

Harun Išerić*

Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH

Sadržaj

1. Uvod

2. Državno uređenje BiH

- 2.1. *Kontinuitet države BiH*
- 2.2. *„Državnost“ entiteta*
- 2.3. *Sui generis uređenje BiH*
- 2.4. *Bilans*

3. Supremacija države nad entitetima

4. Raspodjela nadležnosti između entiteta i države

- 4.1. *Isključive nadležnosti države*
- 4.2. *Isključive nadležnosti entiteta*
- 4.3. *Dodatne nadležnosti države*
- 4.4. *Zajedničke nadležnosti države i entiteta*
 - 4.4.1. *Ljudska prava i slobode (posebno pravo na imovinu)*
 - 4.4.2. *Stara devizna štednja*
 - 4.4.3. *Državljanstvo i izdavanje pasoša*
 - 4.4.4. *Građansko pravo i privredni sistem*
 - 4.4.5. *Upotreba jezika*
 - 4.4.6. *Deminiranje*
 - 4.4.7. *Obrazovanje i izbori*
 - 4.4.8. *Procesuiranje ratnih zločina*
- 4.5. *Bilans*

5. Načelo savezne lojalnosti u praksi Ustavnog suda BiH

6. Profiliranje kooperativnog federalizma u BiH

7. Zaključak

* Autor je stručni saradnik na Pravnom fakultet u Sarajevu i saradnik FCJP.

1. Uvod

Dva osnovna oblika državnog uređenja su unitarna i federalna država. Prema Jovičiću, u bitne elemente federalno uređene države spadaju: dvije kategorije političko-teritorijalnih jedinica (federacija i federalne jedinice), utvrđenje federalnog karaktera države u pisanom federalnom ustavu, raspodjela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica koja se vrši federalnim ustavom, postojanje federalnih organa koji su utvrđeni u ustavu federacije (među kojima je najznačajniji savezni parlament u okviru kojeg su predstavljene federalne jedinice koje na taj način participiraju u donošenju odluka) i postojanje organa federalnih jedinica koji su u obavljanju svojih funkcija samostalni i primat federalnog ustava nad svim ostalim opštim aktima (koji se osigurava i postupkom ocjene ustavnosti)¹. Sumirajući ove elemente, možemo govoriti o tri načela na kojima je federacija ustrojena: supremacija federalne države (supremacija prava federacije nad federalnim jedinicama i njegovo neposredno obavezivanje građana), autonomija federalnih jedinica (one imaju svoje nadležnosti i institucije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti) i participacija federalnih jedinica (njihovi predstavnici ulaze u sastav federalnih organa ili se pak one posredstvom svojih organa izjašnjavaju o poslovima u nadležnosti federacije)².

Prvi ustavni sud (onaj u Austriji) je nastao s „jedinim ciljem da bude arbitar u konfliktima između federalne vlasti i federalnih jedinica“³. Najčešći konflikti koji se javljaju u federaciji su oni zbog sumnje u postojanje nadležnosti jednog od više nivoa vlasti u federaciji. Zbog toga što takve konflikte rješava ustavni sud, ova institucija je „organski srasla s federalnim državnim uređenjem“⁴. Dvije osnovne funkcije ustavnog suda u federaciji su: 1) da obezbijedi poštivanje raspodjele funkcija izvršene ustavom federacije između federacije i federalnih jedinica, i 2) da obezbijedi međusobnu saglasnost između različitih kategorija opštih akata koje donosi federacija i federalne jedinice⁵ (rješavajući pitanja neustavnosti ustava, zakona i drugih propisa federalnih jedinica te zakona federacije). Naglasak je na prvoj funkciji ustavnog suda, te se njegova uloga „osiguranja postojanja federalno uređene države“, u federaciji posmatra na dva načina: 1) kao zaštitnika federalnih jedinica od moguće uzurpacije vlasti od strane federacije i pretvaranja federacije u unitarno uređenu državu, i 2) kao zaštitnika federacije od secesionističkih nastojanja njenih federalnih jedinica, odnosno kreiranja konfederacije, a kasnije i raspadanja federacije⁶. Dakle, ustavni sud ima zadaću da uspostavi ravnotežu moći između centra federacije i njenih dijelova.

Predmet ovog rada jeste institucija Ustavnog suda (US) BiH⁷, odnosno njegova uloga u federalno uređenoj državi, kako je to prethodno opisano. Analizirajući ustavnosudsku praksu te u manjoj mjeri vansudske radove bivših i trenutnih sudija US ukazat ću na: ulogu US u definiranju

¹ M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 2006, ss. 22-23. Sl. i B. Smerdel, *Ustavno uređenje evropske Hrvatske*, Zagreb 2013, s. 201.

² Usp. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2018, s. 373.

³ V. Petrov/D. Simović, *Ustavno pravo*, Beograd 2018, s. 429.

⁴ Marković (bilj. 2), s. 365.

⁵ Usp. Jovičić (bilj. 1), s. 283.

⁶ Petrov/Simović (bilj. 3), s. 429; Jovičić (bilj. 1), s. 284.

⁷ Za pregled rada US od 1997. do 2017. v. M. Tadić (ur), *Ustavni sud Bosne i Hercegovina 1997 – 2017*, Sarajevo 2017. Za pregled sudske prakse v. M. Tadić/E. Dumanjić (ur), *Pregled prakse Ustavnog suda BiH* (2. izd), Sarajevo 2016.

državnog uređenja BiH (*drugi dio*), dvojbe koje je sudska praksa izazvala u pogledu supremacije BiH nad entitetima odnosno federalnog prava nad pravom federalnih jedinica (*treći dio*), način na koji je US oblikovao raspodjelu nadležnosti između BiH i entiteta i afirmisao njihove zajedničke nadležnosti (*četvrti dio*). Potom, oslonom na njemačku ustavnosudsku praksu analizirat ću implementiranje načela lojalnosti u ustavnosudskim postupcima (*peti dio*) te u konačnici ukazati na tip federalizma kojeg je afirmirao US u BiH i kakve ustavnopravne posljedice ono proizvodi (*šesti dio*).

2. Državno uređenje BiH

2.1. Kontinuitet države BiH

Ustav BiH tretira „Bosnu i Hercegovinu“ kao međunarodnopravnu slijednicu Republike Bosne i Hercegovine (RBiH) u smislu državnopravnog kontinuiteta⁸. Drugim riječima, BiH nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država i ona nasljeđuje status bivše RBiH⁹. S tim u vezi, svi opći akti koji su usvojeni do stupanja na snagu Ustava BiH ostaju na snazi u punom kapacitetu sve dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti BiH. Tako je nadležnost koju je preuzela RBiH, prešla na BiH bez ikakvih ograničenja¹⁰. U predmetu koji se ticao pitanja stare devizne štednje, US je glede obaveza države iz zakonodavstva donesenog od 1992. do 1999. godine, istakao da ga BiH nije stavila van snage te da entiteti nisu mogli svojim propisima, po principu *lex posterior derogat lex priori*, preuzeti obavezu države. Dakle, država nije mogla svoje obaveze iz zakonodavstva donesenog do 1995. godine prenijeti na entitete¹¹. Zaključno, nastavljajući državnopravni kontinuitet RBiH, BiH je morala da nastavi da rješava pitanja stare devizne štednje koje je započela odlukama iz 1995. i 1996. godine¹². U predmetu u kojem je osporavana ustavnost Zakona o proglašenju 1. marta danom nezavisnosti Republike Bosne i Hercegovine, US je istakao da je Zakon nastavio svoje pravno postojanje, sukladno načelu kontinuiteta pravnih propisa iz aneksa II/2 Ustava BiH¹³. U istom predmetu, US navodi da su rezultati referenduma o nezavisnosti “ugrađeni” u Ustav BiH, “koji ni na koji način ne problematizira postojanje Republike BiH (čije je međunarodno priznanje uslijedilo na temelju rezultata referenduma održanog 1. marta 1992. godine), niti je zanemaruje, već upravo naglašava državno-pravni kontinuitet (..) Stoga se referendum o nezavisnosti Bosne i Hercegovine ne može posmatrati drukčije osim kao dio pravnog kontinuiteta koji je doveo do međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine i proglašenja ovog Ustava, koji Ustavni sud podržava i štiti”¹⁴.

⁸ Djelomična odluka US u predmetu br. U 5/98-III, st. 29; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 1/11, st. 71.

⁹ Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 130/04, st. 68. Suprotno, bivša predsjednica US, prema kojoj, s obzirom da je BiH nastala potpisivanjem međunarodnog mirovnog sporazuma „moglo bi se zaključiti da se radi o savezu država“. V. S. Savić, *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Banjaluka 2000, s. 43.

¹⁰ Odluka (bilj. 9), st. 68; Odluka o meritumu US u predmetu br. U 14/05, st. 38.

¹¹ Odluka (bilj. 9), st. 72.

¹² Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 164/04, st. 89.

¹³ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 18/16, st. 35.

¹⁴ *Ibid*, st. 37.

U dijelu bh. političke javnosti, ovakvi stavovi US se ignoriraju, te se pravne činjenici falsificiraju na način da se tvrdi da su entiteti “u BiH unijel(i) svoj suverenitet i teritorijalni integritet”¹⁵, odnosno da su “unijel(i) (..) svoj politički sistem”¹⁶ i da je Ustavom BiH “potvrđen kontinuitet i međunarodno-pravni subjektivitet” entiteta¹⁷. Međutim, sukladno stavovima US, BiH je jedina političko-teritorijalna cjelina koja ima svoj kontinuitet, dok to nije slučaj sa entitetima.

2.2. „Državnost“ entiteta

Iako je od četiri djelomične odluke US u “predmet(u) svih predmeta”¹⁸ (U 5/98) proteklo više od 19 godina, u svjetlu aktuelne debate u bh. političkom prostoru¹⁹, potrebno je napomenuti na stavove US donesene u tim odlukama: (1) postojanje ustava, riječi “Republika” u nazivu entiteta i postojanje entitetskog državljanstva nisu *per se* dokaz njihove državnosti²⁰. (2) Ustav BiH nije priznao Republiku Srpsku (RS) i Federaciju BiH (FBiH) kao “države” već ih naziva “entitetima”²¹ odnosno nigdje u Ustavu se ne koristi termin “država” kako bi se opisali RS i

¹⁵ Govor predsjednice Republike Srpske na svečanoj akademiji povodom 9. januara – Dana Republike Srpske, <http://www.predsjudnikrs.net/%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%87%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BC-9-%D1%98%D0%B0%BD%D1%83%D0%B0%D1%80%D0%B0-%D0%B4/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁶ Dodik: Čak i 1. mart svjedoči da je Srpska nastala prije BiH, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dodik-Cak-i-1-mart-svjedoci-da-je-Srpska-nastala-prije-BiH/525317>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁷ Obraćanje predsjednika Republike na svečanoj akademiji povodom Dana i Krsne slave Republike Srpske, <http://www.predsjudnikrs.net/obracanje-predsjednika-republike-na-svecanoj-akademiji-povodom-dana-i-krsne-slave-republike-srpske/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁸ Riječi bivšeg predsjednika US, K. I. Begića (v. *Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2000. godina*, Sarajevo 5/2001, s. VII), također i u: Tadić (bilj. 7), s. 26.

¹⁹ V. npr. govore predsjednika RS povodom obilježavanja Dana RS 2018, 2017. i 2016. g. (Govor predsjednika Republike na Svečanoj akademiji povodom obilježavanja Dana i krsne slave Republike Srpske, <http://www.predsjudnikrs.net/%d0%b3%d0%be%d0%b2%d0%be%d1%80-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d0%ba%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d0%b2%d0%b5%d1%87/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019; Predsjednik Republike Srpske govorio na svečanoj akademiji povodom Dana Republike Srpske, <http://www.predsjudnikrs.net/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d0%ba-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d1%81%d1%80%d0%bf%d1%81%d0%ba%d0%b5-%d0%b3%d0%be%d0%b2%d0%be%d1%80%d0%b8-7/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019; Obraćanje predsjednika Republike na svečanoj akademiji povodom 9. januara – Dana Republike Srpske, <http://www.predsjudnikrs.net/%d0%be%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b0%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d0%b2%d0%b5%d1%87%d0%b0%d0%bd%d0%b0-%d0%b0%d0%ba%d0%b0%d0%b4%d0%b5%d0%bc%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b4%d0%be%d0%bc-9-%d1%98%d0%b0/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019), te Govor predsjednika Republike Srpske na posebnoj sjednici NSRS, <http://www.predsjudnikrs.net/%d0%b3%d0%be%d0%b2%d0%be%d1%80-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d0%ba%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d1%81%d1%80%d0%bf%d1%81%d0%ba%d0%b5/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019.

²⁰ Djelomična odluka (bilj. 8), st. 28.

²¹ *Ibid.*, st. 29; Djelomična odluka o meritumu US u predmetu br. U 4/04-I, st. 140.

FBiH. (3) Ustav BiH garantuje suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet *samo* BiH²². (4) Državljanstvo entiteta niti nadležnosti entiteta nisu dokaz njihove suverenosti već naprosto kao takve proizilaze iz Ustava BiH²³.

2.3. *Sui generis* uređenje BiH

US je odbio da definiše vrstu državnog uređenja BiH²⁴. Međutim, US je istovremeno u svojim odlukama ukazivao na komparativno iskustvo federalnih država²⁵. U predmetu U 1/11, US navodi da “složenost ustavnog poretka BiH ukazuje na ‘sui generis’ sistem”²⁶. Opisujući uređenje BiH, US se koristio frazama kao što su: “kompleksna ustavna struktura”²⁷, “kompleksno pravno uređenje”²⁸, “složen ustavnopravni sistem BiH”²⁹ i “složeno državno uređenje”³⁰. Bivši strani sudija US je u jednom svom izdvojenom mišljenju, opisao BiH, kao “kompleksnu državu” koju karakterišu „složeni odnosi između države i entiteta”³¹.

²² Djelomična odluka (bilj. 8), st. 32; Djelomična odluka (bilj. 21), st. 140.

²³ Djelomična odluka (bilj. 8), st. 30.

²⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 12/09, st. 34. Suprotno tome, prevladavajuće mišljenje bivših sudija, navedeno u njihovim vansudskim pisanim radovima jeste da se radi o federaciji. Bivša predsjednica US je za BiH napisala da je “složena državna zajednica” (v. *Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2001. godina*, Sarajevo 7/2003, s. IX, također i u: Savić (bilj. 9), s. 39, gdje dodaje: “sa pretežitim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja”). Bivši predsjednik US K. I. Begić je govorio o BiH kao “savezn(oj) i složen(oj)” državi (v. Ustavni sud BiH, *Odnosi između ustavnih sudova i drugih sudskih instanci*, Sarajevo 2001, s. 34), odnosno o BiH kao državi sa “federalnom strukturom” (K. I. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo 1997, s. 297). Bivši strani potpredsjednik US je za BiH napisao da je jedna od “najslabijih federacija na svijetu – ako se uopće može smatrati federacijom” (v. J. Marko, “United in Diversity?” *Problems of State and Nation-building in Post-conflict Situations: The Case of Bosnia and Herzegovina*, *Vermont Law Review*, Vermont 503/2006, s. (503 i dalje) 521; sl. i u: J. Marko, *Defective democracy in a failed state? Bridging constitutional design, politics and ethnic division in Bosnia-Herzegovina*, u: Y. Ghai/S. Woodman (ur), *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge 2013, s. (281 i dalje) 289). Sl. je i još jedan bivši sudija US za BiH napisao da je “neobičajeno slaba federacija” (v. I. Dautbašić, *Ustav Bosne i Hercegovine (Dejtonski) i ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo XXXIX/1996, s. (35 i dalje) 36). Sl. i bivši sudija Č. Sadiković, u: *Država Bosna i Hercegovina – ostvarenje i ciljevi*, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo XL/1997, s. (248 i dalje) 250). Sadiković je nešto kasnije promijenio mišljenje i bio stajališta da BiH nije federacija (v. Venice Commission, 62nd Plenary Session Venice, Friday, 11 March 2005 at 9.30 a.m. – Saturday, 12 March 2005 at 12.00 p.m., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV\(2005\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PV(2005)001-e), očitavanje: 11. 09. 2019). Bivši sudija US, Z. Miljko, navodi da se zbog višenacionalne strukture BiH, federalna država nametnula kao “sama po sebi najrealnije rješenje” (v. Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2006, s. 185).

²⁵ Npr. “u federalnim državama na nivou Evrope nema sheme naknada za porodijsko odsustvo koja je slična ovoj”, v. Odluka (bilj. 24), st. 34, dok je u jednoj drugoj odluci, US istakao da se “zajednički ustavni standardi kompleksnih država – posebno na evropskom nivou – moraju (se) uzeti u obzir, a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje”, v. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 7/12, st. 53.

²⁶ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 64.

²⁷ Djelomična odluka (bilj. 8), st. 13; Odluka (bilj. 24), st. 34.

²⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 4/12, st. 41.

²⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 17/11, st. 27 i 30.

³⁰ Odluka (bilj. 25), st. 25.

³¹ Pozitivno izdvojeno mišljenje suca Daneliusa na Djelomičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. U 5/98 od 01. 07. 2000. godine.

2.4. Bilans

Činjenica da se u Ustavu BiH nigdje ne spominje federalizam ili federacija (baš kao ni u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država), odnosno to što US izbjegava takve kvalifikacije, ne znači da državno uređenje BiH nije federalno. Šta više, US u svojim odlukama ukazuje na komparativno iskustvo *federalnih/kompleksnih država*. Tvrdnja o federalnom uređenju se posebno može potkrijepiti vanskudskim radovima njegovih sudija. Oklijevanje US možemo objasniti njegovim opiranjem da bude instrumentalizovan u političkim debatama³². Međutim, baš kao i Savezni ustavni sud Njemačke, US je zbog svoje prirode i uloge u ustavnopravnom sistemu, donosio i donosit će odluke u politički osjetljivim pitanjima i tako svojevrsan politički stav o njima. Brana političkoj instrumentalizaciji je kvalitet njegovih odluka, koje se ne mogu donositi s obzirom na političku svrsishodnost već u odnosu na Ustav BiH i mjerila koja on uspostavlja³³.

3. Supremacija države nad entitetima

US je istakao da “ne može biti nikakve sumnje o supremaciji Ustava BiH”³⁴. Supremacija BiH podrazumijeva da je Ustav nadređen, “između ostalog, i ustavima entiteta”³⁵. Entiteti su prema tome podređeni suverenitetu BiH³⁶. Ustav BiH uspostavlja “jasnu normativnu hijerarhiju” u članu III/3/b) između državnog ustava i entitetskog pravnog sistema koja je zasnovana na supremaciji Ustava BiH (*Supremacy clause*). „Iz ovog odnosa proizlazi i sistem derogacije, počevši od samog entitetskog ustava, a što je Ustavni sud jasno pokazao u predmetu U 5/98: ustavne odredbe entiteta ne mogu biti suprotne odredbama Ustava BiH”³⁷. Dakle, iz uspostavljene pravne hijerarhije slijedi “opće načelo tumačenja prema kome se svi zakoni i drugi propisi pod kontrolom smatraju da su u saglasnosti sa Ustavom”³⁸. Odnosno, Ustav BiH i odluke njenih institucija će derogirati odredbe ustava i zakona entiteta. Takav primat Ustava BiH i odluka njenih institucija obavezuje entitete da stave van snage sve ustavne i zakonske norme koje nisu saglasne Ustavu i odlukama institucija BiH. Dakle, primat nad cjelokupnim entitetskih pravnim sistemom ima: 1) Ustav BiH i 2) odluke institucija BiH – bilo da je to zakon Parlamentarne skupštine (PS) ili podzakonski akt Vijeća ministara (VM), nekog državnog ministarstva i slično.

