravilnika stvara paralelni sustav pravosuđa u Republici

Srpskoj. Iz navedenih razloga smatra da je osporeni Pravilnik u suprotnosti sa člankom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

23. U odnosu na kršenje članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva navodi da je nesporna činjenica da su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće, kao i da je svaka fizička i pravna osoba dužna poštovati ih. Svi organi vlasti su dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda. Međutim, donošenjem i stupanjem na snagu osporenog Pravilnika došlo je do očiglednog nepoštovanja Odluke Ustavnog suda o privremenoj mjeri, kojom je Zakon o VSTSRS privremeno stavljen izvan snage.

24. Ministarstvo je navelo da je donošenje osporenog Pravilnika predstavljalo opravdano i na zakonu utemeljeno vršenje ustavom priznatih entitetskih nadležnosti. Ističe da je prema Ustavu Bosne i Hercegovine Republika Srpska, kao jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini, zadržala sve nadležnosti koje nisu izričito prenesene na institucije Bosne i Hercegovine. Ministarstvo dalje navodi da je osporeni Pravilnik donesen 7. ožujka 2025. godine na temelju članka 6. Zakona o VSTSRS, koji je u tom trenutku bio na snazi i proizvodio pravno dejstvo u pravnom sustavu Republike Srpske. Ističe da je privremena mjera Ustavnog suda, kojom je taj Zakon stavljen izvan snage, donesena istog dana kao i osporeni Pravilnik, ali nakon što je Pravilnik već bio upućen u službenu proceduru. Stoga Ministarstvo nije bilo u mogućnosti znati za odluku Ustavnog suda o privremenoj mjeri, niti je bilo obvezno postupati po njoj sve dok ona ne bude formalno objavljena u službenim glasilima. Iz navedenog razloga Ministarstvo smatra da na teritoriju Republike Srpske nije postojala formalno obvezujuća odluka koja bi obustavila primjenu Zakona o VSTSRS, zbog čega je Ministarstvo bilo u pravnoj obvezi postupati u skladu s važećim propisima kako bi osiguralo kontinuitet rada i nesmetano funkcioniranje pravosudnih institucija Republike Srpske. Navodi da temeljno načelo pravne sigurnosti zahtijeva da organi javne vlasti postupaju isključivo po propisima koji su u tom trenutku na pravnoj snazi, te ističe da je osporeni Pravilnik donesen upravo na temelju zakona koji je u tom trenutku bio na snazi, te da nije bilo dužno postupati po odluci koja u tom trenutku nije formalno stupila na snagu. Osim toga, Ministarstvo navodi da je njegovo postupanje bilo u skladu s načelom dobre uprave, koje zahtijeva aktivan i odgovoran stav organa vlasti prema vršenju javnih ovlaštenja i zakonskih obveza. Stoga, Ministarstvo smatra da je donošenje osporenog Pravilnika bilo u potpunom skladu s pravnim okvirom koji je tada bio na snazi.

IV. Relevantni propisi

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

Članak I stavak 2.

2. Demokratska načela

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

Članak III stavak 3. točka b) i stavak 5. točka a)

Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

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 međunarodnog 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.

Članak VI stavak 5.

Ustavni sud

5. Odluke

Odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

26. **Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH" broj 16/04) u relevantnom dijelu glasi:

PREAMBULA

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

[…]

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

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

[…]

27. **Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom 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 u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1. st. od (1) do (3)

Utemeljivanje

(1) Ovim se zakonom utemeljuje Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće i regulira: njegov rad, ustrojstvo, djelokrug , ovlasti i uvjeti i mandat za obnašanje sudačke i tužiteljske dužnosti, imenovanje sudaca i tužitelja, stegovna odgovornost sudaca i tužitelja, privremeno udaljenje sudaca i tužitelja od obnašanja funkcije, nespojivost funkcije sudaca i tužitelja s drugim funkcijama, prestanak mandata sudaca i tužitelja i druga pitanja u svezi s radom Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća (u daljnjem tekstu: Vijeće).

(2) Vijeće je samostalno tijelo 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 – DJELOKRUG I OVLASTI

Članak 17. toč. od (1) do (7)

Ovlasti

Vijeće ima sljedeće ovlasti:

(1) imenuje suce, uključujući predsjednike sudova, suce porotnike i dodatne suce u sve sudove na državnoj, entitetskoj, kantonalnoj, okružnoj, osnovnoj i općinskoj razini u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, s izuzetkom ustavnih sudova entitetā Bosne i Hercegovine;

(2) imenuje glavne tužitelje, zamjenike glavnog tužitelja i tužitelje u sva tužiteljstva na državnoj, entitetskoj, kantonalnoj i okružnoj razini u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine;

(3) daje prijedloge mjerodavnim tijelima u svezi s njihovim predlaganjem i izborom sudaca Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudaca u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izvršavanja svojih ovlasti iz ovoga stavka Vijeće, prije davanja prijedloga, traži pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda;

(4) prima pritužbe protiv sudaca i tužitelja, vodi stegovne postupke, utvrđuje stegovnu odgovornost i izriče stegovne mjere sucima, sucima porotnicima, dodatnim sucima i tužiteljima;

(5) odlučuje o prizivima u stegovnim postupcima;

(6) odlučuje o privremenom udaljenju od obnašanja funkcije sudaca, sudaca porotnika, dodatnih sudaca i tužitelja;

(7) nadzire stručno usavršavanje sudaca i tužitelja i savjetuje entitetska središta za edukaciju sudaca i tužitelja i Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u svezi s usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudaca i tužitelja;

Članak 18.

Sudovi i tužiteljstva

Vijeće ima ovlasti navedene u članku 17. ovoga zakona u odnosu na pravosuđe u Bosni i Hercegovini što obuhvata sljedeće sudove i tužiteljstva:

(a) Sud Bosne i Hercegovine;

(b) Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine;

(c) Ustavni sud Republike Srpske i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine isključivo sukladno odredbama članka 17.(3) ovoga 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 tužiteljstvo Republike Srpske i Federalno tužiteljstvo Federacije Bosne i Hercegovine;

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

(i) Apelacijski sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Tužiteljstvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine;

Članak 92.

