

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 10/16**, rješavajući zahtjev **Bakira Izetbegovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine i dr.**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav 2. alineja b) i člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Margarita Caca-Nikolovska, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Constance Grewe, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 1. decembra 2016. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvajaju se zahtjevi **Bakira Izetbegovića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Šefika Džaferovića, prvog zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Safeta Softića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, četiri delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 25 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 35 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i 16 delegata Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.**

Utvrđuje se da Odluka o raspisivanju republičkog referenduma broj 02/1-021-894/16 od 15. jula 2016. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 68/16) nije u saglasnosti sa članom I/2. i članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

Poništavaju se rezultati referenduma održanog 25. septembra 2016. godine, zato što je referendum proveden na osnovu Odluke o raspisivanju republičkog referenduma broj 02/1-021-894/16 od 15. jula 2016. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 68/16) za koju je u tački 2. dispozitiva ove odluke utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, te suprotno nalogu Ustavnog suda iz Odluke o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 74/16).

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom

glasniku Republike Srpske” i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Bakir Izetbegović, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Šefik Džaferović, prvi zamjenik predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Safet Softić, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, četiri delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 25 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 35 poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i 16 delegata Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) pojedinačno su podnijeli 24, 29. i 31. augusta, te 3. septembra 2016. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjeve „za rješavanje ustavnopravnog spora sa entitetom Republika Srpska“ u vezi sa Odlukom o raspisivanju republičkog referenduma broj 02/1-021-894/16 od 15. jula 2016. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 68/16, u daljnjem tekstu: Odluka o referendumu). Ovi zahtjevi su zavedeni pod br. U 10/16, U 11/16, U 12/16, U 13/16, U 14/16, U 15/16 i U 16/16. Podnosioci zahtjeva su, također, postavili i zahtjeve za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud obustavio primjenu Odluke o referendumu do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

2. S obzirom na to da je Ustavnom sudu podneseno više zahtjeva koji se odnose na isti činjenični i pravni osnov, Ustavni sud je, na osnovu člana 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva po kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem U 10/16.

3. Ustavni sud je, Odlukom o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine, donio privremenu mjeru kojom je privremeno obustavio primjenu Odluke o referendumu i odredio da ta odluka stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenim zahtjevima.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je zahtjeve u predmetima br. U 10/16 do U 12/16 dostavio Narodnoj skupštini Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) na odgovor. Budući da su zahtjevi u predmetima br. U 13/16 do U 16/16 podneseni u istom tekstu kao i u predmetima br. U 10/16 do U 12/16, Ustavni sud te zahtjeve nije posebno dostavljao na odgovor.

5. Narodna skupština je dostavila odgovor na zahtjeve 7. septembra 2016. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

6. Podnosioci zahtjeva smatraju da je Odluka o referendumu suprotna čl. I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Argumentirajući ove navode, podnosioci zahtjeva, najprije, navode da se „spor“ u konkretnom slučaju odnosi na pitanje ustavnopravne obaveze vlasti Republike Srpske da poštuju Ustav Bosne i Hercegovine, podjelu nadležnosti između države i entiteta i, u konkretnom slučaju, obavezu Republike Srpske da poštuje obavezujuću i izvršnu snagu odluke Ustavnog suda, kako je to propisano u članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva smatraju da poštivanje nadležnosti državnih ustavnih institucija i njihovih odluka jesu ustavna pitanja za koja je, u slučaju spora, nadležan Ustavni sud. Dalje, podnosioci zahtjeva navode da „otvoreno, proaktivno i agresivno kršenje pojedine ustavne odredbe može dobiti svoju težu kvalifikaciju u vidu kršenja principa pravne države i demokratskog poretka u smislu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine“.

7. Podnosioci zahtjeva, dalje, navode da je Ustavni sud Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U 3/13 od 26. novembra 2015. godine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 100/15) utvrdio da član 3.b) Zakona o praznicima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 43/07, u daljnjem tekstu: Zakon o praznicima) nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1.1. i članom 2.a) i c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na osnovu toga Ustavni sud je naložio Narodnoj skupštini da u roku od šest mjeseci od dostavljanja te odluke usaglasi član 3.b) Zakona o praznicima sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ova odluka je, kako ističu podnosioci zahtjeva, stupila na snagu danom dostavljanja Narodnoj skupštini, a „najkasnije danom objavljivanja u službenim glasilima“. Međutim, iako je članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine propisano da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, navedena odluka nije izvršena zbog, kako navode podnosioci zahtjeva, „opstruktivne pasivnosti odgovorne [Narodne skupštine]“.