Entiteti se moraju povinovati ustavno-pravnim principima Ustava BiH: konstitutivnosti naroda³⁹, vladavine prava⁴⁰, demokratije⁴¹, socijalne država, jedinstvenog tržište, principa zaštite ljudskih

³² V. posljednju u nizu izjavu D. Čovića koji smatra da je “model građanske države koji predlaže bošnjačka strana apsolutno neprimjenjiv, jer je BiH etnički podijeljena zemlja kojom se jedino može upravljati kroz federalizam”. Usp. Čović: Federalizam jedino moguće rješenje za BiH, <http://mondo.ba/a900325/Info/BiH/Covic-Federalizam-jedino-moguće-rjesenje-za-BiH.html>, očitavanje: 11. 09. 2019.

³³ Usp. S. R. Roos, *Izabrane odluke Njemačkog Saveznog ustavnog suda*, Skoplje 2009, s. 32; Jovičić (bilj. 1), s. 301.

³⁴ Djelomična odluka US u predmetu br. U 5/98-I, st. 31; Odluka US u predmetu br. U 25/00, st. 33.

³⁵ Djelomična odluka US u predmetu br. U 5/98-II, st. 15.

³⁶ Djelomična odluka (bilj. 8), st. 29.

³⁷ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 68.

³⁸ Odluka u predmetu br. U 1/98.

³⁹ Djelomična odluka (bilj. 8), st. 63.

prava sloboda, posebno nediskriminacije⁴². Ako oni to propuste uraditi, država kao čuvar ustavnopravnih principa iz Ustava BiH mora *efikasno osigurati ostvarenje ovih principe*⁴³. U kontekstu ljudskih prava, supremacija države omogućava joj da preduzme odgovarajuće mjere koje bi omogućile svim osobama da uživaju ustavna prava⁴⁴.

US naglašava, da iz članova II/1 i II/6 Ustava BiH proizilazi “jasna pozitivna obaveza entiteta da izmijene, odnosno stave van snage one zakone i propise koji su suprotni odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, ustava entiteta, kao i općih načela međunarodnog prava koji su sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine”⁴⁵. Princip iz člana III/3/b), US naziva “ustavnim principom odgovornosti entiteta”⁴⁶. Iz njega proizilazi ustavno načelo primata državnog prava posredstvom ustavnog principa normativne hijerarhije i zbog toga zakoni i normativni akti koje donose entitetske vlasti bit će ništavi ako nisu u skladu sa zakonima i normativnim aktima državnih institucija i s Ustavom BiH (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Za pojam „odluka institucija BiH“ iz člana III/3/b, US je utvrdio da se odnosi na „zakon“ PS BiH⁴⁷, odnosno podzakonski akt VM kakav je „odluka“ VM BiH⁴⁸. Međutim, ovim se ne iscrpljuje značenje „odluka institucija BiH“. Iako svaki nivo vlasti u BiH uživa relativnu ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost je podređena obavezi prema kojoj ona mora biti u skladu s Ustavom BiH i odlukama institucija BiH. “To jasno proizilazi iz odredbi člana III/3.b) Ustava BiH”⁴⁹. Nepoštivanje člana III/3/b) se vrlo često dovodi u vezu sa povredom člana I/2 - principa vladavine prava⁵⁰.

⁴⁰ Vladavina prava je jedan od “osnovnih princip” Ustava BiH, v. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 6/16, st. 20. U dosadašnjoj sudskoj praksi, utvrđeno je da su sastavni elementi ovog ustavnog principa slijedeći: *pravna sigurnost* (v. npr. Odluka o meritumu US u predmetu br. U 14/02, st. 50; Odluka US u predmetu br. U 49/02, st. 54; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 16/08, st. 47; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 2/13, st. 42; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2271/05, st. 64; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 1784/06, st. 37; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2809/12, st. 26), *princip nezavisnog pravosuđa* (v. Odluka (bilj. 25), st. 29), *izvršenje sudskih odluka* (v. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 10/16, st. 37) i *jednakost pred zakonom* (v. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 16/08, st. 47, Odluka (bilj. 25), st. 30).

⁴¹ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr. Josepha Marka na Djelomičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98 od 18 i 19. augusta 2000. godine u pogledu člana 80. stav 1 dopunjen Amandmanom XL tačka 1. i člana 106. stav 2. Ustava RS kao i člana III.1.a) izmijenjenog i dopunjenog Amandmanom VIII, člana IV.B.7.a) (I) do (III) i člana IV.B.8 Ustava FBiH.

⁴² Ključni element u Ustavu BiH je zaštita ljudskih prava, i u vezi s ovim je zabranjena diskriminacija dana posebna težina, v. Pozitivno izdvojeno mišljenje, (bilj. 31). Usp. N. Ademović, Neki aspekti ustavno-pravnog uređenja BiH kroz teoriju i praksu, *Pravna misao*, Sarajevo 5-6/2006, s. (55 i dalje) 62.

⁴³ Odluka o meritumu US u predmetu br. U 68/02, st. 45.

⁴⁴ *Ibid*, st. 44.

⁴⁵ Djelomična odluka (bilj. 21), st. 112; Druga djelomična odluka o dopustivosti i meritumu u predmetu br. U 4/04-II, st. 54.

⁴⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 10/14, st. 84.

⁴⁷ V. npr. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 2/11, st. 54; Odluka (bilj. 28), st. 44; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 11/15, st. 52.

⁴⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 16/11, st. 41.

⁴⁹ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 80.

⁵⁰ Odluka u predmetu br. U 11/15 (bilj. 47), st. 50; E. Šarčević, Stručno mišljenje u predmetu U-1/11, u: E. Šarčević (ur), *Državna imovina*, Sarajevo 2012, s. (91 i dalje) 96.

US ističe da entiteti (ili druge administrativne jedinice BiH) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu putem zakona koje su donijele institucije BiH⁵¹. Tako npr. donošenje entitetskih zakona ili zakona drugih administrativnih jedinica u BiH, suprotno proceduri koju propisuje državni zakon, *može* dovesti u pitanje poštivanje odredaba člana III/3/b. Činjenica da obaveze iz nekog državnog zakona, nisu poštovane, *može* dovesti do kršenja odredaba Ustava BiH⁵². Riječima US: “Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, doveo bi se u pitanje i princip iz člana I/2. U tom slučaju s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr. zakona u oblasti privatizacije, zatim, rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija Bosne i Hercegovine”⁵³.

Dakle, donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba člana III/3/b) Ustava BiH⁵⁴, ali prema mišljenju US ne dovodi do kršenja tog člana po automatizmu. Pitanje koje se postavlja jeste kada *može* doći do kršenja člana III/3/b) u takvim slučajevima? S obzirom na ograničenje nadležnosti US BiH na provjeru ustavnosti zakona, a ne zakonitosti entitetskih zakona odnosno usaglašenosti entitetskog sa državnim zakonom, US ispituje ustavnost takvih entitetskih zakona u svjetlu poštivanja obaveze iz člana III/3/b)⁵⁵. U dva predmeta, US je pokušao odgovoriti kada može doći, a kada ne, do kršenja člana III/3/b).

U predmetu U 14/04, US je cijenio ustavnost zakona iz oblasti indirektnih poreza koje je donio Parlament FBiH, ali bez da je ispoštovao proceduru propisanu državnim Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja (tj. nije prethodno pribavio odobrenje Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje). US je zauzeo stav da je na taj način “*de facto* Federacija BiH preuzela ovlaštenja koja je prethodno (...) prenijela na nivo države Bosne i Hercegovine”⁵⁶. US dodaje da se “ovakvim postupkom dovodi u pitanje funkcioniranje Bosne i Hercegovine na principu ‘vladavine prava’, a posebno da se krši odredba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom da Parlament FBiH nije poštovao proceduru predviđenu Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja (...). Osim toga, usvajanjem osporenih zakona bez odobrenja Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje Parlament FBiH je prekršio i odredbu člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom da je time ušao u okvir nadležnosti koje je prethodno Federacija BiH sporazumom prenijela u nadležnost države Bosne i Hercegovine”⁵⁷. Dakle, iz ovog kratkog obrazloženja US se nameću dva zaključka: ako je procedura donošenja entitetskog zakona

⁵¹ Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 54; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 18/14, st. 29.

⁵² Odluka (bilj. 51), st. 29; Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 54.

⁵³ Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 54; Odluka (bilj. 28), st. 44; Odluka u predmetu br. U 11/15 (bilj. 47), st. 52.

⁵⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 14/04, st. 28; Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 51; Odluka (bilj. 28), st. 43.

⁵⁵ Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 51; Odluka (bilj. 28), st. 44; Odluka u predmetu br. U 11/15 (bilj. 47), st. 52.

⁵⁶ Odluka u predmetu br. U 14/04 (bilj. 54), st. 28.

⁵⁷ *Ibid*, st. 28.

propisana državnim, entiteti imaju obavezu da se pridržavaju takve obaveze u skladu sa članom I/2 i III/3/b) Ustava BiH i materija koja je prenesena u nadležnost BiH postaje njena isključiva nadležnost koja kao takva onda ne može biti prenesena natrag u nadležnost entiteta odnosno biti regulisana od strane entiteta.

Par godina poslije, u jednoglasnoj, i često kritikovanoj odluci⁵⁸, US je pokušao ukazati kada ne postupanje po proceduri iz državnog zakona *ne dovodi* do kršenja člana III/3/b). Naime, entitet RS je donio Zakon o izvršenju budžeta i Odluku o usvajanju budžeta RS u odsustvu Sporazuma o globalnom okviru fiskalnog bilansa i politika predviđenog Zakonom o Fiskalnom vijeću u BiH. Međutim, slovom Zakona o Fiskalnom vijeću u BiH, ukoliko sporazum nije postignut, svi nivoi vlasti su dužni donijeti odluke o privremenom finansiranju. Suprotno tome, RS “nije donijela odluku o privremenom finansiranju, (...) već je usvojila osporene akte čiji je sastavni dio budžet Republike Srpske za 2011. godinu”⁵⁹. U samo dva stava, US objašnjavajući zašto ipak nije prekršen Ustav BiH, istakao je da RS nije ušla u okvir nadležnosti institucija BiH u oblasti indirektnog oporezivanja i time dovela u pitanje poštovanje ovih nadležnosti na osnovu člana III/5/a) Ustava BiH. Riječima US: “(...) donošenje zakona o budžetu entiteta je nesporno u nadležnosti zakonodavnog organa entiteta. U konkretnom slučaju Narodna skupština Republike Srpske je donijela zakon o budžetu tog entiteta u čemu Ustavni sud ne vidi ništa sporno. Osim toga, taj budžet je u nominalnom iznosu isti kao i prošle godine (2010. godine), što je propisano odredbama člana 12. stav 3. Zakona o Fiskalnom vijeću (...)”⁶⁰.

Dakle, US se uopće nije referisao na član III/3/b) i njegovu potencijalnu povredu, već samo na član III/5/a). Međutim, njegovo kršenje nije ni problematizirano, jer za razliku od činjenica u predmetu U 14/04, entitetski zakonodavac nije regulirao materiju koja se nalazi u isključivoj nadležnosti BiH, već u svojoj nadležnosti, ali *ne poštujući proceduru koju je propisao državni zakon*.

Zaključak koji se nameće iz stavova US u ova dva predmeta i različitog rezultata odlučivanja, jeste da će do kršenja člana III/3/b) doći kada entitet zakonom, donesenim suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonom, regulira materiju u državnoj nadležnosti - tada dolazi i do kršenja člana III/5/a). Dakle, prema logici US, tek u slučaju kršenja III/5/a, može doći i do kršenja člana III/5/b (?). Suprotno ovome, US je u predmetu U 11/15 istakao da „*podržava* obavezu da se poštuju procedure propisane državnim zakonom, te smatra da je *obaveza* svakog entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine da ispoštuju takve procedure (...) budući da se time doprinosi poštovanju principa vladavine prava, pravne sigurnosti, kao i ravnopravnosti svih strana u postupku”⁶¹ (naglasio H.I).

US je u predmetu U 10/14, koji se ticao situacije u kojoj je Vlada RS podzakonskim aktom uredila materiju koju je prethodno uredila država BiH zakonom (Zakonom o prebivalištu i

⁵⁸ V. A. Huček-Pita, Umijeće nelogičnog zaključivanja: Povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – U 2/11, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 8/2012, ss. 77 i dalje. Također v. A. Huček-Pita, Usvajanje budžeta RS za 2011: pitanje ustavnosti, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 5/2011, ss. 38 i dalje.

⁵⁹ Odluka u predmetu br. U 2/11 (bilj. 47), st. 48.

⁶⁰ *Ibid*, st. 54.

⁶¹ Odluka u predmetu br. U 11/15 (bilj. 47), st. 56.

boravištu), na način da je propisala dodatne uslove za prijavu prebivališta, istakao da “entitet Republika Srpska ne može osporenim odlukom regulirati pitanje prebivališta, budući da time izlazi iz okvira postojećeg državnog zakona, te krši ustavni princip odgovornosti entiteta iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i ustavni princip vladavine zakona iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji podrazumijeva harmonizaciju pravnih propisa u pravnom sistemu prema njihovoj hijerarhiji u kojoj Ustav Bosne i Hercegovine zauzima najviše mjesto”⁶². Pored toga, donošenje podzakonskih akata u smislu provođenja zakona je u nadležnosti državnog ministarstva, pa “entiteti nisu ovlašteni da svojim zakonskim i podzakonskim aktima dopunjuju državni zakon uvođenjem novih uvjeta za prijavu prebivališta”⁶³. U predmetu u kojem je jedan entitet zakonom regulirao materiju (provođenje Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije) koju je prethodno BiH regulirala općim podzakonskim aktom – odlukom VM, US je utvrdio neustavnost takvog zakona, ističući da u propisu BiH nije postojalo uporište za donošenje takvog zakona, te da on sadrži odredbe koje su u očiglednoj suprotnosti sa odredbama državnog propisa⁶⁴. Konačno, u predmetu u kojem je osporavana ustavnost entitetskog zakona kojim je regulisana materija (radi se o državnoj imovini) koja je prethodno bila regulisana državnim zakonom, US je utvrdio neustavnost takvog entitetskog zakona⁶⁵.

U kontekstu supremacije BiH potrebno je još ukazati na nedavnu praksu US u okviru njegove apelacione nadležnosti spram odluka entitetskih ustavnih sudova koje su donesene u postupcima apstraktne ocjene ustavnosti. Bivši predsjednik US je u vansudskim radovima isticao da apelaciona nadležnost US nad odlukama entitetskih ustavnih sudova proizilazi i iz “supremacije Ustava BiH nad ustavima entiteta”⁶⁶. US je prvobitno utvrdio svoju nadležnost nad presudama ustavnih sudova entiteta objašnjavajući da “efektivnost apelacione kontrole koju vrši Ustavni sud Bosne i Hercegovine zaista bi bila značajno reducirana ako se protiv presuda ustavnih sudova entiteta ne bi mogle podnositi apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine u pogledu njihove saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine”⁶⁷. Međutim, kasnije je US sam sebi uskratio ovu nadležnost i to nad odlukama ustavnih sudova entiteta koje su donesene na osnovu nadležnosti apstraktne ocjene ustavnosti⁶⁸. US je to pravdao time da bi se na taj način ispitivale „konačne i obavezujuće odluke“ entitetskog ustavnog suda, da se time „ne doprinosi pravnoj sigurnosti i vladavini prava“, te da nije u duhu Ustava BiH da se na taj način US miješa u nadležnost entitetskih ustavnih sudova⁶⁹. Promjena prakse US je snažno kritikovana sa slijedećim argumentima: da se na taj način reducira vlastita apelacijska nadležnost, uporednopravnim argumentima (prvenstveno iz pravnog sistema Savezne Republike Njemačke) i nedostatkom kvaliteta obrazloženja promjene prakse⁷⁰.

⁶² Odluka (bilj. 46), st. 84.

⁶³ *Ibid*, st. 85.

⁶⁴ Odluka (bilj. 48), st. 46.

⁶⁵ V. Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8).

⁶⁶ Ustavni sud BiH (bilj. 24), s. 35.

⁶⁷ Odluka US u predmetu br. U 5/99. Također v. Odluka US u predmetu br. 39/00.

⁶⁸ Odluka o dopustivosti US u predmetu br. AP 2567/16, st. 6 i 7.

⁶⁹ Odluka o dopustivosti US u predmetu br. AP 2931/07, st. 12.

⁷⁰ V. detaljno u: P. Mrkonjić, *Apelacijska nadležnost Ustavnog suda BiH u odnosu na odluke entitetskih ustavnih sudova*, http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Petar_Mrkonjic2.pdf, očitavanje: 11. 09. 2019 i I. Popović, *Dopustivost apelacija protiv odluka ustavnih sudova entiteta u Bosni i Hercegovini*, http://fcjp.ba/analize/Igor_Popovic1_Dopustivost_apelacija_protiv_odluka_ustavnih_sudova_entiteta_u_Bosni_i_Hercegovini.pdf, očitavanje: 11. 09. 2019.

US je svojom praksom djelomično okrznuo supremaciju BiH nad entitetima i to: 1) tolerisanjem kršenja procedure donošenja entitetskih propisa, koja je propisana državnim zakonom (još jednom: u paradoksalnom objašnjenju, US navodi da entiteti *moraju* poštovati obaveze koje se nameću državnim zakonom, a da činjenica da nisu ispoštovane *može* dovesti do kršenja Ustava BiH!⁷¹), odnosno promjenom svoje prakse bez kvalitetnog (kontradiktornog) obrazloženja i 2) odbacivanjem apelacija zbog nedopustivosti, protiv odluka entitetskih ustavnih sudova donesenih u postupcima apstraktne ocjene ustavnosti.

4. Raspodjela nadležnosti između entiteta i države

Svaki nivo vlasti u BiH ima svoje nadležnosti koje su određene ili *odredive* Ustavom BiH. Državni ustav (a ne entitetski) je taj koji je garant odnosa podjele nadležnosti između države, s jedne strane, i entiteta, s druge strane. Takav odnos u raspodjeli nadležnosti se može mijenjati samo na način koji je predviđen Ustavom BiH (između ostalih, odredbama člana III/5 i člana X Ustava BiH)⁷². US ističe da entiteti ne mogu preuzeti nadležnosti države koje su predviđene Ustavom BiH kao isključive za državu⁷³, odnosno nadležnosti drugog entiteta ili organa entiteta⁷⁴. Dakle, jedan entitet može tretirati samo one nadležnosti koje su im dodjeljene Ustavom BiH⁷⁵, a ne njegovim ustavom. Iako je pitanje podjele nadležnosti između BiH i entiteta razmatrano u brojnim predmetima, US smatra da, u odnosu na ovo pitanje, nije moguće usvojiti općenit stav koji će važiti u svim slučajevima, već to pitanje (kada postoji dilema u pogledu podjele nadležnosti) treba razmotriti u svakom konkretnom slučaju⁷⁶.