Prestanak važenja dosadašnjih zakona

Danom stupanja na snagu ovoga zakona prestaje važiti Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine, s izmjenama i dopunama, Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Republike Srpske, s izmjenama i dopunama i Zakon o Visokom sudačkom i tužiteljskom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, s izmjenama i dopunama.

Članak 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 sukladne ovom zakonu prestaju važiti.

28. **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. ožujka 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Osnivanje

Članak 1.

(1) Ovim zakonom osniva se Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske i uređuje njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja, uvjeti i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje i premještaj sudaca i javnih tužitelja, privremeno upućivanje sudaca i javnih tužitelja, ocjenjivanje sudaca i javnih tužitelja, disciplinska odgovornost sudaca i javnih tužitelja, privremeno udaljenje sudaca i javnih tužitelja od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudaca i javnih tužitelja sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudaca i javnih tužitelja i druga pitanja u vezi sa radom Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske.

(2) Ukoliko nije drugačije navedeno, odredbe u ovom zakonu koje se odnose na suca i javne tužitelje tumačit će se tako da uključuju i predsjednike sudova, glavne javne tužitelje i zamjenike glavnih javnih tužitelja.

Financiranje Savjeta

Članak 2.

Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: Savjet) se financira iz proračuna Republike Srpske i donatorskih sredstava.

Neovisni i samostalni organ

Članak 3.

(1) Savjet je samostalan i neovisan organ u Republici Srpskoj, koji se sastoji od Sudbenog i Tužilačkog odjeljenja, i ima svojstvo pravnog lica.

(2) Savjet ima zadatak da osigura neovisno, nepristrasno, efikasno i profesionalno pravosuđe, kako je propisano u članku 49. ovoga zakona.

(3) Sjedište Savjeta je u Banjoj Luci.

(4) Odgovarajuće prostorije, opremu i godišnji proračun za rad Savjeta obezbijedit će Vlada Republike Srpske.

GLAVA VIII.

NADLEŽNOSTI SAVJETA

Nadležnost

Članak 49. toč. 1–8.

Savjet ima sljedeće nadležnosti:

1) imenuje suce, uključujući predsjednike sudova i suce porotnike u sve sudove na teritoriji Republike Srpske sa izuzetkom Ustavnog suda Republike Srpske,

2) imenuje glavne tužitelje, zamjenike glavnog tužitelja i tužitelje u sva tužiteljstva na teritoriji Republike Srpske,

3) odlučuje o prigovorima u postupku ocjenjivanja sudaca i tužitelja,

4) daje prijedloge predsjedniku Republike u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudaca Ustavnog suda,

5) odlučuje o prestanku mandata sudaca, tužitelja, predsjednika sudova, glavnih tužitelja i zamjenika glavnih tužitelja,

6) prima pritužbe protiv sudaca i tužitelja, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sucima, sucima porotnicima, i tužiteljima i odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima,

7) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudaca, sudaca porotnika, i tužitelja,

8) nadzire stručno usavršavanje sudaca i tužitelja i Savjetuje Centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca Republike Srpske,

Primjena nadležnosti

Članak 50.

(1) Savjet ima zakonom utvrđene nadležnosti u odnosu na sudove i tužiteljstva u Republici Srpskoj izuzev Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: Ustavni sud).

(2) U odnosu Ustavni sud Republike Srpske Savjet ima nadležnosti isključivo sukladno sa odredbama članka 49. točka 4) ovoga zakona.

GLAVA XXV.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Reguliranje statusa nositelja pravosudnih funkcija

Članak 198.

(1) Suci, suci-porotnici, tužitelji, predsjednici sudova, glavni tužitelji i zamjenici glavnih tužitelja u sudovima i javnim tužiteljstvima Republike Srpske, a koji su imenovani odlukom Visokog sudbenog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovoga zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužiteljstvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovoga zakona.

(2) Dodatni suci koje su imenovani odlukom Visokog sudbenog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovoga zakona prelaze u status redovitog suca stupanjem na snagu ovoga zakona.

Početak rada Savjeta

Članak 200.

Savjet je dužan da počne sa radom u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz članka 6. stavak 2. ovoga zakona.

Stupanje na snagu

Članak 201.

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

29. **Pravilnik o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 25/25 od 21. ožujka 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Predmet

Članak 1.

Ovim pravilnikom se propisuje postupak kandidovanja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: prvi Savjet) sve do uspostavljanja pune funkcionalnosti Savjeta i izbora redovitih članova sukladno sa Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske (u daljnjemu tekstu: Zakon).

Članovi prvog Savjeta

Članak 2.

(1) Do uspostavljanja pune funkcionalnosti Savjeta i izbora redovitih članova Savjeta, prvi Savjet broji 13 članova.

(2) Četiri člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Srpske.

(3) Četiri člana prvog Savjeta imenuje glavni republički javni tužitelj Republičkog javnog tužilaštva iz reda republičkih javnih tužitelja Republičkog javnog tužilaštva.

(4) Tri člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske, koji su istaknuti pravnici, lica visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznata po efikasnosti i stručnosti, te treba da imaju stručne kvalifikacije i iskustvo relevantno za rad Savjeta.

(5) Jednog člana prvog Savjeta imenuje predsjednik Advokatske komore Republike Srpske iz reda odvjetnika članova Advokatske komore Republike Srpske.

(6) Član prvog Savjeta je ministar pravde u Vladi Republike Srpske kao član po položaju.

(7) Za člana prvog Savjeta iz stavka 4. ovoga pravilnika ne može biti izabrano lice koje obavlja pravosudnu funkciju, članovi Vlade i lice koje je izvršni organ vlasti u jedinicama lokalne samouprave, niti lice koje obavlja javno izabranu funkciju u zakonodavnom organu na bilo kojoj razini, niti odvjetničku djelatnost.