Štaviše, Narodna skupština „nije ni dostavila odgovor o preduzetim aktivnostima s ciljem implementacije Odluke, tj. u potpunosti je ignorirala najviši sudski autoritet Bosne i Hercegovine“.

8. Dalje, podnosioci zahtjeva navode da je Narodna skupština 15. jula 2016. godine usvojila Odluku o referendumu, kojom je odlučeno da se provede referendum po osnovu Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske" broj 42/10, u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu). Navedenom odlukom zakazan je referendum za 25. septembar 2016. godine i utvrđeno je referendumsko pitanje koje glasi: „Da li podržavate da se 9. januar obilježava i slavi kao Dan Republike Srpske?“ Dalje, nadležne vlasti Republike Srpske su, kako navode podnosioci zahtjeva, preduzele niz aktivnosti s ciljem pripremanja i održavanja raspisanog referenduma. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva navode i sve aktivnosti koje su preduzeli kako bi „ukazali nadležnim vlastima Republike Srpske da je Odluka o referendumu protivustavna“. Međutim, kako dalje navode, Narodna skupština se oglušila o njihove zahtjeve da Odluku o referendumu stavi van snage, kao i da postupi po Odluci Ustavnog suda broj U 3/13. Zbog toga, podnosioci zahtjeva smatraju da „postupak rješavanja ovog ustavnopravnog spora nije uspio“. Osim toga, podnosioci zahtjeva navode da je Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RS) Odlukom broj UV-7/16 od 11. augusta 2016. godine utvrdilo da Odlukom o referendumu nije povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Podnosioci zahtjeva navode da iz svega navedenog jasno proizlazi da „ovaj spor može biti riješen samo pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine“.

9. Dalje, podnosioci zahtjeva detaljno obrazlažu zbog čega smatraju da je, u konkretnom slučaju, Odluka o referendumu zakonodavni akt („individualni akt zakonodavnog organa“), kojim se „vrši konkretizacija [Zakona o referendumu]... koji se ne može na bilo koji način tumačiti kao formalni ili materijalni 'zakon' u smislu apstraktne ocjene ustavnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine“, već da predstavlja „*par excellence* primjer tzv. federalnog spora između države i jednog entiteta“. Ipak, u slučaju da Ustavni sud zauzme drugačiji stav, podnosioci zahtjeva predlažu „da se ovaj zahtjev ocijeni kao zahtjev za ocjenu ustavnosti“.

Navodi u odnosu na član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine

10. Što se tiče navodne neustavnosti Odluke o referendumu u odnosu na član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosioci zahtjeva, između ostalog, navode da Republika Srpska ima, na osnovu člana 70. Ustava Republike Srpske i na osnovu Zakona o referendumu, ustavno i zakonsko pravo na raspisivanje referenduma. Međutim, kako dalje navode, Republika Srpska „ne smije da zloupotrebljava taj demokratski institut neposrednog donošenja odluka građana na način da se

postavljaju referendumsko pitanja koja su suprotna obavezujućoj prirodi odluka Ustavnog suda [...] koja derogiraju ustavnopravne obligacije iz konačnih odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. S obzirom na to da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine u konkretnom slučaju odlučio da je 9. januar neustavan datum, onda se ne može putem referenduma postaviti referendumsko pitanje: 'Da li podržavate da se 9. januar obilježava i slavi kao Dan Republike Srpske?'“ U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ističu i da je referendum institut direktne demokratije i način donošenja obavezujućih odluka, a ne „ispitivanje javnog mnijenja“. Zbog toga se, kako ističu, za raspisivanje referenduma mora imati ne samo ustavni i zakonski osnov već se i referendumsko pitanje mora formulirati tako da se ne krši bilo koji zakon, a naročito ne Ustav Bosne i Hercegovine kao najviši pravni akt u državi. U prilog ovim tvrdnjama podnosioci zahtjeva ukazuju, između ostalog, na relevantnu praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i, naročito, na odluku supervizora za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine od 19. augusta 2016. godine, kojom je zabranjeno održavanje referenduma na teritoriji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine upravo zato što je “takav referendum protivan Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 3/13“.