Struktura i djelokrug rada organa i institucija koje se uspostavljaju na različitim nivoima u svrhu obavljanja uprave kao državne djelatnosti zasnovana je najprije na ustavnoj podjeli nadležnosti između države BiH i entiteta. Dalje, podjela nadležnosti je konkretizirana donošenjem zakonskih i podzakonskih akata, odnosno drugih propisa na odgovarajućem nivou kojim se uređuju pitanja strukture i djelokruga rada organa i institucija koji obavljaju poslove „uprave“⁷⁷.

U ovom dijelu rada, neću se osvrnuti na raspodjelu nadležnosti u BiH u cjelosti, već na pojedinosti ove ustavne amterije o kojima se očitovao US⁷⁸.

4.1. Isključive nadležnosti države

Metodom pozitivne enumeracije, Ustav BiH u članu III/1 nabraja deset isključivih nadležnosti institucija BiH: vanjska politika⁷⁹, vanjskotrgovinska politika⁸⁰, carinska politika, monetarna

⁷¹ Odluka (bilj. 28), st. 43.

⁷² Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 67.

⁷³ Odluka US u predmetu br. U 18/00, st. 36; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 13/14, st. 52.

⁷⁴ Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 52.

⁷⁵ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 67.

⁷⁶ Odluka (bilj. 48), st. 31.

⁷⁷ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 3/12, st. 33.

⁷⁸ Detaljno o raspodjeli nadležnosti v. H. Išerić, Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 28/2017, ss. 14 i dalje.

politika, kao što je predviđeno članom VII Ustava⁸¹, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH⁸², politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila⁸³, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopравnih propisa⁸⁴, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta i kontrola vazdušnog saobraćaja. Ove nadležnosti su isključivo nadležnosti institucija BiH i ne postoji ustavni osnov prema kojem bi one mogle biti prenesene u nadležnost institucija entiteta⁸⁵. *Analogno, ovaj stav se može primjeniti i na nadležnosti koje su prenesene u nadležnost države BiH sukladno članovima III/5/a) i III/5/b) (saglasnošću entiteta odnosno pregovorima entiteta).*

Vidljivo je iz gore navedene ustavne odredbe, da dodjeljući nadležnost državi za određenu oblast, Ustav joj zapravo dodjeljuje pravo provođenja politike. Postavlja se pitanje značenja riječi “politika”. Za riječ “politika” US je istakao da ona uključuje “zakonske prijedloge” u datoj oblasti⁸⁶. Šta više, država ima obavezu da donesene zakone “koji su od velike važnosti za njeno funkcionisanje i za osiguravanje sudske zaštite za pojedince”, a u suprotnom riskira da se utvrdi povreda ljudskih prava i sloboda⁸⁷. S obzirom da Ustav BiH uspostavlja osnovne ustavne principe i ciljeve za funkcioniranje BiH, između ostalog, i putem izvršavanja nadležnosti i obaveza institucija države, iz toga slijedi pozitivna ustavna obaveza BiH i njenih nadležnih

⁷⁹ “(...) prema članu III/1.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine vanjska politika (...) (je) u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine”, Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 15/08, st. 35.

⁸⁰ “(...) prema članu III/1.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine (...) vanjskotrgovinska politika (je) u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine”, *Ibid.*

⁸¹ Pitanja izdavanja novca i monetarne politike su povjerene isključivo BiH, a u tom pogledu entitetima “nisu preostale nikakve ovlasti”, Djelomična odluka (bilj. 34), st. 49.

⁸² US smatra da odredba III/1/e) Ustava BiH jasno propisuju obavezu i nadležnost BiH da izvršava međunarodne obaveze BiH. Taj zaključak slijedi jasan tekst čl. III/1/e) Ustava BiH prema kome je nadležnost institucija BiH da finansiraju međunarodne obaveze BiH, a prema tekstu čl. IV/4/b) Ustava BiH, PS je nadležna da odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za međunarodne obaveze BiH, Odluka (bilj. 48), st. 33. Prema mišljenju US, ovaj član implicira i ovlaštenja da odlučuje o načinu (modalitetu) izvršavanja međunarodnih obaveza BiH, v. *Ibid.* st. 34).

⁸³ US je eksplicitno istakao da politika i regulisanje azila potpadaju pod nadležnost institucija BiH te da entiteti „očigledno“ nemaju ovlasti da regulišu politiku azila, v. Djelomična odluka (bilj. 34), st. 26. Ustavni sud ukazuje da su politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, u skladu sa čl. III/1/f) Ustava BiH, u nadležnosti institucija BiH, v. Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 52.

⁸⁴ US je pod nadležnost države da provodi međunarodne i međuentitetske krivičnopравne propise podveo ekstradiciju osoba protiv kojih vlasti druge zemlje vode postupak zbog prekršaja ili koje traže spomenute vlasti zbog sprovođenja kazne ili naloga za pritvor, v. Djelomična odluka (bilj. 34), st. 22. US smatra da tekst odredbe čl. III/1/g) Ustava BiH znači obavezu i nadležnost države da općenito provodi krivično pravo kada ono ima međunarodni ili međuentitetski karakter. “Ovo podrazumijeva obavezu države da osigura primjenu krivičnopравne prisile za određena krivična djela koja su po svojoj prirodi međunarodna ili međuentitetska, ali i za djela koja su propisana u krivičnim zakonima entiteta i BD BiH kada ona proizvode posljedice izvan tih teritorijalnih jedinica. Suprotno tumačenje ove odredbe bi, prema mišljenju Ustavnog suda, bilo ne samo jezički netačno već bi vodilo i vrlo uskom tumačenju njezinog dometa, jer sugerira da država BiH nema nadležnost da donosi i provodi propise u krivičnopравnoj oblasti. Naprotiv, Ustavni sud smatra da član III/1.g) podrazumijeva i uključuje nadležnost institucija BiH nad određenim krivičnim djelima za koja istodobno postoji i nadležnost entiteta i BD. Ovo dalje znači da su osporenim odredbom člana 13. stav 2. Zakona o Sudu BiH, u suštini, propisani uvjeti za puno izvršavanje obaveza koje država ima prema članu III/1.g) Ustava BiH pod kojima njezine institucije tu nadležnost mogu preuzeti”, Odluka u predmetu br. U 16/08 (bilj. 40), st. 36.

⁸⁵ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 11/08, st. 21.

⁸⁶ Djelomična odluka (bilj. 34), st. 51.

⁸⁷ Odluka u predmetu br. U 18/00 (bilj. 73), st. 48.

organa da se stvori neophodan pravni okvir u kojem će biti specificirane ustavne obaveze. U tom smislu, kako je već rečeno, Ustav BiH uspostavlja samo osnovne ustavne principe koje je dužan razraditi zakonodavac⁸⁸.

Pored toga, “država ne može izbjeći” odnosno, za nju postoji ustavna obaveza formiranja institucija (operativnih i sudskih tijela) koje bi izvršavale sve njene obaveze u skladu sa Ustavom⁸⁹. US je u svojoj odluci U 42/03 naveo da, osim Ustavom BiH izričito predviđenih, BiH je dužna da uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj neophodne za vršenje njenih nadležnosti⁹⁰. Sudija Evropskog suda za ljudska prava, Faris Vehabović, ističe da “ljudska prava, bez mehanizma zaštite, doista predstavljaju puku proklamaciju bez relevantnosti u stvarnom životu”⁹¹. Tako, je npr. nepostojanje državnog suda pred kojim bi državljanin BiH mogao pokušati ostvariti svoja građanska prava, dovelo do kršenja člana 6 stava 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija)⁹². Potom, US podsjeća da je Tužilaštvo BiH osnovano Zakonom o Tužilaštvu BiH kao samostalni organ kako bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države BiH i poštovanje ljudskih prava i zakonitosti na njenoj teritoriji⁹³. Takva je institucija i Sud BiH, kojom će se prema stavu US ojačati pravna zaštita građana i osiguranje poštivanja principa Konvencije⁹⁴. Jedna od institucija koju je država trebala uspostaviti je i Javni radio-televizijski servis BiH koji, sa entitetskim radio-televizijskim emiterima, sačinjava sistem javnog radio-televizijskog emitiranja u BiH; kao i zajednička korporacija, koju su osnovali ovi javni emiteri, kao poseban pravni subjekt za upravljanje emisionim sistemom za prijenos programa⁹⁵. U predmetu AP 1785/06, US je istakao da je različita praksa u postupanju sudova na različitim nivoima u oblasti procesuiranja ratnih zločina, „vjerovatno, posljedica nepostojanja suda na nivou BiH koji bi mogao vršiti usklađivanje sudske prakse svih sudova u BiH i time doprinijeti punoj vladavini prava u BiH”⁹⁶. Na ovom mjestu, US je ukazao državnom zakonodavcu potrebu za formiranjem novog državnog pravosudnog tijela - Vrhovnog suda BiH, koji bi ujednačavao sudsku praksu, konkretno, u predmetima procesuiranja ratnih zločina. Posljedično, državni zakonodavac bi mogao fomirati državni vrhovni sud, oslanjajući se na Ustav BiH, bez provođenja formalnih ustaavnih promjena ili procedura iz člana III/5/a) (pribavljanje saglasnosti entiteta) ili III/5/b) (pregovori entiteta).

Pitanje koje se postavilo nakon stupanja na snagu Ustava BiH jeste da li su nadležnosti BiH limitirane samo na ovih deset, kao i pitanje tumačenja njihovog obima. Posebno osjetljivo je bilo pitanje nadležnosti u oblasti vanjskih poslova, s obzirom na neke rezidualne nadležnosti entiteta. Za vanjsku i vanjskotrgovinsku politiku US je istakao da su “u suštini” prerogative institucija

⁸⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 1/08, st. 19.

⁸⁹ Odluka u predmetu br. U 18/00 (bilj. 73), st. 36 i 47.

⁹⁰ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 42/03, st. 23. Također v. Odluka US u predmetu br. U 26/01, st. 26.

⁹¹ F. Vehabović, Utjecaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na društvo Bosne i Hercegovine nakon sukoba, u: M. Tadić (ur), *Odluke Evropskog/Europskog suda za ljudska prava i njihov utjecaj na standarde nacionalnih ustavnih sudova*, Sarajevo 2016, s. (119 i dalje) 124.

⁹² Odluka u predmetu br. U 18/00 (bilj. 73), st. 41.

⁹³ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 15/18, st. 33.

⁹⁴ Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 26.

⁹⁵ Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 23.

⁹⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 1785/06, st. 90.

BiH⁹⁷, a da su entitetima dodijeljene rezidualne ovlasti u “tim sferama”⁹⁸. US je zaključio da “entiteti imaju pravo da uspostavljaju predstavništva u inostranstvu dok god se to ne upliće u ovlast Bosne i Hercegovine da bude predstavljena kao država”⁹⁹. Još jedna rezidualna ovlast entiteta u ovim oblastima je “predlaganje” ambasadora i međunarodnih predstavnika “kao sastavni dio procesa odabira”¹⁰⁰. “Međutim, takvi prijedlozi se ne smiju smatrati ničim više do prijedlozima i ne mogu ograničavati nadležnost Predsjedništva BiH da postavlja za ambasadore i druge međunarodne predstavnike bilo osobe koje su predložile institucije entiteta, bilo osobe koje ove nisu predložile”¹⁰¹.

Ignoriranje naloga US je naročito vidljivo poslije općih izbora 2018. godine. Član Predsjedništva iz RS je ambasadore koje je imenovalo Predsjedništvo, na prijedlog njegovog prethodnog člana iz RS, označio kao “imenovan(e) u ime Srba”, a istovremeno izjavio: “(..) mi nismo imali nikave koristi od tih ljudi, (da) oni nisu radili i nisu konsultovali Republiku Srpsku ni po jednom pitanju”¹⁰². Predsjednica RS-a je poručila da će RS „zbog nezadovoljstva tim kako su određeni ambasadori radili tražiti smjenu i imenovanje novog kadra”¹⁰³. Ambasadori koje je novi saziv Predsjedništva imenovao, a koji dolaze iz entiteta RS, su “u okviru završnih priprema za odlazak i stupanja na dužnost” susretali se predsjednicom RS, koju su upoznali o “aktivnostima i planovima za predstojeći diplomatski angažman i naglasili da će dati puni doprinos u unapređenju svih vidova saradnje Republike Srpske i BiH sa zemljama u koje su raspoređeni” dok je predsjednica izražavala “uvjerenje da će predstavljanje i interese Srpske zastupati na najbolji mogući način” i “očekivanje da će diplomate u zemljama prijema promovisati značajne privredne i prirodne resurse sa kojima raspolaže Republika Srpska”¹⁰⁴.

⁹⁷ Djelomična odluka (bilj. 34), st. 40.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, st. 41.

¹⁰⁰ *Ibid.*, st. 43.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Milorad Dodik će tražiti smjenu 16 ambasadora BiH u svijetu, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/milorad-dodik-ce-traziti-smjenu-16-ambasadora-bih-u-svijetu/181206051>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Predsjednica Republike Srpske održala konsultativni sastanak sa novoimenovanim ambasadorima BiH iz Republike Srpske,

<http://www.predsjudnikrs.net/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d1%81%d1%80%d0%bf%d1%81%d0%ba%d0%b5-%d0%be%d0%b4%d1%80%d0%b6%d0%b0-4/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019. Također v. Predsjednica Republike Srpske primila novoimenovanog ambasadora BiH u Republici Sloveniji,

<http://www.predsjudnikrs.net/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d1%81%d1%80%d0%bf%d1%81%d0%ba%d0%b5-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bc%d0%b8-7/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019; Predsjednica Republike Srpske razgovarala sa novoimenovanim ambasadorom BiH u Republici Hrvatskoj,

<http://www.predsjudnikrs.net/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%98%d0%b5%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d0%bf%d1%83%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d1%81%d1%80%d0%bf%d1%81%d0%ba%d0%b5-%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b3%d0%be-55/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019.

US je istakao da se pitanje ustavne podjele nadležnost u oblasti vanjske politike, može pokrenuti kada aktivnosti koje preduzimaju entitetski dužnosnici i koje se finansiraju iz entitetskog budžeta predstavljaju miješanje ili oduzimanje neke od nadležnosti BiH¹⁰⁵. Samo kao primjere takvih aktivnosti, US je naveo: uspostavljanje diplomatskih odnosa sa nekom drugom državom, zaključivanje sporazuma sa drugom državom ili međunarodnom organizacijom, predstavljanje entiteta kao samostalne države¹⁰⁶.

Međutim u predmetu U 15/08, US nije utvrdio povredu ustavne raspodjele nadležnosti, iako je entitet RS nedvojbeno sebe predstavljao kao samostalnu državu (što je vidljivo iz npr. obrazaca memoranduma o sporazumu između Vlade RS i jedne lobističke kuće u SAD, gdje na mjestu nalagodavca, tj., naziv stranog naručioca, piše “Republika Srpska”, bez ikakve naznake BiH odnosno činjenice da je RS njen entitet, pored toga naznačeno je “Ured premijera Republike Srpske, Banja Luka, Srpska” ponovo bez naznake BiH i činjenice da je RS njen entitet, na mjestu gdje je trebalo naznačiti “da li je vaš strani naručilac jedan od sljedećih” zaokruženo je “strana vlada”, a kao agencija koju podnosioc registracije zastupa navedeno je “Ured premijera”, Memorandumu o sporazumu između QGA i Republike Srpske u tački d) koristi se izraz «nacionalni» što implicira “državnost”¹⁰⁷) ili kada je RS uputila izvještaj Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija o situaciji u Bosni i Hercegovini u novembru 2009. godine¹⁰⁸.

Iako je imao priliku, US je odbio da definiše vanjsku i vanjskotrgovinsku politiku¹⁰⁹. Međutim, mišljenja sam da je US morao dati definiciju ustavnog standarda vanjske politike kako bi se jasno razdvojile aktivnosti koje na međunarodnoj sceni mogu poduzimati entiteti, a koje može država¹¹⁰. Posljedice nepostojanja takve definicije su vidljive i iz posljednjih aktivnosti entitetskih institucija. Npr. Narodna skupština je usvojivši Zakon o republičkoj upravi¹¹¹ odredila nadležnost Ministarstva za evropske integracije i međunarodnu saradnju koja izaziva sumnju u poštivanje ustavne raspodjele nadležnosti u vanjskoj politici¹¹². Istovremeno, Vlada FBiH je u

¹⁰⁵ Odluka (bilj. 79), st. 35.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Izdvojeno mišljenje u predmetu broj U 15/08 sutkinje S. Palavrić.

¹⁰⁸ V. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 15/09. RS je nastavila dostavljati izvještaje Vijeću sigurnosti UN-a. U aprilu 2019 g. je dostavljen 21. izvještaj. Izvještaji su dostupni na web stranici Predsjednika RS: <http://www.predsjetnikrs.net/?lang=sr>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁰⁹ Odluka (bilj. 79), st. 35; Odluka (bilj. 108), st. 42.

¹¹⁰ V. Izdvojeno mišljenje (bilj. 107) i Izdvojeno mišljenje M. Ćemana, sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u predmetu U 15/09.

¹¹¹ *Sl. gl. RS* 115/18.

¹¹² V. čl. 31 Zakona: Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: praćenje ispunjavanja i ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP) i izvještavanje o tome; sprovođenje i koordinaciju aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem obaveza u procesu pridruživanja i pristupanja EU u okviru Poglavlja 1, 3 i 22 pravne tekovine Evropske unije i Političkih kriterijuma; ostvarivanje koordinacije republičkih organa uprave u sprovođenju aktivnosti iz oblasti evropskih integracija u skladu sa republičkim propisima; koordinaciju djelovanja republičkih predstavnika u zajedničkim tijelima EU i BiH koja se uspostavljaju na osnovu SSP i analitičko praćenje njihovog rada; međuresornu pripremu republičkih institucija i koordinaciju učešća republičkih predstavnika u svim fazama pretpripravnog procesa i procesa pregovaranja sa EU; pripremu i reviziju strateških dokumenata i akcionih planova u vezi sa ispunjavanjem obaveza u procesu evropskih integracija; ostvarivanje i koordinaciju saradnje sa drugim tijelima u BiH, te institucijama, organima i tijelima EU, njenim državama članicama, državama kandidatima i potencijalnim kandidatima u procesu pridruživanja i pristupanja EU; koordinaciju usklađivanja republičkog zakonodavstva sa

parlamentarnu proceduru uputila Nacrt Zakon o provođenju odluka sudova kojim se miješa u nadležnost BiH u provođenju međunarodne obaveze BiH tj. izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava¹¹³.