(8) Pozive za imenovanje članova prvog Savjeta sukladno sa odredbama ovoga članka upućuje ministar pravde.

(9) U slučaju nepostupanja po pozivu iz stavka 8. ovoga članka u roku od tri dana od dana dostavljanja tog poziva, neimenovani broj članova prvog Savjeta imenovat će odlukom Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade Republike Srpske.

(10) Članovi prvog Savjeta koji budu imenovani sukladno sa stavkom 9. ovoga članka moraju biti istaknuti pravnici, lica visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznata po efikasnosti i stručnosti, te treba da imaju stručne kvalifikacije i iskustvo relevantno za rad Savjeta.

Mandat i zadatci članova prvog Savjeta

Članak 3.

(1) Članovi prvog Savjeta imaju ograničeni mandat, u trajanju od najdulje 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga pravilnika.

(2) Zadatak članova prvog Savjeta je da usvoje neophodne pravilnike potrebne za rad Savjeta, da obezbijede provođenje postupka izbora redovitih članova Savjeta sukladno sa Zakonom, te da obezbijede početak funkcioniranja Savjeta u punom kapacitetu.

(3) Nakon izbora redovitih članova Savjeta ili po isteku mandata od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga pravilnika, mandat članova prvog Savjeta prestaje.

Sjednice prvog Savjeta

Članak 4.

(1) Sjednice prvog Savjeta saziva i njima predsjedava ministar pravde Republike Srpske.

(2) Kvorum za rad i odlučivanje čini devet članova prvog Savjeta.

(3) Odluke se donose većinom glasova prisutnih članova prvog Savjeta.

(4) U pitanjima u kojima su glasovi podijeljeni, glas ministra pravde je odlučujući.

Prva sjednica

Članak 5.

(1) Ministar pravde saziva prvu sjednicu Savjeta u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovoga pravilnika.

(2) Na prvoj sjednici će se odrediti rok potreban za donošenje Poslovnika o radu Savjeta i Pravilnika o postupku kandidovanja i izboru članova Savjeta.

(3) Nakon donošenja akata iz stavka 2. ovoga članka, prvi Savjet pokreće i osigurava provođenje postupka izbora redovitih članova Savjeta sukladno sa Zakonom.

Stupanje na snagu

Članak 6.

Ovaj pravilnik stupa na snagu narednoga dana od dana objave u "Službenom glasniku Republike Srpske".

V. Dopustivost

30. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbi članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. toč. a) i g) Pravila Ustavnog suda.

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

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.

32. Članak 19. stavak (1) toč. a) i g) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

[...]

g) osporeni opći akt nije na snazi.

33. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti podnijeli su predsjedatelj Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine, jedanaest poslanika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti u smislu članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud zapaža da podnositelji zahtjeva traže ocjenu ustavnosti Zakona o VSTSRS, iz čega slijedi da je nesporno da su u tom dijelu zahtjevi za ocjenu ustavnosti dopustivi. Međutim, podnositelj Zvizdić je tražio i ocjenu ustavnosti Pravilnika. Imajući u vidu da je Ustavni sud Odlukom o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine privremeno stavio izvan snage *ab initio* Zakon o VSTSRS, ali i sve akte koji su doneseni na temelju tog Zakona (vidi točku 5. ove odluke), kao sporna postavljaju se pitanja je li osporeni Pravilnik i dalje na pravnoj snazi, te je li Ustavni sud nadležan ispitivati ustavnost Pravilnika kao akta niže pravne snage od zakona.

34. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je osporeni Pravilnik objavljen 7. ožujka 2025. godine, dakle istog dana kada je Ustavni sud donio i objavio Odluku o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine. Međutim, osporeni Pravilnik je objavljen u Službenom glasniku Republike Srpske od 21. ožujka 2025. godine, te je stupio na snagu narednog dana – 22. ožujka 2025. godine, kako je propisano člankom 6. Pravilnika (vidi točku 28. ove odluke). Iz tog razloga Ustavni sud je donio Rješenje broj U-8/25 kojim je utvrđeno da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović nije postupio po Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine (vidi točku 6. ove odluke). Međutim, osporeni Pravilnik je objavljen nakon donošenja privremene mjere Ustavnog suda i tada je stupio na pravnu snagu. Stoga zahtjev podnositelja Zvizdića za ocjenu ustavnosti Pravilnika nije nedopustiv s aspekta članka 19. točka g) Pravila Ustavnog suda.

35. Analizirajući pitanje je li Ustavni sud nadležan ispitivati ustavnost Pravilnika kao akta niže pravne snage od zakona, Ustavni sud podsjeća da članak VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno ne propisuje nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata niže snage od zakona. Međutim, Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi u predmetima koji su pokrenuti shodno članku VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine *ad hoc* odlučivao hoće li prihvatiti nadležnost da u takvim slučajevima odlučuje o podzakonskim aktima (vidi Odluku o dopustivosti broj *U-13/21* od 24. ožujka 2022. godine, toč. 28–40., objavljenu u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 22/22). U tom predmetu Ustavni sud je naglasio da bi, slijedeći praksu iz nadležnosti članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, mogao uspostaviti nadležnost jedino ako bi se radilo o očiglednom kršenju nekog prava u svezi s pitanjem koje proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava ili ako bi se osporenim aktom reguliralo pitanje koje nema osnove u zakonu ili ako bi osporeni akt donio nenadležan organ ili ako u zakonu nema osnove za donošenje takvog akta ili u slučaju da je osporeni akt izašao izvan okvira zakona (*idem*, točka 40.).

36. Imajući u vidu navedeno, kao i da je osporeni Pravilnik donesen na temelju članka 6. stavak 2. osporenog Zakona o VSTSRS i da predstavlja provedbeni akt tog Zakona, kao i da se donošenjem osporenog Pravilnika pokreću pitanja kršenja čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da je to dovoljno za zaključak da postoji nadležnost Ustavnog suda u smislu članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da odlučuje o ustavnosti osporenog Pravilnika.