Navodi u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

11. Što se tiče navodne neustavnosti Odluke o referendumu u odnosu na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosioci zahtjeva ukazuju na relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) i Ustavnog suda prema kojoj je izvršenje konačnih i obavezujućih sudskih odluka „sastavni dio procesa odlučivanja sudskih tijela i ima odlučnu važnost za ostvarivanje prava“. Imajući to u vidu, podnosioci zahtjeva obrazlažu da je Odlukom Ustavnog suda broj U 3/13 utvrđeno pravo Bošnjaka, Hrvata i Ostalih na nediskriminaciju, budući da je Ustavni sud zaključio u toj odluci da su oni članom 3.b) Zakona o praznicima bili diskriminirani na nacionalnom i vjerskom osnovu. Izvršenje ove odluke je, kako dalje navode, „sastavni dio odlučivanja o kolektivnim pravima nesrpskog stanovništva u entitetu Republika Srpska“. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva ističu da „nevezano za dokaze o aktivnostima na provođenju referenduma [...] najviši zvaničnici javne vlasti entiteta Republika Srpska javno, otvoreno, nedvojbeno, ali i veoma kategorično, izjavljuju da će provesti referendum u entitetu Republika Srpska, bez obzira na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i/ili odluke Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu“. Kao potvrdu tih navoda, podnosioci zahtjeva detaljno navode u zahtjevu izjave pojedinih zvaničnika iz Republike Srpske. Podnosioci zahtjeva smatraju da sve ovo nesumnjivo pokazuje da „izvršna, zakonodavna, ali ni sudska vlast Republike Srpske neće izvršiti konačnu i obavezujuću odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“.

12. Ovakvo postupanje je, kako navode podnosioci zahtjeva, „očigledno poprimilo jednu znatno jaču kvalifikaciju suprotstavljanja savremenim principima funkcioniranja pravne i demokratske države, što izaziva veliku i sveopću napetost u cijeloj državi, uključujući ali ne ograničavajući se na uznemirenost kod građana, narušavanje političkih odnosa među nosiocima javne vlasti, izazivanje i vrijeđanje predstavnika međunarodne zajednice i potkopavanje procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“. Time je, prema njihovom mišljenju, prekršen član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

13. Na osnovu svega izloženog, podnosioci zahtjeva predlažu da Ustavni sud: 1) usvoji zahtjeve, 2) utvrdi neustavnost Odluke o referendumu u odnosu na čl. I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, 3) stavi van snage Odluku o referendumu, 4) obaveže Narodnu skupštinu da preduzme aktivnosti na anuliranju svih supsidijarnih odluka i aktivnosti koje su zasnovane na Odluci o referendumu i 5) naloži Narodnoj skupštini da obavijesti Ustavni sud o preduzetim mjerama u roku od tri mjeseca.

14. Ustavni sud konstatira da je, uprkos Odluci o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine, u Republici Srpskoj, ipak, održan referendum 25. septembra 2016. godine na kojem se izjašnjavalo o pitanju koje je utvrđeno Odlukom o referendumu.

15. Također, Ustavni sud podsjeća da je Rješenjem broj U 3/13 od 30. septembra 2016. godine utvrdio da Narodna skupština nije izvršila Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 3/13 od 26. novembra 2015. godine. Rješenjem je, također, utvrđeno da odredba člana 3.b) Zakona o praznicima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 43/07) prestaje da važi narednog dana od dana objavljivanja tog rješenja u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

b) Odgovor na zahtjeve

16. U odgovoru na zahtjeve Narodna skupština je, između ostalog, navela da je u predmetu broj U 3/13 podnesen zahtjev za preispitivanje odluke Ustavnog suda koji „do danas nije ni razmotren od Ustavnog suda, niti je o njemu donesena odluka“. Stoga je, kako se, dalje, navodi, „neprihvatljiva tvrdnja podnosilaca zahtjeva da postoje opstrukcija i pasivnost [Narodne skupštine], jer odluka Ustavnog suda nije ni mogla biti izvršena“. Ovo, dalje, znači, kako se navodi, da Narodna skupština „nije ignorisala odluke, niti vrijeđala ugled Ustavnog suda“.