U predmetu U 6/08, podnositelj zahtjeva je tržio ocjenu ustavnosti Rezolucije Narodne skupštine RS o nepriznavanju jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova i Metohije i opredjeljenjima Republike Srpske. US se proglasio nenadležnim jer se radi o aktu koji predstavlja „jednu vrstu političke proklamacije i koji nije pravno obavezujući”¹¹⁴. Ovakav stav US je kasnije bila podloga Narodnoj skupštini da donesen Rezolucija o zaštiti ustavnog poretka i proglašenju vojne

propisima Evropske unije i praksom i standardima Savjeta Evrope; učešće u izradi normativnih akata u cilju njihovog usklađivanja sa propisima Evropske unije i praksom i standardima Savjeta Evrope; koordinaciju izrade i praćenje republičkih planova i programa usklađivanja republičkog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i praksom i standardima Savjeta Evrope; stručnu podršku republičkim organima uprave i drugim republičkim institucijama i koordinaciju njihovog učešća u procesu usklađivanja zakonodavstva; saradnju sa radnim tijelima Narodne skupštine u oblasti usklađivanja republičkog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i praksom i standardima Savjeta Evrope; prevođenje i koordinaciju prevođenja zbog potreba procesa evropskih integracija; organizaciju i operativnu koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave i drugih republičkih institucija u cilju obezbjeđenja adekvatnog učešća Republike u programiranju sredstava Evropske unije i drugih donatora koji su na raspolaganju BiH; koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave i drugih republičkih institucija u sprovođenju projekata u okviru programa korišćenja sredstava Evropske unije i drugih donatora; saradnja sa institucijama BiH i EU u BiH u cilju učešća Republike u prepristupnim i pristupnim fondovima Evropske unije; predlaganje mjera za poboljšanje apsorpcionih kapaciteta BiH/Republike u okviru dostupnih programa podrške; podsticanje razvoja i unapređivanja prekogranične saradnje; planiranje i organizaciju obuka iz oblasti evropskih integracija; pripremu i sprovođenje Programa opšteg stručnog usavršavanja iz oblasti evropskih integracija; izradu i izdavanje publikacija iz oblasti evropskih integracija; praćenje rada mješovitih komiteta BiH za saradnju sa zemljama u inostranstvu i koordinacija učešća predstavnika Republike u njihovom radu; unapređivanje regionalne i institucionalne saradnje sa regijama Evrope i svijeta, kao i saradnje sa domaćim institucijama; iniciranje, pripremanje i predlaganje sporazuma i protokola za uspostavljanje i razvoj međuregionalne saradnje i praćenje njihove primjene; vođenje registra sporazuma, protokola i memoranduma o saradnji sa subjektima u inostranstvu; učestvovanje u izradi međunarodnih sporazuma o saradnji; koordinaciju predstavljanja Republike u inostranstvu; normativno uređivanje organizovanja i rada privrednih predstavništava Republike u inostranstvu; praćenje realizacije programa i planova rada privrednih predstavništava, te preduzimanje mjera i aktivnosti za njihov koordinisan i efikasniji rad; poslove u oblasti odnosa Republike sa dijasporom; koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave u oblasti saradnje sa dijasporom; koordinaciju aktivnosti u okviru članstva Republike u Skupštini evropskih regija; saradnju sa domaćim, regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama; saradnju sa međunarodnim organizacijama radi koordinacije donatorske pomoći; vođenje registra donacija u javnom sektoru; koordinaciju aktivnosti u vezi sa izradom izvještaja i drugih dokumenata koji se odnose na ispunjavanje obaveza institucija Republike u vezi sa članstvom BiH u međunarodnim organizacijama; koordinaciju republičkih organa uprave koja se tiče izrade i praćenja sprovođenja mjera predviđenih okvirom razvojne pomoći UN-a, putem učešća u radu zajedničkih radnih tijela; saradnju sa specijalizovanim agencijama UN-a; davanje mišljenja na akte UN-a; davanje mišljenja o učešću i koordinacija učešća republičkih organa uprave u projektima UN-a u BiH; koordinaciju republičkih organa uprave u oblasti sprovođenja postprijemnih obaveza BiH proisteklih iz članstva u Savjetu Evrope i saradnja sa tijelima Savjeta Evrope; davanje mišljenja na akte Savjeta Evrope; izrada zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

¹¹³ Nacrt Zakona dostupan na: <https://javnarasprava.blob.core.windows.net/content/LawText/2PGNQ72G.pdf>, očitavanje: 11. 09. 2019. US je u svojim presudama istakao da izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava predstavlja međunarodnopravnu obavezu BiH, v. Odluka o dopustivosti US u predmetu br. U 12/08, st. 8; Odluka u predmetu br. U 2/13 (bilj. 40), st. 28.

¹¹⁴ Odluka o dopustivosti US u predmetu br. U 6/08, st. 10.

neutralnosti Republike Srpske¹¹⁵. Iako su rezolucije pravno neobavezujući dokumenti, političari iz RS u institucijama BiH su isticali da će ih se “pridrživati” odnosno da “nema(ju) druge politike osim politike Narodne skupštine i vladajuće strukture u RS”¹¹⁶. Na taj način je jedan neobavezujući dokument *de facto* postao obavezujući, a entiteti kidnapovali nadležnost BiH u oblasti vanjske politike. Vanjska politika, kao prerogativ države BiH je tako znatno ograničena i ovisna od stavova koje je zauzeo jedan entitet, što je suprotno ustavnoj raspodjeli nadležnosti u ovoj oblasti u BiH.

Ovdje treba napomenuti i mišljenje US da postoji pozitivna obaveza države BiH da, kada preuzima međunarodnopravne obaveze, uzme u obzir ustavnopravno uređenje BiH¹¹⁷. Ovaj stav US je izuzetno bitan za proces zaljučivanja međunarodnih ugovora čijom ratifikacijom BiH preuzima obavezu izvršenja obaveze iz oblasti koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti¹¹⁸, odnosno u nadležnosti su nižih nivoa vlasti.

Oslanjajući su na *vanjsku politiku* kao prerogative države BiH, US je utvrdio postojanje nadležnosti države za određena pitanja:

- Ocjenjujući ustavnost državnog Zakona o javnim nabavkama (predmet br. U 6/07), US je istakao da iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju proizilazi obaveza harmonizacija oblasti javnih nabavki - to je dakle međunarodna obaveza BiH. Donošenjem osporenog zakona BiH je ispunila jedan od zahtjeva predviđenih u okviru ove međunarodne obaveze (stav 20).
- Razmatrajući ustavnost državnog Zakona o statistici (predmet br. U 9/07), US je istakao da ga je potrebno “razmotriti u kontekstu ispunjavanja obaveza i uvjeta za uključivanje Bosne i Hercegovine u procese evropskih integracije, što je integralni segment vanjske politike Bosne i Hercegovine koja je u isključivoj nadležnosti državnih institucija” (stav 16). S obzirom da se njegovo usvajanje odnosi na proces sticanja članstva u Vijeću Evrope i potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, “donošenjem osporenog zakona Bosna i Hercegovina (je) ispunila jedan od zahtjeva predviđenih u okviru ovih međunarodnih obaveza” (stav 19).
- Ocjenjujući ustavnost člana 6 Zakona o Agenciji za osiguranje BiH, US je istakao da je pitanje članstva BiH u EU svakako stvar koja se tiče vanjske politike naše zemlje, te da je

¹¹⁵ Na web stranici Narodne skupštine ne postoji informacija o tome da li je Rezolucija objavljena u *Sl. gl. RS*. Rezolucija dostupna na: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/ostali-akti/rezolucija-o-za%C5%A1titi-ustavnog-poretka-i-progla%C5%A1enju-vojne-neutralnosti-republike-srpske>, očitavanje: 11. 09. 2019. V. posebno čl. 5 (Republika Srpska je opredjeljena da svaki budući status koordiniše sa Republikom Srbijom kao potpisnicom Dejtonskog sporazuma. U skladu s tim Narodna skupština Republike Srpske donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srpske u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma u Republici Srpskoj na kome bi se donijela konačna odluka o tom pitanju) i čl. 7 (Narodna skupština obavezuje na poštovanje ove Rezolucije i sve predstavnike iz Republike Srpske u zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine, jer su birani u Republici Srpskoj koja je po ustavu i zakonu izborna jedinica. Obaveza se odnosi i na predstavnike iz Republike Srpske u međunarodnim organizacijama i forumima).

¹¹⁶ V. Dodik: Pridrživat će se Rezolucije Narodne skupštine, <http://ba.n1info.com/Vijesti/a301469/Dodik-Pridrjavat-cu-se-Rezolucije-Narodne-skupstine.html>, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹¹⁷ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 83.

¹¹⁸ I. Festić je tvrdio da „ugovorne obaveze, koje bude preuzimala Bosna i Hercegovina u međunarodnim odnosima, jednostavno neće moći putem svojih zakona ostvarivati unutar zemlje“. V. I. Festić, *Otvorena pitanja ustavnosti u BiH*, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XL/1997, s. (89 i dalje) 94.

na tom putu, BiH preuzela određene obaveze potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u koje, između ostalog, spada i usklađivanje zakonodavstva s pravom EU koje se odnosi na unutrašnje tržište - konkretno na oblast osiguranja. Osim toga, prema članu 9 stav 4 Zakona o Agenciji za osiguranje, Agencija je odgovorna za uređivanje pitanja koja se odnose na bilo kakvo osiguranje izvoznih kredita koji se nude izvoznicima osnovanim u BiH. Po mišljenju US ovo su pitanja koja se tiču vanjske trgovine, te se moraju dovesti u vezu s obavezom harmoniziranja zakonodavstva koje se odnosi na unutrašnje tržište kao i primjenom standarda iz prava EU u oblasti osiguranja. U ovom slučaju međunarodne obaveze BiH su ispunjavanje uvjeta iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sve s ciljem što bržeg približavanja članstvu u EU¹¹⁹.

Imajući u vidu stavove iz navedenih odluka, US smatra da se oni suštinski mogu izraziti kao dužnost BiH da izvršava obaveze koje je preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s ciljem pristupanja EU¹²⁰. Bivši predsjednik US je u svojim vansudskim radovima, radi utvrđivanja nadležnosti BiH, ukazivao na član III, ali i na članove VII (Centralna banka) i VIII (finansije) Ustava, ali i jedinstveno tržište, državljanstvo te obaveze BiH u domenu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda¹²¹. U razvoju svoje prakse, koja je potom više puta potvrđena, US je istakao:

“Ustav BiH stvara ovlasti ne samo u okviru općeg sistema podjele nadležnosti člana III. Utemeljenjem institucija države BiH, Ustav im, također, dodjeljuje manje ili više specifične ovlasti (...) 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 BiH”¹²².

Istovremeno, gornji stav US se potkrepljuje i time što i iz nadležnosti institucija BiH u pogledu vanjske ili vanjskotrgovinske politike, nabrojanim izričito u članu III/1/a) i b), entiteti, također, imaju pravo, na primjer, da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, prema članu III/2/a)¹²³. Dakle, isto važi i za entitete¹²⁴.

Prema tome, državi pripadaju i one nadležnosti koje su dodjeljene njenim institucijama¹²⁵. Gornji stav US se može potkrijepiti i sljedećim primjerima:

¹¹⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 17/09, st. 19.

¹²⁰ *Ibid*, st. 16.

¹²¹ Begić (bilj. 24), s. 299.

¹²² Djelomična odluka (bilj. 35), st. 12; Odluka (bilj. 34); Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 22; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 6/07, st. 18; sl. u: Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 69.

¹²³ Djelomična odluka (bilj. 35), st. 12; sl. i Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 25/00, st. 31.

¹²⁴ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 70.

¹²⁵ Isključiva nadležnost jedne državne institucije, prije svega znači da niti jedna druga državna ili entitetska institucija nema pravo postupati u toj oblasti, v. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 3/08, st. 60. US je u predmetu U 5/98-II utvrdio da je ustavna odredba: “Republika uređuje i obezbjeđuje: (...) 6) Svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inozemstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje” sama po sebi, je čvrst dokaz da Ustav RS ne smatra da čl. III Ustava BiH propisuje isključive nadležnosti (st. 26). Suprotan stav bivše predsjednice US u: Savić (bilj. 9), ss. 34 i 35. Prema njenom mišljenju, ako se nešto kao nadležnost ne spominje u čl. III/1 Ustava ili kao nadležnost institucija BiH, znači da je u nadležnosti entiteta.

- *Parlamentarna skupština BiH*. Tako je za član IV/4/e) Ustava, US istakao da “može obuhvatiti širi obim nadležnosti od onih koje su nabrojane u članu III/1 Ustava BiH”¹²⁶. Ukazujući na ovu odredbu, US je utvrdio da iz nje proizilazi pravo države da regulira pitanje državne imovine¹²⁷. US je ocjenjujući ustavnost Zakona o osnovama javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa BiH, bez detaljne elaboracije ukazao na član IV/4 Ustava¹²⁸. Također, US je utvrdio ustavnost Zakona o javnim nabavkama BiH jer je “donesen s ciljem izvršenja kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine u skladu sa članom IV/4. Ustava BiH”¹²⁹, odnosno funkcije nadzora nad trošenjem javnih sredstava, tako da ono bude efikasno, odgovorno i transparentno. U predmetu U 25/00, US je istakao da PS ima isključivu nadležnost da propisuje izgled pasoša u okviru ustavnih ograničenja (stav 31). U predmetu ocjene ustavnosti stvarne nadležnosti Suda BiH, US je razmotrio i član IV/4 Ustava BiH, te zaključio da ovaj član ne zahtijeva saglasnost entiteta¹³⁰.
- *Predsjedništvo BiH*. Na primjer, nadležnost civilne komande nad oružanim snagama iz člana V/5/a) iako u članu III/1 se ne navodi izričito vojna pitanja u okviru nadležnosti institucija BiH¹³¹.
- US je također istakao da donošenje mjera koje su u isključivoj nadležnosti pojedinačne institucije BiH, a ne potpadaju pod isključive nadležnosti BiH, kao što je npr. donošenje privremene mjere tokom spora entiteta i entiteta i BiH od strane US, “ne ostaje nimalo prostora za jednostrane mjere” putem institucija entiteta¹³².

PS BiH, prilikom određivanja nadležnosti državnih institucija mora poštovati Ustav BiH, posebno odredbe o podjeli nadležnosti između države i njenih administrativno-teritorijalnih jedinica i funkcionalnog kruga djelovanja pojedinih organa, kako one ne bi preuzele nadležnosti koje ne spadaju u državne i time povrijedila princip *složene države* iz člana I/3 Ustava BiH¹³³, odnosno kako ne bi preuzele nadležnosti drugih državnih institucija i time povrijedila princip podjele vlasti, inherentan element principa vladavine prava iz člana I/2 Ustava BiH¹³⁴.

U slijedećoj fazi razvoja svoje prakse, US je osim osvrtnom na ustavne odredbe o državnim institucijama, propitivao nadležnosti države/entiteta da regulišu određeno pitanje “ispitivanje(m) cjelokupnog Ustava, kao i njegovog konteksta”¹³⁵. Riječima US: “Nužno je zaključiti da se lista isključivih nadležnosti institucija BiH iz člana III stav 1. Ustava BiH, odnosno nadležnosti koje pripadaju entitetima prema članu III stav 3. tačka a) Ustava BiH, ne može tumačiti odvojeno od

¹²⁶ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 69. Suprotno, bivša predsjednica US, prema čijem mišljenju, nadležnost PS BiH je „veoma skromna“ i da „ne obuhvata nadležnosti neophodne za život jedne države“. V. Savić (bilj. 9), s. 30.

¹²⁷ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 80.

¹²⁸ Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 23.

¹²⁹ Odluka (bilj. 122), st. 19.

¹³⁰ Odluka u predmetu br. U 16/08 (bilj. 40), st. 32.

¹³¹ Djelomična odluka (bilj. 35), st. 12; Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 22; Odluka (bilj. 122), st. 18.

¹³² Djelomična odluka (bilj. 34), st. 57.

¹³³ Odluka (bilj. 125), st. 61; Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 52.

¹³⁴ Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 52.

¹³⁵ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 64.

ostalnih ustavnih odredaba (...)”¹³⁶, odnosno da zahtjeve o ocjeni ustavnosti treba “razmotriti u širem ustavnom kontekstu (...)”¹³⁷. Konačno, lista isključivih nadležnosti institucija BiH iz člana III/1 Ustava BiH, odnosno nadležnosti koje pripadaju entitetima prema članu III/1/a) Ustava BiH, ne može se tumačiti odvojeno od ostalih ustavnih odredaba¹³⁸.

US je dodao da pored isključivih nadležnosti iz člana III/1, Ustav BiH u skladu sa članom I/2 (“temeljnim principom demokratije”) ali i državnom unutrašnjom strukturom iz člana I/3, dodjeljuje BiH “odgovornosti i nadležnosti”:

- kojima se “osigurava očuvanje njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta” (vidi, *inter alia*, čl. I/1, II/7, III/1/a), III/5/a), V/3/a) Ustava BiH)¹³⁹,
- kojima se osigurava najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi, između ostalog, čl. II/1 Ustava BiH, anekse 5-8 Općeg okvirnog sporazuma za mir)¹⁴⁰,
- slobodni i demokratski izbori (vidi čl. IV/2 i V/1 Ustava BiH) odnosno donošenje Izbornog zakona¹⁴¹ i
- pitanja državljanstva BiH¹⁴².

U predmetu U 1/11 US je istakao da ova lista treba biti upotpunjena odredbom:

- člana I/1 Ustava BiH¹⁴³.

Nadalje, US je ukazao na član I/2 utvrđujući postojanje nadležnosti države da reguliše određeno pitanje:

- U predmetu U 26/01, US je istakao da se može očekivati da će uspostavljanje Suda BiH biti važan element u osiguranju da institucije BiH djeluju u saglasnosti sa *vladavinom prava* (stav 24), odnosno da se osnivanjem Suda BiH može očekivati veći doprinos *jačanju vladavine prava*, što je jedan od temeljnih principa za funkcionisanje demokratske države (stav 26).
- U predmetu U 42/03, US je istakao da smatra da će uspostavljanje sistema javnog radio-televizijskog emitiranja u BiH, kojeg čine Javni radio-televizijski servis BiH i entitetski radio-televizijski emiteri, doprinijeti napretku BiH kao *demokratske države koja funkcionira na principima vladavine prava*¹⁴⁴.
- U predmetu U 6/07, ocjenjujući ustavnost Zakona o javnim nabavkama BiH, US ističe da je njegovim donošenjem, država doprinijela *jačanju vladavine prava kao jednog od osnovnih principa funkcioniranja demokratske države*¹⁴⁵.

¹³⁶ Odluka (bilj. 122), st. 18.

¹³⁷ Odluka (bilj. 85), st. 19.

¹³⁸ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 69.

¹³⁹ Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 18 i 20; Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 15.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 20; Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 17.

¹⁴³ „Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada 'Bosna i Hercegovina' nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država (...)“. Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 71.

¹⁴⁴ Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 22.

¹⁴⁵ Odluka (bilj. 122), st. 20.