37. Stoga, imajući u vidu odredbe članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) toč. a) i g) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da su zahtjevi dopustivi zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti i da postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da su ispunjeni uvjeti za razmatranje merituma zahtjeva.

VI. Meritum

38. Podnositelji zahtjeva navode da Zakon o VSTSRS i Pravilnik nisu u skladu sa čl. I/2., III/3.b), III/5.a) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, podnositelji zahtjeva, u biti, tvrde da se osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom reguliraju sva pitanja koja su već uređena državnim Zakonom o VSTVBiH, te da Republika Srpska nema zakonodavnu nadležnost donositi propise o uređenju i funkcioniranju entitetskog pravosuđa izvan odredbi državnog zakona.

39. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine tumačio na način da sadrži načelo vladavine prava. Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava podrazumijeva da svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja 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 sustav 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. lipnja 2017. godine, točka 19., i *U-6/06* od 29. ožujka 2008. godine, točka 22.).

40. Također, Ustavni sud podsjeća i da je u svojoj praksi već zauzeo jasno stajalište o ustavnoj obvezi poštovanja državnih zakona. Tako je u Odluci broj U-14/04 Ustavni sud istaknuo da "donošenje entitetskih zakona oprečno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredbi članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te da se obveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati" (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-14/04* od 29. listopada 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 članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i povredu načela vladavine prava iz članka 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. svibnja 2011. godine, *U-4/12* od 26. svibnja 2012. godine, *U-26/13* od 26. ožujka 2015. godine, *U-11/15* od 6. travnja 2016. godine, *U-17/22* od 1. i 2. prosinca 2022. godine, *U-22/18* od 5. srpnja 2019. godine, *U-10/21* od 2. prosinca 2021. godine, *U-9/22* od 26. svibnja 2022. godine, *U-3/21* od 28. rujna 2023. godine, *U-2/24* od 30. svibnja 2024. godine i *U-12/24* od 19. rujna 2024. godine, sve dostupne na www.ustavnisud.ba).

41. Imajući u vidu suštinu navoda iz zahtjeva, Ustavni sud najprije podsjeća da se pitanjem ustavnosti procedure uspostave dodatnih nadležnosti Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i ustavnosti donošenja Zakona o VSTVBiH bavio u Odluci broj U-11/08 od 30. siječnja 2009. godine, 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 člankom III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim su dali suglasnost da se uspostavi institucija države Bosne i Hercegovine pod nazivom Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće od dana stupanja na snagu novog Zakona o VSTV-u. Vijeće ministara se obvezalo da će Parlamentarnoj skupštini predati Nacrt zakona. Nesporno je, dakle, da je Bosna i Hercegovina, u smislu članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, preuzela nadležnost od entitetā u ovoj oblasti pravosuđa nakon što su o tome entiteti postigli suglasnost, čime je stvorena ustavna osnova za donošenje pobijanog Zakona, kao i njegovih izmjena i dopuna. [...] Ustavni sud, i u ovom kontekstu, naglašava da je formalni prijenos nadležnosti s entitetske na državnu razinu izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća prenesena na državnu razinu. Parlamentarna skupština je donijela pobijani Zakon u oblasti koja je prenesena na državnu razinu, postupajući na taj način u okviru svojih ovlasti iz članka IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine [...]" (vidi *U-11/08*, točka 23.).

42. U tom kontekstu, Ustavni sud također podsjeća na stajalište 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. rujna 2023. godine, točka 39.). Također, Ustavni sud podsjeća da je pitanje mogućnosti i načina "vraćanja" entitetima nadležnosti, koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, razmatrao u Odluci broj U-2/22. U tom predmetu Ustavni sud je podsjetio da odredbama Ustava Bosne i Hercegovine nije regulirana mogućnost vraćanja preuzetih dodatnih nadležnosti na temelju povlačenja suglasnosti jednog od entitetā ili na temelju ponovne suglasnosti entitetā o vraćanju prenesenih nadležnosti. Međutim, Ustavni sud je zauzeo stajalište da takav reverzibilan prijenos nadležnosti ne bi bio protivan Ustavu Bosne i Hercegovine, uz napomenu da se tako nešto ne bi moglo uraditi unilateralno. Za prijenos nadležnosti neophodno je ostvariti poštovanje odredbi Ustava 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 obveze 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. svibnja 2011. godine, točka 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 koja je smislu članka IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine isključivo nadležna za reguliranje tih oblasti. Parlamentarna skupština je donijela navedene zakone i stoga ih samo ona može staviti izvan snage. U takvim okolnostima povlačenje ranije dane suglasnosti za prijenos nadležnosti s entitetā na državu ne može za pravnu posljedicu imati prestanak već uspostavljenih nadležnosti Bosne i Hercegovine. Pri tome je Ustavni sud posebno istaknuo da takvu pravnu posljedicu ne bi moglo imati ni zaključivanje novih sporazuma između entitetā kojim bi eventualno bila regulirana pitanja vraćanja preuzetih nadležnosti sve dok u Parlamentarnoj skupštini ne bi bila donesena odgovarajuća odluka o prijenosu (vraćanju) dodatnih nadležnosti na entitete. Prema tome, u situaciji kada je neka nadležnost entiteta na temelju suglasnosti prenesena na državnu razinu ona postaje dio isključive nadležnosti države, pa shodno načelu vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine samo na temelju odluka donesenih u institucijama Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština) može doći do vraćanja tih ranije prenesenih nadležnosti (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/22* od 26. svibnja 2022. godine, toč. 87–89.).