17. U odnosu na suštinu podnesenih zahtjeva, Narodna skupština, najprije, vrlo detaljno obrazlaže zbog čega smatra da podneseni zahtjevi nisu dopustivi. Između ostalog, u odgovoru se navodi da Odluka o referendumu nema karakter zakonodavnog akta, „te traženje da se donese privremena mjera prije nego što Ustavni sud BiH ne razmotri zahtjev [Narodne skupštine] za

preispitivanje [Odluke broj U 3/13] – nije osnovano“. Dalje, Narodna skupština navodi da Ustavni sud nije nadležan u konkretnom slučaju, navodeći da „nije u pitanju postojanje spora između Republike Srpske i BiH, a naročito ne spora koji ima Ustavom BiH utvrđene ustavne elemente da bi ga mogao razmatrati Ustavni sud“. Da bi se moglo govoriti o postojanju spora koji bi doveo do nadležnosti Ustavnog suda, „nužno je da postoji nesaglasnost između Republike Srpske i neke od institucija Bosne i Hercegovine u pogledu nekog ustavnog pitanja, prava ili pravne činjenice“. Međutim, kako se, dalje, navodi, „postavlja se pitanje u odnosu na koji se organ ili instituciju državne vlasti [...] [Narodna skupština], kao donosilac osporene odluke, nalazi u sporu o nadležnosti“. U vezi s tim, Narodna skupština ističe da na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji državni organ „kojem je Ustav Bosne i Hercegovine *explicite* dao u nadležnost raspisivanje i provođenje referendum na entitetskom nivou“. Takvu nadležnost nema, kako se, dalje, navodi i detaljno elaborira, ni PSBiH ni o pitanjima koja su u njenoj nadležnosti, a naročito ne o onima iz nadležnosti entitetâ. S druge strane, kako se ističe, članom 77. Ustava Republike Srpske je propisano da Narodna skupština može da odluči „da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjenja građana na referendumu“. Stoga se usvajanje Odluke o referendumu „ima isključivo smatrati kao konkretna aktivnost [Narodne skupštine] u procesu razmatranja modaliteta donošenja normativnog akta kojim bi se izvršila [Odluka broj U 3/13]“. Ovakav zaključak, kako se navodi, „proizlazi iz pravne prirode republičkog referenduma koji [...] ima konsultativni, odnosno savjetodavni karakter“. Tek kada bi Ustav Republike Srpske davao ovlaštenje Narodnoj skupštini da „raspisuje referendume koji imaju obligatorni karakter, tek bi se u tom slučaju moglo poći od pretpostavke da se osporenom odlukom dovodi u pitanje obavezujući karakter [Odluke broj U 3/13]“. Na osnovu izloženog, Narodna skupština smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da se Odlukom o referendumu odlučuje o pitanju koje nije u nadležnosti entitetâ i kojom se dovodi u pitanje obavezujući karakter odluke Ustavnog suda. Dakle, kako se detaljno, dalje, obrazlaže, u konkretnom slučaju se ne radi o bilo kakvom sporu u smislu Ustava BiH, pa „upuštanje Ustavnog suda BiH u meritum stvari potvrdilo bi prihvatanje pravno neodrživih argumenata iz zahtjeva i prejudiciranje ishoda referenduma“.

18. Dalje, u odgovoru se detaljno analizira i zbog čega se nadležnost Ustavnog suda ne može uspostaviti ni za apstraktnu normativnu kontrolu Odluke o referendumu. Naročito se ističe da ova odluka nije zakonodavni akt „kojim se vrši konkretizacija Zakona o referendumu“, kako tvrde podnosioci zahtjeva, već pojedinačni pravni akt koji ne može biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom. Također, Narodna skupština navodi da podnosioci zahtjeva neosnovano ukazuju da „Republika Srpska nije preduzela bilo kakve radnje i aktivnosti s ciljem mirnog rješavanja

spora“, zato što nije uzeto u obzir da su „upravo preduzete određene radnje, prvenstveno podnošenjem zahtjeva za preispitivanje Odluke [broj U 3/13]“.