- U predmetu U 9/07, koji se ticao ustavnosti državnog Zakona o statistici, US je naveo da je njegovim donošenjem država *doprinijela jačanju vladavine prava kao jednog od temeljnih principa funkcionisanja demokratske države*¹⁴⁶.
- U predmetu U 16/08, US je ispitivao ustavnost određenih odredbe člana 13 stava 2 tačke a Zakona o Sudu BiH, kojom je propisano da će Sud BiH biti nadležan za krivična djela propisana krivičnim zakonima entiteta i BD ako se njima “ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine”. US je zaključio da je ovakva odredba u skladu sa *principom vladavine prava* iz člana I/2 iz slijedećih razloga: a) određena krivična djela koja su propisana zakonima entiteta i BD BiH mogu ugroziti vrijednosti navedene u članu 13 stav 2 tačka a) Zakona o Sudu BiH, pa je dužnost države da te vrijednosti djelotvorno zaštiti u skladu sa obavezom države iz člana III/5/a) Ustava BiH; b) davanje nadležnosti Sudu BiH, kao instituciji države BiH da sudi za krivična djela pod gore navedenim uvjetima, omogućava da BiH ispuni svoje Ustavom propisane obaveze; c) zakonska odredba je dovoljno jasna. US je dodao da principi vladavine prava i pravne sigurnosti “zahtijevaju da postoje odgovarajući mehanizmi putem kojih država osigurava postupanje u skladu sa svojim propisima, a prije svega u skladu sa ustavom” (stav 41).

Također, oslanjajući se na princip kontinuiteta iz člana I/1 Ustava BiH, US je utvrdio da za državu BiH proizilaze slijedeće nadležnosti:

- Pravo BiH da nastavi regulirati „državnu imovinu“ čiji je ona titular, a to znači uređenje svih pitanja koja su povezana s pojmom „državne imovine“ kako u građanskopravnom, tako i u javnopravnom smislu. “Ovakav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma „identiteta i kontinuiteta“ iz odredbe člana I/1¹⁴⁷.
- US je također u kontekstu državne obaveze u pogledu stare devizne štednje, ukazao i na član I/1 Ustava BiH, s obzirom na nastavak postojanja BiH koja nasljeđuje status bivše R BiH, te ima status dužnika. “Ne bi bilo u skladu sa principom pravne države da se država, kao dužnik, u potpunosti oslobodi svoje obaveze, tako što bi, prenošenjem svoje nadležnosti, dala garancije da će ispuniti svoje obaveze”. Davanje garancije omogućilo bi da se ojača osjećanje da postoji princip kontinuiteta, u smislu člana I Ustava BiH, i dobre vjere u njega. Stoga, US smatra da je država odgovorna za to da se ojača osjećanje dobre vjere u kontinuitet pravnog sistema postojanja¹⁴⁸.

Iz ustavnosudske prakse proizilazi i da ustavne odredbe o ljudskim pravima predstavljaju uporište za nadležnost države. Tako je:

- Ocjenjujući ustavnost Zakona o Sudu BiH, US je istakao da će njegovo uspostavljanje “biti važan element osiguranja” da institucije BiH zadovoljavaju uvjete Konvencije u pogledu pravičnog suđenja pred sudovima i efektivnih pravnih lijekova¹⁴⁹, jer dok ne počne funkcionisati Sud BiH, ne postoji mogućnost osporavanja odluka institucija BiH pred organom koji ispunjava preduvjete nezavisnog i nepristrasnog tribunal¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 9/07, st. 20.

¹⁴⁷ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 80.

¹⁴⁸ Odluka (bilj. 9), st. 76.

¹⁴⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 26/01, st. 24.

¹⁵⁰ *Ibid*, st. 25.

- Utvrđujući ustavnost Zakona o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa BiH, US je ukazao da je “pravo izražavanja i informiranja kamen temeljac demokratskog društva, te preduvjet za ostvarivanje mnogih drugih prava i osnovnih sloboda, zajamčenih Evropskom konvencijom”¹⁵¹.
- U predmetu koji se ticao stare devizne štednje, zbog nepostojanja državnog zakona kojim bi se djelotvorno zaštitilo pravo apelanta na imovinu, US je utvrdio povredu pozitivne obaveze države iz člana 1 Protokola broj 1 Konvencije¹⁵².
- U predmetu koji se ticao ustavnosti Zakona o statistici, US je istakao da će njegovim donošenjem biti osigurano “poštivanje prava na pristup informacijama svim građanima”¹⁵³.

US je u predmetu U 10/14, oslanjajući se na postojanje državnog zakona kojim je regulisano pitanje prebivališta, zaključio da je prebivališta u isključivoj nadležnosti države BiH¹⁵⁴. US napominje da je država je ta koja je čuvar ustavnopravnih principa iz Ustava BiH¹⁵⁵ i da je ona ta koja mora efikasno osigurati ostvarenje tih principa¹⁵⁶. Nedostatak zakonske garancije da će država osigurati ustavnopravni princip, odnosno ostavljanje na volju entitetima osiguranje ustavnopravnog principa, dovodi do ugrožavanja tog principa odnosno do osjećanja pravne nesigurnosti kod građana¹⁵⁷ i kršenja Ustava BiH.

Jedan od tih principa je i princip jedinstvenog tržišta (zagantovan članom I/4 Ustava BiH). Tumačenje jedinstvenog tržišta od strane Evropskog suda pravde ima “interpretativnu moć” za ustavnopravni princip jedinstvenog tržišta iz člana I/4 Ustava BiH¹⁵⁸, odnosno, za US ta je praksa od “izuzetne važnosti”¹⁵⁹. Član I/4 obavezuje državu da regulira pitanje jedinstvenog tržišta u BiH. To između ostalog podrazumijeva i isključenje svakog ograničenja – ne samo diskriminirajućih mjera, već i svih drugih mjera, koje, bez obzira što nemaju diskriminirajući karakter, optrećuju određene grupe više nego druge¹⁶⁰. Tako slobode iz I/4 potpadaju pod princip prava na nediskriminaciju¹⁶¹. Princip jedinstvenog tržišta je ograničen drugim ustavnim principima – principom demokratije, pravne države i drugim demokratskim principima (iz člana I/2 Ustava BiH).

Jedinstveno tržište je “neophodan element” privrednog sistema BiH¹⁶². Iz ovoga proizlazi obaveza države da uspostavi jedan funkcionirajući privredni sistem i privrednu ravnotežu u BiH, koji bi, ujedno, ispoštovao i druge ustavnopravne principe¹⁶³. Ostvarenje ovog principa nameće

¹⁵¹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 42/03, st. 22.

¹⁵² Odluka (bilj. 9), st. 78.

¹⁵³ Odluka (bilj. 146), st. 20.

¹⁵⁴ Odluka (bilj. 46), st. 86.

¹⁵⁵ Odluka (bilj. 43), st. 45.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Odluka (bilj. 24), st. 30.

¹⁵⁹ Odluka (bilj. 43), st. 41.

¹⁶⁰ Odluka (bilj. 9), st. 75.

¹⁶¹ Odluka (bilj. 24), st. 30.

¹⁶² Odluka (bilj. 43), st. 40.

¹⁶³ *Ibid.*

obavezu državi da realizuje njegove ciljeve (pozitivno djelovanje države da ispuni cilj) i negativnu obavezu entiteta da ne sprječavaju ostvarenje tog principa¹⁶⁴.

Postojanje administrativnih barijera, koje otežavaju pristup tržištu u BiH, jer ne omogućavaju svim učesnicima na tržištu jednake uvjete u tržišnoj utakmici, a što predstavlja jedan od bitnih uvjeta jedinstvenog tržišta, nije u skladu sa članom I/4 Ustava BiH¹⁶⁵. Država je obavezna da poštuje opći princip jednakosti u pravima, koje se odnosi na sva ustavna i zakonska prava. Nijedan zakonodavac ne može biti oslobođen te obaveze. Različite mjere i različito tretiranje, koje utječe na jedinstveno tržište, su dopušteni ukoliko ispunjavaju princip proporcionalnosti¹⁶⁶, odnosno ispitivanje da li je cilj mogao biti postignut na drugačiji način, primjenom manje restriktivnih mjera. Riječima bivšeg predsjednika US FBiH “samo je državnim zakonom moguće regulirati pravnu jednakost svih građana pred zakonom u jednoj državi”¹⁶⁷.

Ideja jedinstvenog tržišta podrazumijeva da država treba učiniti jednako privlačnim prilike za zapošljavanje u državnim institucijama svim građanima BiH, bez obzira na entitetske granice, entitetsko državljanstvo ili mjesto prebivališta¹⁶⁸. US je u slučaju naknade za porodilje uposlene u institucijama BiH istakao da se radi o primjeru koji je “tipičan za ideju da dodatna prava mogu biti na raspolaganju na lokalnom nivou sve dok minimum standarda garantira federalna vlada (..) S druge strane, Ustavni sud poštuje specifičnost ustavnog poretka Bosne i Hercegovine. Međutim, zajednički ustavni standardi kompleksnih država - posebno na evropskom nivou – moraju se uzeti u obzir a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje”¹⁶⁹.

U predmetu AP 1295/06, US je istakao da je promet vrijednosnim papirima, značajan element prometa kapitala iz člana I/4 Ustava (stav 42). Ukoliko entitetski zakoni koji uređuju promet npr. kapitala, ne stupe na snagu i ne dovedu do uspostavlja potrebnih institucija, “zabarikadira(n)” je promet kapitalom¹⁷⁰. Tada država mora reagovati, kako bi se osigurao princip jedinstvenog tržišta.

Puna sloboda kretanja robe pretpostavlja slobodnu razmjenu robe na cijelom i jedinstvenom carinskom području države. To ne znači samo ukidanje mjera iz područja carinske politike, nego i svih drugih fiskalnih mjera, koje bi negativno opterećivale promet bilo koje robe na cijelom carinskom području države, bez razumnog opravdanja. Tu spadaju, znači, i svi poreski nameti, a posebno oni iz oblasti indirektnih poreza¹⁷¹.

Činjenice da država mora ostvariti efikasno jedinstveno tržište i da entiteti reguliraju određene oblasti ne znači automatski da je princip zajedničkog tržišta ugrožen. U tom smislu, država ima široko polje procjene u smislu organiziranja jedinstvenog tržišta unutar svojih granica na najadekvatniji način. Iako ustavna podjela nadležnosti iz člana III Ustava BiH dodjeljuje

¹⁶⁴ *Ibid*, st. 41.

¹⁶⁵ *Ibid*, st. 47.

¹⁶⁶ Odluka (bilj. 9), st. 75.

¹⁶⁷ O. Ibrahimagić, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, Sarajevo 1998, s. 33.

¹⁶⁸ Odluka (bilj. 24), st. 30.

¹⁶⁹ *Ibid*, st. 34.

¹⁷⁰ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 129/06, st. 41.

¹⁷¹ Odluka (bilj. 43), st. 42.

entitetima određene oblasti, a koje mogu uticati na ostvarenje jedinstvenog tržišta kao državne obaveze, *autonomnost entiteta uvjetovana je hijerarhijski nadređenim nadležnostima države, što uključuje zaštitu Ustava BiH i njenih principa*. U konkretnom slučaju misli se, prije svega, na princip jedinstvenog tržišta i ostvarenja njegovih sloboda i princip državnog suvereniteta. U vezi s tim, supremacija države nad entitetima i BD, omogućava joj da preduzme odgovarajuće mjere koje bi omogućile svim osobama da uživaju ustavna prava¹⁷². Kada su prava i dužnosti građana, u nepobitnoj vezi sa principom jedinstvenog tržišta, uvjetovana voljom entiteta, izaziva osjećaj pravne nesigurnosti kod građana BiH, jer ne postoji zakonska garancija da država kao čuvar ustvanopravnog principa jedinstvenog tržišta, može efikasno osigurati ovaj princip¹⁷³.

US je istakao da se harmonizacijom poreskog sistema *počeo ostvarivati* princip jedinstvenog tržišta, te da se uvođenjem bilo kakvih različitih poreskih osnova na teritoriji BiH sprječava neometano funkcioniranje jedinstvenog ekonomskog prostora, čime dolazi do povrede člana I/4 Ustava BiH¹⁷⁴.

Ocjenjujući ustavnost Zakon o Agenciji za osiguranje u BiH, US je istakao da se oblast osiguranja “nesporno” odnosi na “unutrašnje tržište BiH”. “Teško bi bilo govoriti o funkcionalnom tržištu te jedinstvenom ekonomskom prostoru u Bosni i Hercegovini (.), bez postojanja efikasnog sistema osiguranja (osoba, imovine, poslovnih pothvata, kredita i sl) koji je usklađen sa standardima koji su propisani unutar Evropske unije. Ustavni sud naglašava da domaću legislativu, koja se odnosi na oblast osiguranja, ne bi bilo moguće uskladiti s pravom Evropske unije bez postojanja osporenih zakonskih odredbi. Bez osporenih zakonskih odredbi bi i dalje postojala mogućnost da entitetska ministarstva donose međusobno suprotne zakone, te da u dva entiteta postoje različiti propisi o osiguranju, kao i da entiteti biraju da li će usvojiti ili implementirati određeni propis iz ove oblasti koji ima obavezujuću primjenu u Evropskoj uniji”¹⁷⁵.

4.2. Isključive nadležnosti entiteta

Ustav u članu III/3/a izričito propisuje: *Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima*. US je u svojim odlukama ukazao na isključive nadležnosti entiteta:

- pravosudni sistem entiteta¹⁷⁶,
- plaćanje akciza i poreza na promet akcioznim proizvodima¹⁷⁷,
- socijalna politika¹⁷⁸,

¹⁷² *Ibid*, st. 44.

¹⁷³ *Ibid*, st. 45.

¹⁷⁴ Odluka u predmetu br. U 14/04 (bilj. 54), st. 30.

¹⁷⁵ Odluka (bilj. 119), st. 18.

¹⁷⁶ Odluka o meritumu US u predmetu br. U 56/02, st. 17.

¹⁷⁷ Odluka (bilj. 43), st. 27.

¹⁷⁸ Odluka (bilj. 24), st. 28; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 9/12, st. 23; Odluka u predmetu br. U 2/13 (bilj. 40), st. 23; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 17/14, st. 22. Suprotno, A. Hunčak-Pita, *Da li je u Bosni i Hercegovini moguće uspostaviti sistem socijalne zaštite na državnom nivou: pravni*

- penzijsko i invalidsko osiguranje¹⁷⁹,
- reguliranje naplate direktnih poreza¹⁸⁰,
- pitanja lica osoba sa invaliditetom¹⁸¹,
- pitanje unutrašnje organizacije entiteta, njihovih administrativnih jedinica i jedinica lokalne samouprave, a time i konkretno pitanje načina reguliranja simbola tih jedinica¹⁸²,
- zdravstvena zaštita, zaštita civilnih žrtava rata, boračko-invalidska zaštita, oporezivanje dohotka i sl.¹⁸³,
- osnovno i srednje obrazovanje¹⁸⁴.

Jedan entitet nema pravo da uređuje prava povratnika u drugom entitetu ili BD, jer su povratnici pod jurisdikcijom tog entiteta, a ne onog koji uređuje njihova prava povratka u drugi entitet. U suprotnom, entitet krši obavezu da zaštiti pravnu sigurnost¹⁸⁵. Bivši predsjednik US je isticao da se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta ne može razumjeti ili čitati bez člana III/5 koja “ne samo relativizira u užem smislu pretpostavku nadležnosti nego i potencira elemente savremenog - kooperativnog federalizma u kojem se poenta stavlja na efikasno obezbjeđivanje određenih vitalnih potreba u odnosu na ‘Ustavnu podjelu nadležnosti’”¹⁸⁶.

4.3. Dodatne nadležnosti

Član III/5 govori o načinu na koji BiH može proširiti svoje nadležnosti bez da dode do formalnih ustavnih promjena. Bivši predsjednik US FBiH je član III/5 opisao kao „zlatni rudnik” funkcija i nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine¹⁸⁷. On je mišljenja da država treba donijeti državne zakone o svim pitanjima iz aneksa 5-8, a ne insistirati samo na entitetskim zakonima, te donijeti zakone o institucijama od državnog značaja (kao što su: ANU, Zemaljski muzej, UNSA, Opera, Balet, Filharmonija, Galerija, RTV BiH i dr)¹⁸⁸. Međutim, kako je to bivši predsjednik US primjetio, III/5 je norma “dogovornog karaktera” i u “postojećim uvjetima njena praktična operacionalizacija je dosta upitna”¹⁸⁹.

US BiH je u svojoj praksi utvrdio da III/5/a razlikuje “tri međusobno nezavisne hipoteze”, prema kojima će BiH preuzeti nadležnosti:

osnov i potreba njihove dopune/izmjene, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Aida_Hunceck-Pital.pdf, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹⁷⁹ Odluka u predmetu br. U 2/13 (bilj. 40), st. 23; Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 55; Odluka u predmetu br. U 17/14 (bilj. 178), st. 22.

¹⁸⁰ Odluka (bilj. 29), st. 27.

¹⁸¹ Odluka u predmetu br. U 9/12 (bilj. 178), st. 23.

¹⁸² Odluka o dopustivosti US u predmetu br. U 28/13, st. 19.

¹⁸³ Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 55.

¹⁸⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 26/13, st. 40.

¹⁸⁵ Odluka u predmetu br. U 13/14 (bilj. 73), st. 61.

¹⁸⁶ Begić (bilj. 24), ss. 299-300.

¹⁸⁷ Ibrahimagić (bilj. 167), s. 13.

¹⁸⁸ *Ibid*, s. 14.

¹⁸⁹ K. I. Begić, Ustavnopravni okvir zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, u: I. Dautbašić/Ć. Sadiković (ur), *Bosna i Hercegovina i ljudska prava*, Sarajevo 1998, s. (23 i dalje) 27.

- (1) u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta,
- (2) stvarima koje su predviđene u aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma,
- (3) koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama BiH¹⁹⁰.

“Nezavisne hipoteze” prvenstveno znače da za za preuzimanje nadležnost u slučajevima pod 2) i 3) nije potrebna saglasnost entiteta.

Prema mišljenju sudije Vehabovića, ovaj član se ne može tumačiti kao da su entiteti ti koji su udijelili ovlasti državi i da su s tim u vezi entiteti titulari prava nad dobrima nad kojima imaju posjed, već je država “tumačeći pravi smisao ovog člana, u specifičnim društvenim okolnostima, prenijela široke ovlasti na teritorijalne jedinice – entitete, ali je pri tome zadržala pravo da “preuzme nadležnosti u onim stvarima (...) koje su potrebne za očuvanje”¹⁹¹ vrijednosti iz člana III/5/a). Dakle, država ima imogućnost da “vrati” neke od nadležnosti koje je predala entitetima radi ostvarivanja nekog njenog ustavnog cilja¹⁹². U stvari, država je, tumačeći pravi smisao ovog člana, u specifičnim društvenim okolnostima nadležna, odnosno dužna da preuzme nadležnosti, između ostalog, u onim „stvarima koje su predviđene Aneksima 5-8. Općeg okvirnog sporazuma“¹⁹³.