43. Vraćajući se na konkretne zahtjeve, Ustavni sud primjećuje da se osporenim Zakonom o VSTSRS propisuje rad VSTSRS, potom njegova organizacija, nadležnosti i ovlasti. Također, propisuju se uvjeti i mandat za vršenje sudačke i tužiteljske funkcije. Osim toga, propisuju se uvjeti za imenovanje i premještaj, privremeno upućivanje, ocjenjivanje, stegovnu odgovornost, privremeno udaljenje od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti s drugim funkcijama i prestanak mandata sudaca i javnih tužitelja, kao i druga pitanja u svezi s radom VSTSRS (članak 1.). Također, na temelju članka 6. stavak 2. Zakona o VSTSRS (vidi točku 27. ove odluke) donesen je osporeni Pravilnik i njime je reguliran postupak kandidiranja i izbora prvih članova VSTSRS. Međutim, kako je

već prikazano, državnim Zakonom o VSTVBiH je u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine osnovan VSTVBiH i reguliran njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlasti i uvjeti i mandat za vršenje sudačke i tužiteljske funkcije, imenovanje sudaca i tužitelja, stegovna odgovornost sudaca i tužitelja, privremeno udaljenje sudaca i tužitelja od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudaca i tužitelja s drugim funkcijama, prestanak mandata sudaca i tužitelja i druga pitanja u svezi s radom VSTVBiH (članak 1.). Dakle, osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom regulira se ista materija koja je već regulirana državnim Zakonom o VSTVBiH.

44. U svezi s tim, Ustavni sud ponovno ukazuje da su entiteti zaključili Sporazum o VSTVBiH. Na taj način, uz suglasnost entitetā, u oblasti pravosuđa je došlo do uspostave nadležnosti Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. To je istodobno značilo i nadležnost Parlamentarne skupštine da, shodno članku IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, donese Zakon o VSTVBiH kojim je osnovan VSTVBiH kao neovisni i samostalni organ koji ima zadaću osigurati neovisno, nepristrano i profesionalno pravosuđe (čl. 3. i 17. Zakona o VSTVBiH). Stupanjem na snagu Zakona o VSTVBiH prestao je važiti Zakon o VSTSRS koji je do tada važio na teritoriju Republike Srpske (članak 92.). Na temelju tog Zakona sve odredbe ostalih entitetskih zakona su se morale usuglasiti sa Zakonom o VSTVBiH (članak 93.). Dakle, Zakonom o VSTVBiH uspostavljena je nadležnost države Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa i taj Zakon nesporno predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine u smislu članka III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, osporenim Zakonom o VSTSRS i Pravilnikom se pravosuđe na teritoriju entiteta Republika Srpska izuzima iz nadležnosti VSTVBiH i stavlja u nadležnost novouspostavljenog VSTSRS. Na taj način se *de facto* i *de iure* nastoji uzurpirati nadležnost Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa na teritoriju entiteta Republika Srpska i nadležnost u toj oblasti "vratiti" entitetu Republika Srpska.

45. Dakle, kako je prethodno detaljno objašnjeno, postupak "vraćanja" entitetima nadležnosti, koje su prethodno uspostavljene kao nadležnost Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, u isključivoj je nadležnosti Parlamentarne skupštine. Unilateralnim akcijama jednog od entiteta (povlačenjem prethodno dane suglasnosti, donošenjem zakona koji reguliraju istu materiju i sl.) nije moguće (ponovo) uspostaviti nadležnost entiteta za onu oblast u kojoj je prethodno uspostavljena nadležnost države Bosne i Hercegovine na temelju članka III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Prema tome, imajući u vidu nesporan sadržaj Zakona o VSTVBiH, sadržaj osporenog Zakona o VSTSRS i Pravilnika kojim se preuzimaju nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kao i nespornu praksu Ustavnog suda, jasno je da u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoje odredbe na temelju kojih bi se mogla opravdati ustavnost osporenih pravnih akata koje je donijela Narodna skupština.

46. Imajući u vidu navedeno, kao i svoju raniju praksu, Ustavni sud smatra da je Zakon o VSTSRS u suprotnosti sa čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Iz istih razloga, Ustavni sud zaključuje da je i osporeni Pravilnik, kao provedbeni akt navedenog Zakona, u suprotnosti sa čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

47. Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa člankom 61. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da Zakon o VSTSRS i Pravilnik prestaju važiti od dana njihove objave u "Službenom glasniku Republike Srpske" ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 19/25 od 5. ožujka 2025. godine i broj 25/25 od 21. ožujka 2025. godine).

Ostali navodi

48. Konačno, Ustavni sud zapaža da su podnositelji zahtjeva osporili ustavnost osporenih pravnih akata i s aspekta članka III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe posebno ispitivati te navode.

VII. Zaključak

49. Ustavni sud zaključuje da Zakon o VSTSRS i Pravilnik, kao provedbeni akt tog Zakona, nisu u skladu sa čl. I/2., III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine zbog toga što je njihovim donošenjem prekršeno ustavno načelo vladavine prava iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su entiteti dužni poštovati zakone Bosne i Hercegovine, te članak III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su entiteti dužni poštovati "odluke institucija Bosne i Hercegovine", kao i načelo iz članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće.

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

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, v. r.

440

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **АП-3523/21**, на основу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (3) и члана 72 став (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст ("Службени гласник Босне и Херцеговине" бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница
Валерија Галић, потпредсједница
Angelika Nußberger, потпредсједница
Мирсад Ћеман, судија
Helen Keller, судија
Марин Вукоја, судија
на сједници одржаној 29. маја 2025. године донио је

РЈЕШЕЊЕ

Утврђује се да Општински суд у Тузли, односно предсједник Општинског суда у Тузли није извршио Одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине број АП-3523/21 од 30. новембра 2023. године.

У складу са чланом 72 став (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, ово рјешење доставља се Тужилаштву Босне и Херцеговине.