19. U nastavku odgovora se detaljno govori o institutu referenduma, a naročito se ističe da je Zakon o referendumu detaljno analizirala i Evropska komisija za demokratiju putem prava Vijeća Evrope (tzv. Venecijanska komisija), koja je dala pozitivno mišljenje. Narodna skupština, dalje, navodi da se referendumsko pitanje odnosi na javni praznik u Republici Srpskoj, te da je „Dan Republike veoma značajan za narode i građane Republike Srpske“. Dalje se navodi da je Odluka o referendumu donesena „u kontekstu odnosa prema primjeni Odluke Ustavnog suda [broj U 3/13]“, te da građani Republike Srpske „imaju legitiman interes da putem republičkog referenduma demokratski i slobodno izraze svoj politički stav i mišljenje o tome kada i na koji način treba obilježavati 9. januar kao značajan istorijski i politički događaj“. Narodna skupština navodi da, iako „Republika Srpska izražava nezadovoljstvo odlukom Ustavnog suda BiH u njenim bitnim pitanjima, republički referendum je kao demokratsko sredstvo u funkciji njene primjene“. U vezi s tim, Narodna skupština ističe da je „jedini izričit nalog iz navedene odluke da [Narodna skupština] 'uskлади' član 3.b) Zakona o praznicima sa Ustavom BiH“, a da se „ne navodi obaveza da [Narodna skupština] mora ukinuti obilježavanje Dana Republike '9. januara', niti na neki drugi način konkretizuje šta je potrebno u okviru tog usklađivanja“. Stoga, kako Narodna skupština zaključuje, odluka Ustavnog suda „ne može da znači da je Republici Srpskoj zabranjeno obilježavanje datuma, odnosno dana njenog nastanka“.

20. Dalje, u odgovoru se navodi da republički referendum neće ugroziti integritet i suverenitet Bosne i Hercegovine, da se njegovim održavanjem ne krše međunarodni ugovori, niti Dejtonski mirovni sporazum, niti „najviši opšti pravni akt Bosne i Hercegovine“. Također, navodi se da su neosnovani navodi o kršenju člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i da se „neosnovano ponovo ističe da ranije pokrenuti postupak u navedenom predmetu ima cilj zaštitu od diskriminacije Bošnjaka, Hrvata i Ostalih u Republici Srpskoj, jer nije Ustavni sud Bosne i Hercegovine mogao da odluči da je nesrpsko i nepravoslavno stanovništvo bilo diskriminisano osporenim članom 3.b) Zakona o praznicima“. Dalje, Narodna skupština navodi da je „opravdano obrazloženje [Odluke o referendumu] u kojem je navedeno da je [Odluka broj U 3/13] 'sporna sa više aspekata, prije svega pravnog, ali i aspekta legitimnosti donosioca odluke“, te da je u tom obrazloženju navedeno i to da su sve odluke Ustavnog suda „upitnog pravnog legitimiteta“, zato što „Ustavni sud BiH radi bez zakona o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine“.

21. U nastavku odgovora se govori o Deklaraciji o proglašenju Republike Srpske iz 1992. godine i kontinuitetu Republike Srpske, detaljno se iznose argumenti kojima se obrazlaže

određivanje 9. januara kao Dana Republike Srpske i daje se ocjena Odluke Ustavnog suda broj U 3/13. Međutim, ti navodi nisu relevantni za odlučivanje u konkretnom predmetu, pa ih Ustavni sud neće posebno interpretirati.

22. U odnosu na zahtjev za donošenje privremene mjere, Narodna skupština je navela da je neprihvatljivo da se donosi privremena mjera „kojoj su prvenstveno osnova navodi podnosioca zahtjeva zasnovani na veoma izraženoj unutrašnjoj, pravnoj i političkoj, ali i međunarodnoj krizi i interesu koji bi nastali provođenjem referenduma“. Narodna skupština smatra da je to politički pritisak nosilaca najviših državnih funkcija na Ustavni sud i derogiranje demokratskih i ustavnih načela o podjeli vlasti, te „negacija demokratskih institucija neposredne demokratije i onemogućavanje uvođenja dobre prakse neposrednog učešća građana u odlučivanju o vitalnim i ukupnim pitanjima države i društva“.