Bivši predsjednik US je istakao da ustavnosudska interpretacija „dodatnih nadležnosti“ nije moguća bez „ustavnosudskog aktivizma, odnosno (..) hrabrog, ekstenzivnog, stvaralačkog i dinamičkog tumačenja ustavnih odredaba u korist zaštite ustavnih prava i sloboda, ali i rješavanja eventualnih sporova koji se tiču funkcionalnosti i nadležnosti unutar Bosne i Hercegovine“¹⁹⁴. Na član III/5/a) US je ukazao u nekoliko predmeta u kojima je odlučivao o postojanju nadležnosti države ili entiteta za određeno pitanje:

- *Državna granična služba*. Predsjedništvo BiH je PS predložilo Zakon o državnoj graničnoj službi na osnovu treće hipoteze. US je ocjenjujući ustavnost ovog zakona istakao da “(...) osnovni princip prava države na samoodbranu, koji je inherentan pojmu suvereniteta države, podrazumijeva pravo na poduzimanje svih neophodnih koraka za zaštitu svog teritorijalnog integriteta, svoje političke nezavisnosti i svog međunarodnog subjektiviteta, uz poštovanje drugih općih principa međunarodnog prava. U kontekstu Bosne i Hercegovine, utemeljenje Državne granične službe doprinosi garanciji ovog osnovnog principa. Zakon održavnoj graničnoj službi, koji osigurava pravo institucija Bosne i Hercegovine na sprovođenje svojih nadležnosti, stoga, nije protivan članu III/2.

¹⁹⁰ Odluka US u predmetu br. U 9/00; Odluka u predmetu br. U 26/01 (bilj. 90), st. 21; Odluka (bilj. 122), st. 17; Odluka (bilj. 85), st. 22; Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 68.

¹⁹¹ F. Vehabović, *Odnos ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Sarajevo 2006, s. 49.

¹⁹² Suprotno, bivša predsjednica US: „(...) entiteti (su) svoje izvorne nadležnosti prenijeli na institucije Bosne i Hercegovine (..)“. Savić (bilj. 9), s. 26.

¹⁹³ Odluka (bilj. 10), st. 49.

¹⁹⁴ M. Čeman, *Ustavni sud – između pozitivnog i negativnog zakonodavca*, u: M. Tadić (ur), *Ustavni sud između negativnoga zakonodavca i pozitivnoga aktivizma*, Sarajevo 2016, s. (155 i dalje) 161.

Ustava Bosne i Hercegovine, i saglasan je sa nadležnostima utemeljenim članom III/1. Ustava i upotpunjenim članom III/5. Ustava”¹⁹⁵.

- *Javni radio-televizijski sistem.* Ocjenjujući ustavnost Zakona o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i Javnog radio-televizijskog servisa BiH, US je, bez detaljne elaboracije, utvrdio ustavnost zakona pozivajući se i na odredbe člana III/5/a)¹⁹⁶.
- *Stara devizna štednja.* US je ukazujući na nadležnosti BiH iz člana III/5/a), III/1/e), s ciljem ispunjenja obaveza države iz Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir, istakao da je BiH nadležna da donese jedinstven zakon koji će predstavljati okvir za rješavanje pitanja stare devizne štednje¹⁹⁷.
- *Stvarna nadležnost Suda BiH.* Ocjenjući ustavnost zakonske odredbe koja propisuje nadležnost za krivična djela iz entitetskih i krivičnog zakona BD, ako se njima “ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, nacionalna sigurnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine” US je istakao da određena krivična djela koja su propisana zakonima entiteta i BD mogu ugroziti gore spomenute vrijednosti, pa je dužnost države da te vrijednosti djelotvorno zaštiti u skladu sa obavezom države iz člana III/5/a) Ustava. US smatra da davanje nadležnosti Sudu BiH, kao instituciji države BiH, da sudi za krivična djela pod uvjetima navedenim u Zakonu o Sudu BiH omogućava da BiH ispuni svoje Ustavom propisane obaveze¹⁹⁸.
- *Državna imovina.* US je naveo da je državna imovina, kao sredstvo “provođenja javne vlasti koja je usko povezana s teritorijalnim i materijalnim nadležnostima organa javne vlasti, naime, s teritorijalnim integritetom i suverenitetom države. Ipak, teritorijalni integritet i suverenitet su jasne državne karakteristike (..). U skladu s tim odredbama, državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Prema tome, ona čini integralni dio ustavnih karakteristika i ovlaštenja države”¹⁹⁹.

Formalni prijenos nadležnosti u slučaju III/5/a) dolazi sporazumom između entiteta²⁰⁰. Dakle, zaključenjem sporazuma, smatra se da su entiteti dali saglasnost – ustavni osnov za donošenje zakona u oblasti koja je prenijeta u nadležnost BiH²⁰¹. Donošenje entitetskog zakonodavstva u oblasti koja je prenesena u nadležnost BiH, nakon što su o tome saglasnost postigli entiteti, krši se član III/5/a) Ustava jer time entitet ulazi u okvir nadležnosti BiH²⁰². Ustavnost zakona ne dovodi se u pitanje kada PS BiH u preambuli zakona koji je donosen na osnovu sporazuma entiteta iz člana III/5/a), ne navede kao osnov za njegovo donošenje član III/5/a) već samo IV/4/a) koji predstavlja “univerzaln(u) nadležnost za donošenje zakona” jer postoji nesporna nadležnost PS BiH da donese osporeni zakona²⁰³. U situaciji u kojoj se PS BiH pozvala samo na član IV/4, a ne na III/5/a), ne može se zaključiti da to na bilo koji način znači “preuzimanje nadležnosti koje već nisu preuzete osnovnim zakonom, niti se radi o reguliranju neke nove

¹⁹⁵ Odluka u predmetu br. U 9/00 (bilj. 190), st. 13.

¹⁹⁶ Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 23.

¹⁹⁷ Odluka (bilj. 9), st. 78.

¹⁹⁸ Odluka u predmetu br. U 16/08 (bilj. 40), st. 41.

¹⁹⁹ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 73.

²⁰⁰ Odluka (bilj. 85), st. 23.

²⁰¹ *Ibid*, st. 23.

²⁰² Odluka u predmetu br. U 14/04 (bilj. 54), st. 28.

²⁰³ Odluka (bilj. 85), st. 24.

oblasti koja već nije regulirana osnovnim zakonom, pa se ne može zaključiti da je osporeni zakon sa tog aspekta neustavan”²⁰⁴.

US je analizirajući član III/5/b) istakao da radnje koje trebaju biti učinjene su: pregovori entiteta i sporazum između entiteta kojim se državi BiH povjerava u nadležnost određeno pitanje²⁰⁵. U nekoliko oblasti, u kojima je došlo do prijenosa nadležnosti na osnovu sporazuma iz člana III/5/b) osporavana je ustavnost zakona donesenih na osnovu takvih sporazuma na način da su apelanti tvrdili da su doneseni suprotno sporazumu entiteta. Dakle, tražila se ocjena usaglašenost zakona sa sporazumom entiteta. Međutim, US je istakao da nije nadležan da vrši ocjenu ustavnosti jer odredbe takvih sporazuma ne predstavljaju dio Ustava BiH, a takavi zakoni se mogu ispitivati samo u odnosu na član III/5/b) Ustava²⁰⁶.

US ističe da se jasno nameće zaključak da smisao člana III/5/a) BiH daje nadležnost s ciljem, na primjer, reguliranja u stvarima koje su predviđene aneksima 5-8 Općeg okvirnog sporazuma ili očuvanja međunarodnog subjektiviteta BiH, jer “nepoštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i neispunjenje međunarodnih obaveza neizbježno vode u međunarodnu izolaciju i, kroz nepriznavanje institucija takve države, u nestanak tog subjektiviteta”²⁰⁷.

4.4. Zajedničke nadležnosti države i entiteta

US je u predmetu U 1/11 prepoznao postojanje „zajedničk(og) okvir(a) ili konkurentn(e) nadležnost(i) države i entiteta”²⁰⁸ i time dakle prepoznao postojanje različitih tipova nadležnosti, pored isključivih, u ustavnom pravu BiH.

Bivši potpredsjednik US, je u vansudskim radovima istakao da je drugi, najbitniji, integracijski korak u odluci U 5/98 bio da dozvoli „okvirno zakonodavstvo“ u oblastima za koje se smatralo da su u ekskluzivnoj nadležnosti entiteta²⁰⁹, iako sam Ustav ne poznaje pojam okvirnog zakonodavstva.

Bivši predsjednik US je isticao da „nezavisno od činjenice što Ustav eksplicitno ne specificira zajedničku nadležnost BiH i entiteta, ustavne odredbe, ipak u povodu nekoliko značajnih pitanja utvrđuju njihovu zajedničku odgovornosti”²¹⁰. On navodi da se radi o slijedećim pitanjima: osiguranje najvećeg nivoa međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, posebno prava na nediskriminaciju za sva lica, prava izbjeglica i raseljenih lica, saradnja sa međunarodnim mehanizmima koji su uspostavljeni za BiH u vezi s ljudskim pravima uključujući i Haški tribunal, državljanstvo, ispunjavanje međunarodnih, posebno finansijskih obaveza BiH, oružane snage u pogledu njihove entitetske vezanosti i funkcioniranja u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, u kontekstu ovlasti Stalnog komiteta i svakog od članova

²⁰⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 5/11, st. 22.

²⁰⁵ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 17/05, st. 17.

²⁰⁶ *Ibid*, st. 16.

²⁰⁷ Odluka (bilj. 10), st. 50; Odluka (bilj. 12), st. 92.

²⁰⁸ Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 68.

²⁰⁹ Marko, “United in Diversity?” (bilj. 24), s. 36.

²¹⁰ Begić (bilj. 24), s. 300.

Predsjedništva BiH u funkciji civilne komande²¹¹. Danas u ustavnoj teoriji i praksi nema dvojbe u postojanje zajedničkih nadležnosti države i entiteta²¹².

4.4.1. Ljudska prava i slobode (posebno pravo na imovinu)

Sudija Vehabović je mišljenja da raspodjela ovlasti, na način da su „gotovo sve“ ovlasti države prenesene na dva entiteta, efektivno onemogućava centralnu vlast da vrši ono malo nadležnosti utvrđenih Ustavom BiH, ali da je „ključni dio novog ustavnog poretka“ i „zametak budućeg pravca razvoja tog sistema“ ljudska prava i njihova zaštita²¹³.

US je u predmetu U 5/98-II reziniora da opća ustavna odredba koja katalogizira ljudska prava „daje opću kompetenciju zajedničkim institucijama BiH za regulisanje svih pitanja pobrojanih u katalogu ljudskih prava“, jer zaštita mora biti garantovana „svim licima na teritoriji BiH“²¹⁴. Supremacija države nad entitetima i BD, koja proizilazi iz člana III/3/b) omogućava BiH da preduzme „odgovarajuće mjere koje bi omogućile svim osobama da uživaju ustavna prava“²¹⁵.

BiH je država koja se u svom Ustavu opredijelila za poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Već u preambuli Ustava, BiH se poziva na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Deklaraciju o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama. Sastavni dio Ustava BiH čini petnaest međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima pobrojanih u Aneksu I na Ustav BiH, a uživanje prava i sloboda iz navedenih međunarodnih sporazuma osigurano je svim licima u BiH bez diskriminacije, kako je to propisano članom II/4 Ustava BiH²¹⁶.

US ističe da, sukladno članu II/1 Ustava BiH, BiH i oba entiteta trebaju osigurati najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda²¹⁷, odnosno odgovorni su za zaštitu ustavnih i ljudskih prava svih lica na njihovoj teritoriji²¹⁸. To znači da se to mora osigurati i tako

²¹¹ *Ibid.* Slično i bivši potpredsjednik US u: Izdvojeno mišljenje (bilj. 41). Također, v. G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo 2012, ss. 141-142.

²¹² Autori koji su tvrdili da ne postoje zajedničke nadležnosti entiteta i BiH (v. N. Pabrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 343) kasnije će promijeniti mišljenje i istaći da one postoje u npr. sistemu zaštite ljudskih prava, i oblastima kao što su: državljanstvo, izborni sistem, međunarodni odnosi, v. N. Pabrić, *Treba li Bosni i Hercegovini vrhovni sud*, u. E. Šarčević (ur), *Jedan vrhovni sud za BiH?*, Sarajevo 2011, s. (77 i dalje) 81.

²¹³ Vehabović (bilj. 91), ss. (119 i dalje) 123-124. S tim u vezi, v. pregled pozitivnih obaveza države BiH koje proizilaze za nju članstvom u Vijeću Evrope odnosno Konvenciji u: L. Sadiković, *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Sarajevo 2010, ss. 11-24.

²¹⁴ Djelomična odluka (bilj. 35), st. 13.

²¹⁵ Odluka (bilj 43), st. 44.

²¹⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu U 9/12, st. 22.

²¹⁷ V. npr. Odluka o meritumu US u predmetu br. U 5/02, st. 21; Odluka u predmetu br. U 14/02 (bilj. 40), st. 12; Odluka u predmetu br. U 42/03 (bilj. 90), st. 20; Djelomična odluka (bilj. 21), st. 12; Odluka (bilj. 10), st. 47; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 524/04, st. 29; Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 994/04, st. 17; Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 1070/05, st. 31; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 1410/05, st. 23.

²¹⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2582/05, st. 38.

što će i država i entiteti donijeti odgovarajuće propise²¹⁹. Prema praksi US, država s ciljem ispunjavanja svoje pozitivne obaveze mora donijeti zakone kojima se, između ostalog, definiraju dopuštene granice ljudske djelatnosti, a onda učinkovito provoditi ustanovljene mehanizme prevencije, kontrole i sankcioniranja nedopuštenog ponašanja²²⁰.

Aneksom 4 ali i Aneksom 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir, država BiH je preuzela obavezu da garantuje najviši nivo ljudskih prava svim licima na svojoj teritoriji, odnosno svim licima pod njenom jurisdikcijom²²¹ i to u „svakom trenutku“²²². Država BiH je subjekat koji ima konačnu nadležnost za eventualna kršenja ljudskih prava iz člana II Ustava BiH²²³. Iz Aneksa 6 proizlazi da je intencija njegovih tvoraca bila da se prvenstveno na *nivou države* BiH osiguraju mehanizmi za zaštitu ljudskih prava i sloboda, odnosno da je država ta koja *mora* stvoriti okvir za zaštitu ljudskih prava i sloboda²²⁴, jer je država ta koja odgovara pred međunarodnoj sceni za kršenje ljudskih prava.

Za BiH postoji pozitivna obaveza poštivanja temeljnih ljudskih prava koja su sadržana u Ustavu BiH ili vode porijeklo iz međunarodnih ugovora, ali imaju izvor svoje pravne snage u Ustavu BiH²²⁵. Članom II/4 država BiH i oba njezina entiteta su još čvršće obavezni osigurati najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava, kako je to predviđeno članom II/1 Ustava BiH, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu²²⁶. Za BiH proizilazi obaveza države da pojedincima osigura zaštitu prava i sloboda predviđenih u prvom dijelu Konvencije, čak i u situaciji kada je država izvršila prijenos ovlasti na međunarodne organizacije²²⁷.

Članom II/3/e) Ustava BiH je svim licima na teritoriji BiH garantirano pravo na pravičan postupak u građanskim i krivičnim stvarima²²⁸. *Država je obavezna* da svoj pravni sistem organizira tako da osigura usklađenost sa zahtjevima iz člana 6 stava 1 Konvencije, uključujući i zahtjev za suđenje u razumnom roku²²⁹, odnosno ima pravo i obavezu da sistem bude *funkcionalno organiziran, efikasan i da omogućí svakome da iskoristi prednost tog sistema* prilikom utvrđivanja (između ostalih) građanskih prava²³⁰. Odnosno, da je *dužnost države* da organizira svoj pravni sistem tako da omogućí sudovima da se povinuju zahtjevima i uvjetima koje garantira član 6 stav 1 Konvencije²³¹. US nadalje smatra da nedostaci u organizaciji

²¹⁹ Odluka (bilj. 125), st. 73.

²²⁰ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 1471/06, st. 64; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2498/07, st. 30.

²²¹ Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 696/04, st. 50; Odluka (bilj. 218), st. 38.

²²² Odluka (bilj. 221), st. 51.

²²³ Odluka u predmetu br. U 18/00 (bilj. 73), st. 39.

²²⁴ Odluka (bilj. 9), st. 87; Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 14/05, st. 52.

²²⁵ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 953/05, st. 72.

²²⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2275/05, st. 35; Odluka o meritumu US u predmetu br. AP 19/06, st. 34.

²²⁷ Odluka (bilj. 225), st. 53.

²²⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 311/04, st. 24.

²²⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 2008/06, st. 75.

²³⁰ Odluka u predmetu br. U 49/02 (bilj. 40), st. 40; Odluka US u predmetu br. U 149/03, st. 40; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 752/04, st. 29; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 384/03, st. 40.

²³¹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 53/03, st. 36.

pravosudnog sistema entiteta, odnosno države, ne smiju imati uticaja na poštivanje individualnih prava i sloboda predviđenih Ustavom, kao i zahtjeva i garancija člana 6 Konvencije²³².

Entiteti imaju obavezu da kada provode različite politike, kao prioritet moraju imati ispunjenje, u najvećem mogućem dijelu, međunarodnih obaveza koje je preuzela država BiH²³³. Tako na primjeru prava lica sa invaliditetom u entitetu FBiH, US je istakao da raspodjela nadležnosti između entiteta i kantona, ne može biti razumno i objektivno opravdanje za različit tretman lica sa invaliditetom po godinama starosti, s obzirom da socijalna politika predstavlja politiku o kojoj se zajednički dogovara FBiH i kantoni. Takva politika, morala bi voditi što više ujednačenju i povećanju prava lica sa invaliditetom, a ne njihovom različitim tretiranjem i umanjenu prava²³⁴. Posebno kada određeno pitanje potpada pod ekskluzivnu nadležnost jednog entiteta, ako je to i pitanje ljudskih prava i zaštita, to mora biti uzeto u obzir²³⁵.

U predmetu koji se ticao isplate porodičnih naknada zaposlenicima u institucijama BiH u situaciji u kojoj se ta naknada onima sa prebivalištem u RS isplaćivala iz državnog trezora, dok su one sa prebivalištem u FBiH to pravo ostvarivale u skladu sa kantonalnim propisima, US je zaključio da “s obzirom na to da naknada za porodijsko odsustvo proizlazi iz radnog odnosa u toj instituciji, a ne iz mjesta prebivališta, razlika koju nameće osporena odredba u skladu sa mjestom isplate nije adekvatan način da se postigne najviši nivo ljudskih prava” te da nadležnost entiteta da reguliraju socijalnu politiku “nije adekvatna cilju koji se teži postići u socijalnoj zaštiti i jednakoj naknadi”²³⁶.

Pravo na imovinu ima vrlo bitno mjesto u Ustavu BiH. Ono je uslovljeno Preambulom (njenoj alinejom broj 4, prema kojoj je ovaj Ustav usvoje s ciljem “podsticanja općeg blagostanja i ekonomskog razvoja kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede”), članom I/4 Ustava (koji garantuje slobodu kretanja širom BiH i izričito navodi da ni BiH ni entiteti ne smiju “ometati punu slobodu kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine”, što je neophodan preduvjet za postojanje zajedničkog tržišta) i članom II/3/k) (koji garantuje pravo na imovinu u vezi sa obavezom iz člana II/6 da entiteti moraju “primjenjivati ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2, a član II/3 stav 1. propisuje da “sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode (..)”). Dakle, pravo na imovinu nije samo individualno pravo koje se mora sudski štititi od svakog nelegitimnog uplitanja države, ono je i institucionalni garant koji je jedan od preduvjeta za funkcioniranje tržišne privrede²³⁷. BiH i entiteti imaju ustavnu obavezu da stvore neophodan pravni okvir za specificiranje ovih ustavnih obaveza²³⁸. Pravo na imovinu nije samo pravo kojeg se sve vlasti u BiH moraju pridržavati, već također predstavlja “pozitivnu obavezu države da obezbjedi uvjete neophodne za uživanje u ovom pravu”²³⁹.