Рјешење објавити у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", "Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине", "Службеном гласнику Републике Српске" и "Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Уставни суд Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) Одлуком о допустивости и меритуму

(у даљњем тексту: Одлука) број АП-3523/21 од 30. новембра 2023. године усвојио је апелацију коју је поднијела Зехра Ханушић и утврдио повреду права на правично суђење из члана II/3.e) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у односу на доношење одлуке у разумном року у поступку који се води пред Општинским судом у Тузли под бројем 32 0 К 140902 15 К 2. Том одлуком Уставни суд је, у складу са чланом 62 став (7) Правила Уставног суда, наложио предсједнику Општинског суда у Тузли да одмах предузме одговарајуће мјере за окончање наведеног поступка у складу са чланом II/3.e) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Такође, Уставни суд је, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, наложио предсједнику Општинског суда у Тузли да у року од три мјесеца од дана достављања наведене одлуке обавијести Уставни суд о предузетим мјерама с циљем извршења те одлуке.

2. Одлука Уставног суда је 21. децембра 2023. године достављена Општинском суду у Тузли. Рок за извршење наведене одлуке Уставног суда је истекао 22. марта 2024. године.

3. Општински суд у Тузли је дописом од 18. марта 2024. године обавијестио Уставни суд да је на главном претресу 22. фебруара 2024. године донио рјешење у којем је одређено да ће главни претрес бити накнадно одређен након што се оконча поступак саслушања свједока Н. М. пред надлежним органима Републике Француске.

4. Уставни суд је дописима од 10. маја и 8. августа 2024. године затражио од Општинског суда у Тузли да се поновно очитује о извршењу коначне и обавезујуће одлуке Уставног суда, те је затражио достављање одговарајућих доказа који потврђују њено спровођење. Поступајући по захтјевима Уставног суда, Општински суд у Тузли је 17. маја и 9. августа 2024. године обавијестио Уставни суд да је поступак међународне правне помоћи још у току и да надлежно министарство још увијек није доставило повратну информацију.

5. Уставни суд подсјећа да су, према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће. Члан 72 Правила Уставног суда прописује да је свако физичко и правно лице дужно да поштује коначне и обавезујуће одлуке Уставног суда (став 1), као и да су сви органи власти дужни, у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и законом, да спроводе одлуке Уставног суда (став 2). Наведеним чланом је прописано и да Уставни суд доноси рјешење којим се утврђује да одлука Уставног суда није извршена, односно може да одреди начин извршења одлуке (став 6).

6. Наиме, Уставни суд напомиње да је Одлуком број АП-3523/21 од 30. новембра 2023. године утврдио кршење права на суђење у разумном року будући да је наведени кривични поступак пред Општинским судом у Тузли у вријеме доношења Одлуке трајао десет година и осам мјесеци, па је одредио начин и рок за извршење те одлуке. Међутим, Уставни суд запажа да је тај поступак још увијек у поступку међународне правне помоћи по замолници за саслушање свједока, као што је то било и у вријеме доношења Одлуке Уставног суда. С обзиром на то, Уставни суд указује да Општински суд у Тузли није предузео одговарајуће мјере с циљем окончања наведеног поступка, односно да није поступио по налогу Уставног суда из наведене одлуке.

7. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да Општински суд у Тузли, односно предсједник тог суда није извршио коначну и обавезујућу Одлуку Уставног суда број АП-3523/21 од 30. новембра 2023. године.

8. С обзиром на то, Уставни суд је, на основу члана 72 Правила Уставног суда, одлучио као у изреци овог рјешења.

9. У складу са чланом 72 став (6) Правила Уставног суда, ово рјешење се доставља надлежном Тужилаштву Босне и Херцеговине на даљње поступање у складу са законом.

10. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Сеада Палаврић, с. р.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-3523/21**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (3) i člana 72. stav (6) 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

RJEŠENJE

Utvrđuje se da Općinski sud u Tuzli, odnosno predsjednik Općinskog suda u Tuzli nije izvršio Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj AP-3523/21 od 30. novembra 2023. godine.

U skladu sa članom 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

Rješenje 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

1. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) Odlukom o dopustivosti i meritumu (u daljnjem tekstu: Odluka) broj AP-3523/21 od 30. novembra 2023. godine usvojio je apelaciju koju je podnijela Zehra Hanušić i utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na donošenje odluke u razumnom roku u postupku koji se vodi pred Općinskim sudom u Tuzli pod brojem 32 0 K 140902 15 K 2. Tom odlukom Ustavni sud je, u skladu sa članom 62. stav (7) Pravila Ustavnog suda, naložio predsjedniku Općinskog suda u Tuzli da odmah preduzme odgovarajuće mjere za okončanje navedenog postupka u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Također, Ustavni sud je, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila

Ustavnog suda, naložio predsjedniku Općinskog suda u Tuzli da u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja navedene odluke obavijesti Ustavni sud o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja te odluke.

2. Odluka Ustavnog suda je 21. decembra 2023. godine dostavljena Općinskom sudu u Tuzli. Rok za izvršenje navedene odluke Ustavnog suda je istekao 22. marta 2024. godine.

3. Općinski sud u Tuzli je dopisom od 18. marta 2024. godine obavijestio Ustavni sud da je na glavnom pretresu 22. februara 2024. godine donio rješenje u kojem je određeno da će glavni pretres biti naknadno određen nakon što se okonča postupak saslušanja svjedoka N. M. pred nadležnim organima Republike Francuske.

4. Ustavni sud je dopisima od 10. maja i 8. augusta 2024. godine zatražio od Općinskog suda u Tuzli da se ponovno očituje o izvršenju konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda, te je zatražio dostavljanje odgovarajućih dokaza koji potvrđuju njeno provođenje. Postupajući po zahtjevima Ustavnog suda, Općinski sud u Tuzli je 17. maja i 9. augusta 2024. godine obavijestio Ustavni sud da je postupak međunarodne pravne pomoći još u toku i da nadležno ministarstvo još uvijek nije dostavilo povratnu informaciju.

5. Ustavni sud podsjeća da su, prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće. Član 72. Pravila Ustavnog suda propisuje da je svaka fizička i pravna osoba dužna da poštuje konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda (stav 1), kao i da su svi organi vlasti dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda (stav 2). Navedenim članom je propisano i da Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može odrediti način izvršenja odluke (stav 6).