²³² Odluka u predmetu br. U 18/00 (bilj. 73), st. 40.

²³³ Odluka u predmetu br. U 9/12 (bilj. 178), st. 29.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, st. 28.

²³⁶ *Ibid.*, st. 31.

²³⁷ Djelomična odluka (bilj. 35), st. 14.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*, st. 13.

4.4.2. Stara devizna štednja

Za pitanje stare devizne štednje, US je istakao da se radi o “imovinskom pravu” u smislu člana 1 Protokola broj 1 Konvencije, te da se država ne može osloboditi garantiranja poštivanja ovog prava “pokušajem da delegira odgovornosti, u smislu reguliranja i implementacije, na entitetske institucije i institucije Brčko Distrikta, bez osiguravanja dovoljno pravnih garancija da će ove institucije djelovati u skladu sa, između ostalog, standardima iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju”²⁴⁰. US je u predmetu U 3/08 zaključio da zaštita imovinskog prava spada u nadležnost države i entiteta, te se prema tome, u slučaju stare devizne štednje, radi o „konkurentnoj nadležnosti tj. preklapanju nadležnosti dva administrativno-teritorijalna nivoa za reguliranje i implementiranje pitanja isplate 'stare devizne štednje“²⁴¹.

US je ukazujući na nadležnosti BiH iz člana III/5/a), III/1/e), s ciljem ispunjenja obaveza države iz Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir, istakao da je BiH nadležna da donese jedinstven zakon koji će predstavljati okvir za rješavanje pitanja stare devizne štednje. Okvirnim zakonom je BiH morala načelno urediti ovo pitanje²⁴². Tek tada entiteti i BD mogu u okviru povjerenih ovlasti regulirati to pitanje sukladno principima ustanovljenim državnim zakonom²⁴³. Na taj način, BiH bi osigurala dovoljno garancija za adekvatno rješavanje ovog problema u skladu sa standardima člana 1 Protokola broj 1 Konvencije²⁴⁴. Suprotno, BiH s obzirom na svoje obaveze osiguranja najvećeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda, nije se mogla pouzdati da će entiteti i BD u okviru svojih nadležnosti u oblasti monetarne politike, efikasno i efektivno riješiti taj problem²⁴⁵. Potom, US je ukazao i na finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, ističući da stara devizna štednja, predstavlja veliku finansijsku obavezu, koja mora imati neposredne reperkusije za međunarodne obaveze BiH²⁴⁶. Nešto kasnije pak, US je zaključio da isplata stare devizne štednje se ne tiče člana III/1/e) Ustava BiH, jer je to „unutrašnji“ dug BiH naspram vlastitih građana, a ne međunarodna obaveza BiH²⁴⁷.

Zbog svega iznesenog, US smatra da država mora na određeni način regulirati navedenu problematiku, od čega će direktno zavisiti i uspjeh predviđenog modaliteta isplate stare devizne štednje. Od države se nije očekivalo da to regulira u potpunosti, već načelno, što podrazumijeva: 1) pitanja davanja garancije za isplatu od određene relevantne međunarodne institucije kapitala i 2) ujednačavanje standarda na cijeloj teritoriji države, vodeći pri tome računa o ostvarivanju jedinstvenog tržišta u BiH i makroekonomskoj stabilnosti države. To će voditi tome da pravo na imovinu ne bude ugroženo u budućnosti, tj. da zakonska regulativa ispuni standarde koji su nametnuti pozitivnom obavezom državi, a koja proizlazi iz člana 1 Protokola broj 1 Konvencije. US napominje da je zakonodavac najkompetentniji, uzimajući u obzir praktična stanovišta, da odluči koja su to pitanja na terenu koja se načelno moraju imati u vidu²⁴⁸.

²⁴⁰ Odluka (bilj. 9), st. 72.

²⁴¹ Odluka (bilj. 125), st. 73.

²⁴² Odluka (bilj. 9), st. 78.

²⁴³ *Ibid*, st. 56.

²⁴⁴ *Ibid*, st. 53.

²⁴⁵ *Ibid*.

²⁴⁶ *Ibid*, st. 45; Odluka (bilj. 12), st. 88.

²⁴⁷ Odluka (bilj. 125), st. 76.

²⁴⁸ Odluka (bilj. 9), st. 77.

4.4.3. Državljanstvo i izdavanje pasoša

US naglašava da je reguliranje državljanstva zajednička odgovornost države i njezinih entiteta, i da Ustav BiH osigurava određeni minimum kriterija kada je u pitanju reguliranje državljanstva²⁴⁹. Pod zajedničku nadležnost BiH i entiteta spada i izdavanje pasoša. Naime, dok PS BiH ima isključivu nadležnost propisivanja izgleda pasoša, entiteti i BiH mogu izdavati pasoše²⁵⁰.

4.4.4. Građansko pravo i privredni sistem

U predmetu U 5/98 US je prihvatio termin “okvirnog zakona” kojeg je prvi put upotrijebio Visoki predstavnik donoseći Okvirni Zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH. Naime, US je prihvatio ovaj termin radi etabliranja ustavnopravne osnove za integraciju privrede, a samim tim i države²⁵¹. Na taj način je US, riječima bivšeg potpredsjednika, podržao borbu protiv ekonomskog odvajanja i državne dezintegracije²⁵². Konkretni ustavni nalog je glasio da za jednu funkcionirajuću privredu, koja se zasniva na jedinstvenom tržištu i institucionalnim garantima privatnog vlasništva, neophodno je da država izglasa okvirne zakone, a entiteti razrade²⁵³. Razlog takvom nalogu je bila prepreka za slobodu kretanja roba i kapitala (koja je garantovana članom I/4 Ustava) koju mogu stvoriti različiti pravni sistemi entiteta, sa različitim oblicima imovine ili propisima imovinskog prava. Pored toga, Ustavom zagarantovano pravo na privatnu imovinu, kao institucionalni garant u cijeloj BiH, zahtijeva okvirno zakonodavstvo na nivou države BiH radi specifikacije standarda koji su neophodni da bi se ispunile pozitivne obaveze države. “Takvo okvirno zakonodavstvo bi, dakle, trebalo odrediti bar razne oblike imovine, nosioce tih prava, te opće principe za njihovo izvršavanje u smislu imovinskog prava koje obično predstavlja element zakonika građanskog prava u demokratskim društvima”²⁵⁴.

Državni zakonodavac nikada nije postupio po nalogu US²⁵⁵. Šta više, potpuno ga je ignorisao te prilikom donošenja državnog Zakona o obligacionim odnosima, koji bi u skladu sa stavom US mogao biti donesen na osnovu postojeće raspodjele nadležnosti između države i entiteta, odbio ga uz obrazloženje da nije postignut dogovor o prijenosu nadležnosti sa entiteta na državu, preciznije rečeno, jer Narodna skupština RS nije dala svoju saglasnost²⁵⁶.

²⁴⁹ Odluka o dopustivosti US u predmetu br. U 66/02, st. 8.

²⁵⁰ Odluka (bilj. 34), st. 31.

²⁵¹ J. Marko, Pet godina ustavnog sudstva u Bosni i Hercegovni: prva bilansa, *Pravna misao*, Sarajevo 3-4/2004, ss. (15 i dalje) 26-27.

²⁵² Marko, “United in Diversity?” (bilj. 24), s. 38.

²⁵³ Marko (bilj. 251), s. (15 i dalje) 27.

²⁵⁴ Djelomična odluka (bilj. 35), st. 29.

²⁵⁵ Jedino je donesen Okvirni zakon o zalozima, *Sl. gl. BiH* 28/04 i 54/04.

²⁵⁶ Sporazum je prihvatio Parlament FBiH u septembru 2006, *Sl. nov. FBiH* 62/06. Narodna skupština RS se trebala izjasniti o ovom sporazumu 14. 06. 2006. Međutim, Prijedlog odluke o prihvatanju sporazuma između RS i FBiH o prenosu nadležnosti na BiH za donošenje Zakona o obligacionim odnosima je skinut sa dnevnog reda Narodne skupštine na prijedlog nadležnog odbora. Sam prijedlog državnog zakona o obligacionim odnosima je utvrdilo Vijeće ministara BiH uz protivljenje ministara iz RS, koji su tvrdili „kako predloženim rješenjima dolazi do prenosa nadležnosti sa entiteta na državu“. V. Špirić protiv zakona, *Oslobođenje*, 11. 12. 2009.

Solventnost entiteta je interes države, jer od toga direktno zavisi i moć države i njena makroekonomska stabilnost. Država, s ciljem odbrane forme i vrste svog političkog postojanja, može i mora preduzeti sve potrebne mjere. Prema tome, država mora osigurati funkcioniranje svih nadležnih teritorijalnih cjelina u smislu uređenih dijelova finansijske privrede, koji će i u budućnosti biti izloženi velikim problemima i rizicima (naprimjer, rješavanje problema restitucije). To se može postići samo tako da država zakonskim aktom utvrdi jedinstvene principe za cijelu teritoriju, koji bi bili rezultat ekonomske analize makroekonomske stabilnosti države u kontekstu postojećeg problema²⁵⁷.

4.4.5. Upotreba jezika

U zajedničku nadležnost BiH i entiteta spada i pitanje “efektivne mogućnosti jednakog korištenja bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika”. I to ne samo korištenje u institucijama BiH, već i u institucijama nižih nivoa vlasti, pri zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima te u javnom životu. “Zbog jasne i prisutne opasnosti koje propisi bez ograničenja o službenim jezicima kroz entitete stvaraju u pogledu ovih osnovnih normativnih principa i institucionalnih garanta Ustava BiH, postoji implicitna ali neophodna odgovornost države BiH da osigura minimum standarda za upotrebu jezika kroz okvirno zakonodavstvo”²⁵⁸.

4.4.6. Deminiranje

Deminiranje je još jedna oblast koja spada u zajedničku nadležnost BiH i entiteta. Državnim zakonom su propisani opći principi koji se potom razrađuju entitetskim zakonom. Takva razrada je dopuštena upravo odredbom člana 2 Zakona o deminiranju u BiH kojim je propisano da je izvršenje zadataka deminiranja u nadležnosti vlasti države i entiteta²⁵⁹. Utvrđujući ustavnost entitetskog zakona, US navodi da “budući da se međusobno dopunjuju na način da federalni zakon razrađuje opće principe u pogledu deminiranja propisane državnim zakonom koji je takvu razradu principa dozvolio svojim odredbama”, osporedni entitetski zakon je ustavan²⁶⁰.

4.4.7. Obrazovanje i izbori

Obrazovanje je još jedna oblast koja spada u zajedničku nadležnost BiH i entiteta. Okvirnim zakonima su postavljeni opći principi i ciljevi u oblasti obrazovanja uz obavezu da navedeno bude dio entitetskih odnosno kantonálnih zakonodavstava²⁶¹. Tako su opći princip i u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja jasno utvrđeni državnim Okvirnim zakonom i Sporazumom o zajedničkoj jezgri nastavnih planova i programa i zakonima nižih nivoa vlasti, čija je ustavnost bila osporena. Sve te principe i standarde dužni su da poštuju i implementiraju izvršni organi

²⁵⁷ Odluka (bilj. 9), st. 73.

²⁵⁸ Djelomična odluka US u predmetu br. U 5/98-IV, st. 34.

²⁵⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 5/13, st. 32.

²⁶⁰ Odluka (bilj. 259), st. 36.

²⁶¹ V. Odluka (bilj. 184), st. 46; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 22/18, st. 26.

vlasti prilikom izrade i donošenja nastavnih planova i programa²⁶². “Okvirni zakon, naime služi kao osnovni normativni instrument kojim država regulira određenu oblast na općenit, načelan, okviran i principijelan način, dok se federalnim jedinicama prepušta da tu istu oblast reguliraju preciznije, ali obavezno u skladu s državnim zakonom. Poštujući načela ustavnosti i zakonitosti pravnih akata, te supremaciju akata državnih organa vlasti spram entitetskih i kantonalnih, te imajući u vidu i načelo vladavine zakona, neupitno je da Okvirni zakon predstavlja obavezujući pravni osnov prilikom donošenja zakona o visokom obrazovanju na nivou entiteta, odnosno kantona. Stoga ‘zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja’ trebaju biti usklađeni s Okvirnim zakonom, dok će ‘sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana Okvirnim zakonom biti regulirana zakonimana nivou Republike Srpske i kantona’²⁶³.

Zbog kompleksnosti pravnog okvira za provođenje izbora, riječima US, postoji potreba da s ciljem provođenja fer i demokratskih izbora, pravni okvir bude harmoniziran i da svi zakoni slijede temeljne principe i standarde utvrđene temeljnim zakonom - Izbornim zakonom BiH²⁶⁴.

4.4.8. Procesuiranje ratnih zločina

Pitanje suđenja za predmete ratnih zločina je također interesantno sa aspekta podjele nadležnosti. Naime, u predmetu AP 1785/06, US je istakao slijedeće: 1) entitetski krivični zakoni moraju biti usklađeni sa zakonima na nivou države jer bi drugačija zakonska rješenja mogla voditi u eventualnu diskriminaciju osoba kojima se sudi na nivou entiteta za ista krivična djela (stav 87), 2) uslijed nedostataka u entitetskim zakonima, koji se ogledaju u nepostojanju odredbi koji se tiču krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom niti imaju ugrađen član 7 Konvencije (stav 87), nameće se dodatna obaveza entitetskim sudovima da kada sude za krivična djela ratnih zločina, moraju primjeniti Krivični zakon BiH i druge relevantne zakone i međunarodne dokumente (stav 89), 3) iz toga slijedi obaveza entitetskih sudova da slijede i sudsku praksu Suda BiH kao državnog suda – u suprotnom entiteti bi kršili princip pravne sigurnosti i vladavine prava (stav 88).

4.5. Bilans

Nadležnosti države i nadležnosti entiteta nisu utvrđene samo u članu III/1 odnosno članu III/3/a). Dakle, član III ne donosi cijelu istinu o raspodjeli nadležnosti između entiteta i države BiH. Sumnja u postojanje nadležnosti se mora sagledati u cjelini Ustava BiH. To i proizilazi iz samog Ustava, odnosno njegove odredbe iz III/3/a) prema kojoj “sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu *ovim Ustavom* izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima” (naglasio H. I), odnosno iz III/4 prema kojoj “Predsjedništvo može odlučiti da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine predviđenim *ovim Ustavom*, izuzev ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome

²⁶² Odluka (bilj. 184), st. 54.

²⁶³ Odluka (bilj. 261), st. 26.

²⁶⁴ Odluka (bilj. 28), st. 41.

usprotivi” (naglasio H. I) Sagledavajući Ustav BiH, može se zaključiti da je on dao „veoma male ovlasti državi“, ali joj je ponudio veoma široke ovlasti da „preuzme sve nadležnosti koje su neopohodne da bi država garantovala primjenu ustavno-pravnih principa, ljudskih prava ili sačuvala svoju državnost u najširem smislu riječi kako prema vani, tako i prema unutra“²⁶⁵.

Kroz svoju praksu, US je prvo *afirmirao isključive nadležnosti* BiH van okvira člana III/1 Ustava BiH, potom na ustavnopravnoj sceni *predstavio zajedničke nadležnosti* BiH i entiteta posredstvom okvirnog zakonodavstva (iako je taj pojam nepoznat Ustavu BiH). US je ostvario svoju ulogu institucionalnog garanta raspodjele nadležnosti u ustavnom pravu BiH. Kratkim pregledom njegovih odluka, može se zaključiti da US pripadaju zasluge za napredak BiH od *najslabije do relativno jake* centralne vlasti.

Usljed čestog osporavanja prenesenih i preuzetih nadležnosti BiH²⁶⁶, ali i isključivih nadležnosti²⁶⁷, neophodno je da se s ciljem okončanja takvog osporavanja i pravne sigurnosti, ustavnim amandmanima integiraju nove nadležnosti BiH, koje su proizvod “dodatnih nadležnosti”, ali i one potvrđene ustavnosudskom praksom²⁶⁸.

5. Načelo savezne lojalnosti u praksi Ustavnog suda BiH

Iako BiH nije savezna država, na ovom mjesto treba ukazati na relevantna, ustavnopravna, načela iz ustavnosudske prakse Saveznog ustavnog suda Njemačke, koja su primjenjiva s obzirom na specifičnost složenog državnog uređanja BiH. Naime, Savezni ustavni sud Njemačke je iz različitih ustavnih struktura i veza kreiranih u Ustavu, u svojoj praksi izveo dva nepisana ustavna pravila – "saveznog prijateljskog ponašanja" (*bundesfreundliches Verhalten*) i „savezne lojalnosti“ (*Bundestreue*) koje obavezuje federaciju i države članice da uzimaju u obzir interese federacije odnosno država članica prilikom izvršavanja svojih nadležnosti. „Njemački federalizam, riječima Suda (Saveznog ustavnog suda), je suštinski odnos povjerenja između država i nacionalne vlade. Svaka vlada ima ustavnu obavezu lojalnosti (*Treue*) i da poštuje

²⁶⁵ Ademović (bilj. 42), s. (55 i dalje) 67.

²⁶⁶ V. npr. izjava M. Dodika da u slučaju neformiranja vlasti do 05. 09. 2019 godine, “RS (će se) povući iz Sporazuma o oružanim snagama, da će povući saglasnost na formiranje indirektnih poreza, odbaciti rad suda i tužilaštva, kao i rad SIPA-e (...) na svojoj teritoriji i dovesti u pitanje sve nadležnosti koje su prenesene na nivo države”. On je dodao: “Otelj su nam 83 nadležnosti i prenijeli na nivo Bosne i Hercegovine. Sve ćemo dovesti u pitanje i zadužiti vladu i druge stručne institucije da nam dostave prijedloge akata koji će ići da se sve ono što je mimo Ustava u Bosni i Hercegovini ovdje eliminiše i zabrani” i da “Ustav precizno navodi da entitetima pripadaju sve dužnosti i državne funkcije i ovlasti koja nisu Ustavom izričito data Bosni i Hercegovini”. V. Dodik: RS-u oduzete 83 nadležnosti, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dodik-rs-u-oduzete-83-nadleznosti>, očitavanje: 11. 09. 2019.

²⁶⁷ V. npr. izjava M. Dodika da za državnu imovinu u “Dejtonskom mirovnom sporazumu nigdje ne piše da ona pripada BiH”. Dodik: Tražim od svih da se Republika Srpska slavi kao država, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/dodik-trazim-od-svih-da-se-republika-srpska-slavi-kao-drzava/160827045>, očitavanje: 11. 09. 2019.

²⁶⁸ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/misljenje/default.aspx?id=21774&langTag=bs-BA, očitavanje: 11. 09. 2019.

zakonite nadležnosti druge²⁶⁹. Dakle, u Njemačkoj je „cjelokupan ustavnopravni odnos između države i njenih članica kao i ustavnopravni odnos između samih članica prožet nepisanim ustavnim načelom uzajamne obaveze savezne države i saveznih zemalja na lojalno držanje (...)“²⁷⁰. Savezni Ustavni sud je iz ovoga razvio niz konkretnih obaveza. Tako na primjer:

- „Princip savezne države, prema svojoj suštini, ne zasniva samo prava, nego i obaveze. Jedna od obaveza se sastoji u tome da finansijski jače zemlje moraju u izvjesnim granicama pomagati finansijski slabije zemlje“²⁷¹.
- „Ustavno načelo može nadalje, u slučajevima u kojima zakon zahtijeva usaglašavanje između države i zemalja, utemeljiti pojačanu obavezu svih učesnika kako bi pravno postao beznačajan polemički prigovor jednog, koji se suprostavlja dogovoru svih ostalih učesnika“²⁷².
- „Još se jasnije vidi ovo pravno ograničenje iz zamisli lojalnosti prilikom vršenja zakonodavnih ovlaštenja: 'Ne ostanu li učinci jednog zakonskog propisa ograničeni na prostor jedne zemlje, zemaljski zakonodavac mora uzeti u obzir interese ostalih zemalja“²⁷³.
- „Pod datim okolnostima može, konačno, jedna zemlja, uzimajući u obzir njenu obavezu na lojalnost državi biti obavezna da na putu komunalnog nadzora postupi protiv opštine koja sopstvenim mjerama zadire u isključive kompetencije države“²⁷⁴.
- Način i procedura pregovaranja u ustavnom životu između države i njenih dijelova, te između samih zemalja potpadaju pod zahtjev lojalnosti saveznoj državi. Dakle, savezna država u cilju postizanja dogovora koji je ustavnopravno relevantan, za koji su zainteresovani i u kojima učestvuju zemlje, ne smije djelovati prema načelu *divide et impera* tj. da „polazi od raskola među zemljama, da dogovor uspostavlja samo sa pojedinačnim zemljama, a druge prisiljava na pristup“²⁷⁵. Pored toga, načelo lojalnog djelovanja zabranjuje da Savezna vlada različito tretira zemaljske vlade zbog njihove partijsko-političke pripadnosti na način da u „odlučujuća politička savjetovanja involvira predstavnike zemaljskih vlada koje su joj partijsko-politički bliski i da zemaljske vlade koje su bliske opoziciji u saveznoj državi iz ovoga isključuje“²⁷⁶.

US je propustio da se u svojim odlukama ukaže na načelo lojalnosti niti ga koristio kao ustavnopravni argument prilikom razrješenja ustavnih sporova.

Sutkinja Seada Palavrić, u svom Izdvojenom mišljenju u predmetu U 15/08 stava je da u državama u kojima postoji više nivoa vlasti, ti nivoi „moraju poštovati princip lojalnosti prema centralnom nivou vlasti i uzajamne solidarnosti“²⁷⁷. Ona dodaje da shodno tome, entiteti moraju 1) poštovati nadležnosti države, 2) moraju uskladiti svoje aktivnosti sa činjenicom da “ne

²⁶⁹ D. P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham/London 1997, s. 69. Detaljnije v. *Ibid*, ss. 69-75.

²⁷⁰ Roos (bilj. 33), s. 522.

²⁷¹ BverfGE 1, 117 [131].

²⁷² BverfGE 1, 299 [315 i dalje].

²⁷³ BverfGE 6, 309 [328, 361 i dalje].

²⁷⁴ BverfGE 8, 122 [138 i dalje].

²⁷⁵ BverfGE 12, 205. Roos (bilj. 33), ss. 522-523.

²⁷⁶ *Ibid*.

²⁷⁷ Izdvojeno mišljenje u predmetu broj U 15/08 sutkinje S. Palavrić, st. 6.

raspoložu bilo kakvom “državnošću” niti im Ustav BiH dodjeljuje bilo kakav međunarodni subjektivitet, 3) da su podređeni pojmu suvereniteta koji pripada isključivo BiH²⁷⁸.

U svom Stručnom mišljenju u predmetu U 1/11, profesor Edin Šarčević navodi da načelo “lojalnog djelovanja” predstavlja “nepisano ustavno načelo koje na jednak način prožima cjelokupno federalno uređenje Ustava BiH i sve druge federalno uređene države”.²⁷⁹ Dalje se ističe da ovo načelo podrazumijeva “iznalaženje i uspostavljanje dobrog federalnog odnosa” i “usklađeno djelovanje koje isključuje spor”.²⁸⁰ Savezna državna lojalnost jeste obaveza na prijateljsko držanje zemalja prema saveznoj državi²⁸¹. Druga strana ovog načela jeste da entiteti u ostvarivanju svojih prava i obaveza budu lojalni državi i njenim ustavnim vrijednostima, a sama država, ustavnim vrijednostima. “Ovo načelo slijedi prevashodno iz dvostruke odluke ustavotvorca: jednom za vertikalnu raspodjelu kompetencija u izvršavanju državne vlasti između države i entiteta, drugi put iz same suštine federaliziranja BiH koja zahtijeva funkcionalnu osposobljenost cjeline da obavlja državne zadatke kao državni sistem raspodijeljenih nadležnosti”.²⁸² Prema mišljenju prof. Šarčevića, ovo načelo prolazi iz “sistemske veze čl. III/5 sa čl. III/2(d) i III/3(b), sa alinejama 2, 3 i 6 Preambule i čl. I/1 Ustava BiH”.²⁸³ “U sistemskoj vezi oni određuju usaglašavanje (uzajamno dogovaranje i koordinaciju) kao temeljni *ratio* razvijanja federalnih odnosa”.²⁸⁴ Prema tome, ključna poruka jeste da entiteti i država prilikom provođenja svojih nadležnosti, to rade tako da ne narušavaju državni integritet, suverenitet, međunarodni subjektivitet i političku nezavisnost BiH.

U predmetu U 1/11 (stav 83 Odluke), u kojem je cijenjena ustavnost entitetskog zakona kojim je regulirana oblast državne imovine, US je natuknuo postojanje ovog načela u ustavnopravnom poretku BiH:

- 1) “(...) funkcionalnost BiH, kao države, nije prosti zbir funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih nivoa vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih nivoa vlasti (...)”.
- 2) Ova harmonija “inkorporira u sebi, između ostalog, princip kooperacije, koordinacije i međusobnog sporazumijevanja”, koji na najbolji način vode ka ostvarivanju ciljeva iz Preambule Ustava BiH: ka „pravdi i toleranciji“ (2. alineja), „miroljubivim odnosima“ (3. alineja), “poticanju općeg blagostanja i ekonomskog razvoja” (4. alineja) i očuvanju „suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti“ (6. alineja).
- 3) “Preduvjet za to je svakako poštivanje nadležnosti entitetâ, te zaštita tih nadležnosti, jer je Ustav BiH, kao što je već navedeno, taj koji treba štititi nadležnosti i države i entitetâ, te podržati koncept njihovog djelotvornog obavljanja”.
- 4) “(...) BiH, na osnovu osnovne odredbe člana III, ali i drugih odredbi Ustava BiH koje propisuju entitetske nadležnosti (na primjer, čl. I/4, I/7, II/1. itd. Ustava BiH), u vezi s čl. I/3. i III/3.b) Ustava BiH, ima obavezu da pri vršenju nadležnosti u vezi s imovinom čiji

²⁷⁸ *Ibid*, st. 4.

²⁷⁹ Šarčević (bilj. 50), s. (91 i dalje) 97.

²⁸⁰ *Ibid*.

²⁸¹ E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, s. 157.

²⁸² Šarčević (bilj. 50), s. (91 i dalje) 97.

²⁸³ *Ibid*, s. (91 i dalje) 98; Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 40.

²⁸⁴ Šarčević (bilj. 50), s. (91 i dalje) 98.

je ona titular uzme u obzir interese i potrebe entitetâ kako bi i oni mogli djelotvorno vršiti javnu vlast koja je povezana s njihovim nadležnostima”.

Osjetljiva oblast vanjske politike, kako je to prethodno prikazano u radu, je najbolji primjer oblasti gdje se US morao osloniti na načelo lojalnosti prilikom razrješenja različitim ustavnosudskih sporova. Ovo načelo ima posebnu važnost za ustavno pravo BiH, s obzirom da ne postoji mehanizam kojim bi se osigurala *poslušnost* entiteta te efikasnije sprovođenje zakona BiH, ojačala država i vladavina prava²⁸⁵.

6. Profiliranje kooperativnog federalizma u BiH

BiH federalizam je prošao kroz razvojnu fazu od dualnog federalizma²⁸⁶ do kooperativnog federalizma²⁸⁷. Gorivo toj razvojnoj fazi je dolijevao US kroz svoje odluke i razvoj svoje ustavnosudske prakse.

Kooperativni federalizam ne predstavlja ustavnu preraspodjelu nadležnosti ili skup institucija i postupaka, već se zasniva na “mreži koordinacije, saradnje, zajedničkih odgovornosti i saveznog finansiranja”²⁸⁸ odnosno, radi se o skupu ideja usredotočenih na “solidarnost, konsenzus i poželjnost zajedničkih standarda širom federacije”²⁸⁹.

Pojava mješovitih nadležnosti se nužno veže za pojavu kooperativnog federalizma “kojim će se uzeti u obzir da je neophodan i da treba da bude institucionalizovan međusobni utjecaj oblasti u nadležnosti federacije i nivoa država članica, čime se prevazilazi prvobitna postavka podele istih u garantističkom smislu i osuđuje na propast početa odluka usmerena na potvrdu isključivih nadležnosti”²⁹⁰.

Kako je to prethodno istaknuto, US je, ne samo utvrdio ustavnost okvirnog zakonodavstva, već ga afirmirao i naložio državi da donese cijeli niz okvirnih zakona. Na taj način je US potaknuo razvoj mješovitih odnosno zajedničkih nadležnosti države i entiteta, koje nisu kao takve

²⁸⁵ Ilustracije radi v. nepostupanje Narodne skupštine RS po Odluci o privremenoj mjeri US u predmetu br. U 10/16, odnosno v. Odluka u predmetu br. U 10/16 (bilj. 40).

²⁸⁶ Ovaj tip federalizma odlikuje samostalnost federacije i federalnih jedinica u okviru svojih nadležnosti, odnosno strogo razgraničenje nadležnosti i ne postojanje mješovitih nadležnosti. V. Jovičić (bilj. 1), s. 247.

²⁸⁷ Kooperativni federalizam podrazumijeva saradnju i različite forme kontakata na vertikalnoj i horizontalnoj ravni. Njega odlikuje povećanje mješovitih nadležnosti u federaciji. Vertikalna saradnja je ona između federacije i federalnih jedinica (koja se može odlikovati kroz zajednički rad na donošenju propisa, sprovođenju zakona, potom u tome da federacija pruža finansijsku podršku federalnim jedinicama), dok je horizontalna ona među samim federalnim jedinicama (u različitim tijelima i formatima kao što je na nivou šefova vlada, različitih ministara, službenika, radi zauzimanja zajedničkog stava, razmjene mišljenja, konsultacija, jedinstvenog zakonodavnog regulisanja, te kroz zaključenje sporazuma). Usp. Jovičić (bilj. 1), ss. 247-262; Šarčević (bilj. 282), ss. 163-165.

²⁸⁸ J. Erk, *Explaining Federalism: state, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Oxon 2007, s. 60.

²⁸⁹ C. Jeffery, *German Federalism from Cooperation to Competition*, u: M. Umbach (ur), *German Federalism: Past, Present, Future*, New York 2002, s. (172 i dalje) 183.

²⁹⁰ Đ. de Vergotini, *Upredno ustavno pravo*, Beograd 2015, s. 460.

eksplicitno navedene u samom Ustavu BiH²⁹¹ odnosno članu III koji je posvećen raspodjeli nadležnosti.

U već spomentom predmetu U 1/11 (stav 83 Odluke), US je istakao da harmonija svih nivoa vlasti „inkorporira u sebi, između ostalog, princip kooperacije, koordinacije i međusobnog sporazumijevanja”, koji na najbolji način vode ka ostvarenju ciljeva iz Premabule Ustava BiH. ”Preduvjet za to je svakako poštovanje nadležnosti entitetâ, te zaštita tih nadležnosti, jer je Ustav BiH, kao što je već navedeno, taj koji treba štiti nadležnosti i države i entitetâ, te podržati koncept njihovog djelotvornog obavljanja”²⁹².

U predmetu koji se ticao neprecizne zakonske norme u Krivičnom zakonu FBiH, ali koja je identična bila i u krivičnim zakonicima RS, BD i BiH, US je utvrđujući povredu člana I/2 (prava na pravnu sigurnosti) smatrao “neophodnim ovu odluku dostaviti nadležnim organima na svim nivoima vlasti radi preduzimanja aktivnosti iz okvira njihove nadležnosti, kako bi se sporne odredbe kojima je regulirano pitanje zamjene kazne zatvora novčanom kaznom precizirale, prije svega, u jezičkom smislu, te kako bi se na taj način otklonila različita tumačenja nadležnih sudova prilikom njihove primjene (...)”²⁹³. Ovo je jedna primjer, kako US doprinosi ujednačavanju zakonodavstva tj. donošenja zakonskih normi identičnih na različitim nivoima vlasti jer „federalizam ne znači ‘različitost radi različitosti’”²⁹⁴ te ako ne postoji potreba za razlikovanjem, onda nema razloga da federalne jedinice različito reguliraju istu materiju.

Kako se to može reći za Saveznu Republiku Njemačku, može se reći i za BiH: „(...) kooperativni federalizam je naredba ustava - i zdravog razuma!”²⁹⁵.

7. Zaključak

Jak i nezavisan US, kao institucija koja je čuvar Ustava BiH²⁹⁶ i koja osigurava njegovu efikasnu zaštitu²⁹⁷, esencijalan je u BiH koja je obilježena dominacijom entiteta i relativnom slabom centralnom državnom vlašću, a sve kako centralne institucije i integritet Ustava BiH ne bi bili ugroženi²⁹⁸. Njegova snaga, ali i ugled i poštovanje u javnosti, izvire iz kvaliteta njegovih odluka i njegove nezavisnosti. Kvalitet odluka je jedini štiti od njihove politizacije, jer odluke US predstavljaju i svojevrsni politički stav o jednom političkom sporu. Međutim, taj stav, za razliku

²⁹¹ Komparacije radi, npr. iako je Ustav Belgije predviđao dualni federalizam, utemeljen na isključivim nadležnostima, Ustavni sud Kraljevine Belgije je reafirmirao kooperativni federalizam. U literaturi se navodi primjer telekomunikacija gdje se Ustavni sud pozvao na načelo proporcionalnosti radi *modernizacije* raspodjele nadležnosti u ovom domenu. V. P. Popelier, *The Belgian Constitutional Court as Positive Legislator: In Search of a Balance Between Rights Protection and Respect for Acts of Parliament*, u: Al. R. Brewer-Carias, *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, New York 2011, s. (265 i dalje) 267.

²⁹² Odluka u predmetu br. U 1/11 (bilj. 8), st. 83.

²⁹³ Odluka u predmetu br. AP 2809/12 (bilj. 40), st. 39.

²⁹⁴ Jovičić (bilj. 1), s. 26.

²⁹⁵ Erk (bilj. 288), s. 72.

²⁹⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 106/03, st. 34.

²⁹⁷ Odluka (bilj. 38), Odluka (bilj. 34); Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 24/03, st. 47; Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 5/09, st. 22.

²⁹⁸ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 6/06, st. 29.

od drugih, mora biti donesen cijeneći ustavne standarde²⁹⁹. Kako je to prethodno dokazano, kvalitet odluka US je upitan u pojedinim predmetima, posebno onim u kojima US mijenja svoju dotadašnju praksu. U takvim predmetima, US mora, upravo suprotno, detaljno argumentirati razloge promjene svoje prakse.

Istovremeno, u mjeri u kojoj je demonstrirao “sudski aktivizam”, “principijelno i hrabro traganje i stajanje iza normativnog kapaciteta, stvarnih dometa i mogućeg značenja ustavnog teksta”³⁰⁰, US je ostao i pasivan³⁰¹. Na primjeru načela savezne lojalnosti, jasno je vidljivo da je US propustio da afirmiše jedno od najbitnijih nepisanih ustavnih pravila u složeno uređenim državama.

Međutim, općenito gledajući, US je uspio da odgovori na izazove koje je pred njim postavljao složen oblik državnog uređenja BiH, te osigurati supremaciju prava BiH, ustavnu raspodjelu nadležnosti između BiH i entiteta, i centralnu vlast zaštititi od neposlušnosti i zadiranja entiteta u njenu nadležnost³⁰². Druga strana rada US predstavlja ignoriranje i neizvršavanje njegovih ustavnih naloga izdatih zakonodavcima na različitim nivoima vlasti. Iako je zakonodavna vlast izvršila najveći broj odluka US, zakonodavac je propustio da pročita njihova obrazloženja i postupi po sudskim nalozima izvan same izreke. Bh. političari i svojevrtni stranački eksperti, ali i međunarodna zajednica, propustili su da odluke US iskoriste kao legalnu platformu za političku akciju usmjerenu ka jačanju centralne vlasti i institucija BiH.

The role of the Constitutional Court in profiling the federal structure of BiH

Summary

In the Paper I examine the role of the Constitutional Court in profiling the federal structure of Bosnia and Herzegovina. Although the Court has missed the opportunities to define Bosnian state as a federation, it has treated it as such, by, for example, indicating the comparative experience of federal states when resolving different cases. Furthermore, I discuss how the Court interpreted the supremacy clause (which proclaims supremacy of the state over entities) and where it failed to do so. When it comes to the competence division between state and entities, the Court has played important role in expending exclusive competences of the state, strengthening state institutions and introducing common competences, precisely framework legislation, which is unknown to the Constitution. On the other hand, the Court failed to introduce unwritten constitutional principle of “federal comity”, especially regarding sensitive issues such as foreign policy. Finally, I discuss how the Court has profiled a cooperative federalism in Bosnian constitutional law and what legal and political consequences it has for the country.

²⁹⁹ Usp. Roos (bilj. 33), ss. 15-16.

³⁰⁰ Tadić (bilj. 7), s. 10.

³⁰¹ Prema riječima bivše predsjednice US S. Palavrić, ustavno sudstvo zahtjeva „aktivistički odnos prema problemima koji se javljaju. Naime, Ustavni sud je dužan garantirati ne samo da se ustavne vrijednosti, počevši od nezavisnosti i suvereniteta zemlje preko demokratske organizacije vlasti, pa do ustavnih prava i sloboda, poštuju na cijeloj teritoriji jedne zemlje nego da se te vrijednosti uspostavljaju i afirmiraju tako što će nadležne državne vlasti ispunjavati svoju pozitivnu ulogu.“ V. Roos (bilj. 33), s. 25.

³⁰² J. Limbach, *Savezni Ustavni sud Njemačke*, Sarajevo 2012, s. 50.