6. Naime, Ustavni sud napominje da je Odlukom broj AP-3523/21 od 30. novembra 2023. godine utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku budući da je navedeni krivični postupak pred Općinskim sudom u Tuzli u vrijeme donošenja Odluke trajao deset godina i osam mjeseci, pa je odredio način i rok za izvršenje te odluke. Međutim, Ustavni sud zapaža da je taj postupak još uvijek u postupku međunarodne pravne pomoći po zamolnici za saslušanje svjedoka, kao što je to bilo i u vrijeme donošenja Odluke Ustavnog suda. S obzirom na to, Ustavni sud ukazuje da Općinski sud u Tuzli nije preduzeo odgovarajuće mjere s ciljem okončanja navedenog postupka, odnosno da nije postupio po nalogu Ustavnog suda iz navedene odluke.

7. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da Općinski sud u Tuzli, odnosno predsjednik tog suda nije izvršio konačnu i obavezujuću Odluku Ustavnog suda broj AP-3523/21 od 30. novembra 2023. godine.

8. S obzirom na to, Ustavni sud je, na osnovu člana 72. Pravila Ustavnog suda, odlučio kao u izreci ovog rješenja.

9. U skladu sa članom 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda, ovo rješenje se dostavlja nadležnom Tužilaštvu Bosne i Hercegovine na daljnje postupanje u skladu sa zakonom.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić, s. r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-3523/21**, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (3) i članka 72. stavak (6) 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, dopredsjednica
Angelika Nußberger, dopredsjednica
Mirsad Ćeman, sudac
Helen Keller, sutkinja
Marin Vukoja, sudac
na sjednici održanoj 29. svibnja 2025. godine donio je

RJEŠENJE

Utvrđuje se da Općinski sud u Tuzli, odnosno predsjednik Općinskog suda u Tuzli nije izvršio Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj AP-3523/21 od 30. studenog 2023. godine.

U skladu sa člankom 72. stavak (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine.

Rješenje 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

1. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) Odlukom o dopustivosti i meritumu (u daljnjem tekstu: Odluka) broj AP-3523/21 od 30. studenog 2023. godine usvojio je apelaciju koju je podnijela Zehra Hanušić i utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz članka II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na donošenje odluke u razumnom roku u postupku koji se vodi pred Općinskim sudom u Tuzli pod brojem 32 0 K 140902 15 K 2. Tom odlukom Ustavni sud je, u skladu sa člankom 62. stavak (7) Pravila Ustavnog suda, naložio predsjedniku Općinskog suda u Tuzli da odmah poduzme odgovarajuće mjere za okončanje navedenog postupka u skladu sa člankom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također, Ustavni sud je, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, naložio predsjedniku Općinskog suda u Tuzli da u roku od tri mjeseca od dana dostave navedene odluke obavijesti Ustavni sud o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja te odluke.

2. Odluka Ustavnog suda je 21. prosinca 2023. godine dostavljena Općinskom sudu u Tuzli. Rok za izvršenje navedene odluke Ustavnog suda je istekao 22. ožujka 2024. godine.

3. Općinski sud u Tuzli je dopisom od 18. ožujka 2024. godine obavijestio Ustavni sud da je na glavnom pretresu 22. veljače 2024. godine donio rješenje u kojem je određeno da će glavni pretres biti naknadno određen nakon što se okonča postupak saslušanja svjedoka N. M. pred nadležnim organima Republike Francuske.

4. Ustavni sud je dopisima od 10. svibnja i 8. kolovoza 2024. godine zatražio od Općinskog suda u Tuzli da se ponovno očituje o izvršenju konačne i obvezujuće odluke Ustavnog suda, te je zatražio dostavu odgovarajućih dokaza

koji potvrđuju njezinu provedbu. Postupajući po zahtjevima Ustavnog suda, Općinski sud u Tuzli je 17. svibnja i 9. kolovoza 2024. godine obavijestio Ustavni sud da je postupak međunarodne pravne pomoći još u tijeku i da nadležno ministarstvo još uvijek nije dostavilo povratnu informaciju.

5. Ustavni sud podsjeća da su, prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće. Članak 72. Pravila Ustavnog suda propisuje da je svaka fizička i pravna osoba dužna poštovati konačne i obvezujuće odluke Ustavnog suda (stavak 1.), kao i da su sva tijela vlasti dužna, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda (stavak 2.). Navedenim člankom je propisano i da Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, odnosno može odrediti način izvršenja odluke (stavak 6.).

6. Naime, Ustavni sud napominje da je Odlukom broj AP-3523/21 od 30. studenog 2023. godine utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku budući da je navedeni kazneni postupak pred Općinskim sudom u Tuzli u vrijeme donošenja Odluke trajao deset godina i osam mjeseci, pa je odredio način i rok za izvršenje te odluke. Međutim, Ustavni sud zapaža da je taj postupak još uvijek u postupku međunarodne pravne pomoći po zamolnici za saslušanje svjedoka, kao što je to bilo i u vrijeme donošenja Odluke Ustavnog suda. S obzirom na to, Ustavni sud ukazuje da Općinski sud u Tuzli nije poduzeo odgovarajuće mjere s ciljem okončanja navedenog postupka, odnosno da nije postupio po nalogu Ustavnog suda iz navedene odluke.

7. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da Općinski sud u Tuzli, odnosno predsjednik tog suda nije izvršio konačnu i obvezujuću Odluku Ustavnog suda broj AP-3523/21 od 30. studenog 2023. godine.

8. S obzirom na to, Ustavni sud je, na temelju članka 72. Pravila Ustavnog suda, odlučio kao u izreci ovog rješenja.

9. U skladu sa člankom 72. stavak (6) Pravila Ustavnog suda, ovo rješenje se dostavlja nadležnom Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine na daljnje postupanje u skladu sa zakonom.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Seada Palavrić,v. r.

С А Д Р Ж А Ј

ПРЕДСЈЕДНИШТВО
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
428 Закључак број 01-50-1-1364-44/25 (српски језик) 1
Zaključak broj 01-50-1-1364-44/25 (bosanski jezik) 1
Zaključak broj 01-50-1-1364-44/25 (hrvatski jezik) 2
САВЈЕТ МИНИСТАРА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
429 Одлука о одобравању уласка и боравка у Босни и Херцеговини под посебним условима (српски језик) 2
Odluka o odobravanju ulaska i boravka u Bosni i Hercegovini pod posebnim uslovima (bosanski jezik) 2
Odluka o odobravanju ulaska i boravka u Bosni i Hercegovini pod posebnim uvjetima (hrvatski jezik) 3
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
УПРАВА ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ
430 Упутство о начину поступања са пријавама за порез на додату вриједност и пријавама акцизе и разрезом пореза по службеној дужности (српски језик) 3
Uputstvo o načinu postupanja sa prijavama za porez na dodanu vrijednost i prijavama akcize i razrezom poreza po službenoj dužnosti (bosanski jezik) 9
Uputa o načinu postupanja s prijavama za porez na dodanu vrijednost i prijavama trošarine i razrezom poreza po službenoj dužnosti (hrvatski jezik) 14
ДРЖАВНА РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ЕЛЕКТРИЧНУ ЕНЕРГИЈУ - ДЕРК
431 Одлука о одобравању и примјени Тржишних правила (српски језик) 19
Odluka o odobravanju i primjeni Tržišnih pravila (bosanski jezik) 19
Odluka o odobravanju i primjeni Tržišnih pravila (hrvatski jezik) 19
432 Одлука о одобрењу Индикативног плана развоја производње за период 2026 - 2035. година (српски језик) 19
Odluka o odobrenju Indikativnog plana razvoja proizvodnje za period 2026. - 2035. godina (bosanski jezik) 19
Odluka o odobrenju Indikativnog plana razvoja proizvodnje za razdoblje 2026. - 2035. godina (hrvatski jezik) 20
КОНКУРЕНЦИЈСКИ САВЈЕТ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
433 Рјешење број УП-04-26-1-035-16/24 (српски језик) 20
Rješenje broj UP-04-26-1-035-16/24 (bosanski jezik) 23
Rješenje broj UP-04-26-1-035-16/24 (hrvatski jezik) 26
АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
434 Преглед постављених државни службеника по интерним огласима за мај 2025. године (српски језик) 28
Pregled postavljenih državnih službenika po internim oglasima za maj 2025. godine (bosanski jezik) 29
Pregled postavljenih državnih službenika po internim natječajima za svibanj 2025. godine (hrvatski jezik) 29
УСТАВНИ СУД
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
435 Одлука број У-21/24 (српски језик) 30
Odluka broj U-21/24 (bosanski jezik) 37
Odluka broj U-21/24 (hrvatski jezik) 43
436 Одлука број У-22/24 (српски језик) 50
Odluka broj U-22/24 (bosanski jezik) 53
Odluka broj U-22/24 (hrvatski jezik) 57
437 Одлука број У-6/25 (српски језик) 60
Odluka broj U-6/25 (bosanski jezik) 73
Odluka broj U-6/25 (hrvatski jezik) 85
438 Одлука број У-7/25 (српски језик) 96
Odluka broj U-7/25 (bosanski jezik) 114
Odluka broj U-7/25 (hrvatski jezik) 130
439 Одлука број У-8/25 (српски језик) 146
Odluka broj U-8/25 (bosanski jezik) 156
Odluka broj U-8/25 (hrvatski jezik) 165
440 Рјешење број АП-3523/21 (српски језик) 174
Rješenje broj AP 3523/21 (bosanski jezik) 175
Rješenje broj AP-3523/21 (hrvatski jezik) 176

Svakom zloupotrebom kupac se obavezuje da plati nastalu štetu - Sva prava zadržava © JP NIO Službeni list BiH
službena glasila 2024.
JP NIO Službeni list BiH
Dž. Bijedića 39, Sarajevo
Bosna i Hercegovina
tel/fax: ++387 33 722 079
722 054
722 041
e-mail: slist@sllist.ba
www.sluzbenilist.ba

SLUŽBENI GLASNIK BOSNE I HERCEGOVINE
Izdanje na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku

СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
Издање на босанском, хрвајском и српском језику

СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Издавач: ЈП НИО Службени лист БиХ
Ц. Биједића 39/III, 71000 Сарајево, Босна и Херцеговина
Директор и одговорни уредник: Драган Прусина
Техничка припрема:
Уредништво ЈП НИО Службени лист БиХ
Штампа: УНИОНИНВЕСТПЛАСТИКА д. д. Сарајево
За штампарију: Мухамед Мирвић
Телефони:

Централа:	033 72 20 30
Директор:	033 72 20 61
Уредништво:	033 72 20 38
Рачуноводство:	033 72 20 48
Служба за правне и опште послове:	033 72 20 51
Претплата:	033 72 20 54
Огласни одјел:	033 72 20 49 и 72 20 50
Комерцијала са пословницом и продајом:	033 72 20 43

Претплата се утврђује полугодишње, а уплата се врши УНАПРИЈЕД у корист рачуна:

UNICREDIT BANK ДД	338-320-22000052-11
ASA BANKA ДД Сарајево	134-470-10067655-09
ADDIKO BANK АД Бања Лука, филијала Брчко	552-000-00000017-12
RAIFFEISEN BANK DD BiH Сарајево	161-000-00071700-57

Рекламације за непримљене бројеве примају се 20 дана од изласка листа.

Идентификацијски број	4200226120002
Порески број	01071019
ПДВ број	200226120002

Претплата за I полугодиште 2025. године на "Службени гласник Босне и Херцеговине", 120,00 КМ.
Web издање: http: //www.sluzbenilist.ba
Годишња претплата 240,00 КМ по кориснику
e-mail: redakcija@sllist.ba - oglasi@sllist.ba - pretplata@sllist.ba - racunovodstvo@sllist.ba - jnb.komercijala@sllist.ba