23. Na osnovu svega što je u odgovoru navedeno, Narodna skupština predlaže da Ustavni sud proglasi podnesene zahtjeve nedopustivim, odnosno da donese odluku kojom će: 1) odbaciti zahtjev za rješavanje ustavnopravnog spora zbog Odluke o referendumu, ili da: 2) ako odluči da se upusti u meritorno odlučivanje, odbije zahtjeve, zato što Bosna i Hercegovina „nema ustavnu nadležnost za regulisanje pravne materije koja se tiče republičkog referenduma“.

IV. Relevantni propisi

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

Član I

Bosna i Hercegovina

[...]

2. Demokratska načela

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

Član VI/3.a)

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja prema

ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba

entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se

na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

Član VI/5

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

25. U **Ustavu Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05) relevantne odredbe glase:

Član 70.

Narodna skupština:

[...]

5. raspisuje republički referendum;

[...]

Član 77.

Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu.

26. U **Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 31/11) relevantne odredbe glase:

Član 2.

(1) Referendum u Republici Srpskoj (u daljem tekstu:republički referendum) može se raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana, u skladu sa ustavom

[...]

Član 36.

Ako su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, nadležni organ će donijeti odgovarajući akt u roku od šest mjeseci od dana održavanja referenduma u skladu sa Ustavom i zakonom.

27. **Odluka o raspisivanju republičkog referenduma** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 68/16) glasi:

I

Republički referendum raspisuje se na cijeloj teritoriji Republike Srpske.

II

Referendumsko pitanje o kom će se građani Republike Srpske izjasniti glasi:

„DA LI PODRŽAVATE DA SE 9. JANUAR OBILJEŽAVA I SLAVI KAO DAN REPUBLIKE SRPSKE?“

III

Za dan održavanja referenduma utvrđuje se 25. septembar 2016. godine.

IV

Za obezbjeđenje finansijskih sredstava i tehničke podrške potrebne za provođenje ovog referenduma zadužuje se Vlada Republike Srpske.

V

Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srpske.

V. Dopustivost i meritum

28. Ustavni sud će, zbog složenosti predmetnih zahtjeva i pitanja koja su u njima postavljena, zajedno razmatrati dopustivost i meritum zahtjeva.

29. Ustavni sud zapaža, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav 1. Pravila Ustavnog suda, da su predmetne zahtjeve podnijeli ovlašteni subjekti.

30. Pošto je predmetnim zahtjevima osporena odluka koja je niže pravne snage od zakona, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi, u situacijama kada je pokretano pitanje usaglašenosti nekog općeg akta koji nije izričito naveden u odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, u svakom pojedinačnom predmetu ocijenio okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na nadležnost koja mu je dodijeljena na temelju navedenog člana (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj 10/14 od 4. jula 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 61/14, tačka 72. sa daljnjim referencama, dostupna i na: www.ustavnisud.ba).

31. U konkretnom slučaju, u svim postavljenim zahtjevima se primarno ističe da je donošenje Odluke o referendumu sa utvrđenim referendumskim pitanjem „Da li podržavate da se 9. januar obilježava i slavi kao Dan Republike Srpske?“ suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, budući da je Ustavni sud, u Odluci broj U 3/13, to pitanje detaljno analizirao i utvrdio da je upravo takva odredba Zakona o referendumu protivna Ustavu Bosne i Hercegovine i međunarodnim dokumentima kojima se zabranjuje diskriminacija.

32. Ustavnom sudu se postavlja pitanje da li se osporenom Odlukom o referendumu koju je donijela Narodna skupština pokreće pitanje postojanja ustavnog spora između entiteta Republika Srpska i institucija Bosne i Hercegovine, u konkretnom slučaju Ustavnog suda čije su odluke, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, konačne i obavezujuće. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je, prema odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se, između ostalog, prema ovom Ustavu javlja između Bosne i Hercegovine i jednog entiteta. U svojoj praksi u vezi sa pitanjem postojanja ustavnog spora, Ustavni sud je zauzeo stav da „akti i aktivnosti jednog od entiteta mogu pokrenuti pitanje postojanja spora između tog entiteta i Bosne i Hercegovine o nekom pitanju iz Ustava Bosne i Hercegovine za čije rješavanje je jedino nadležan Ustavni sud“ (*mutatis mutandis, op.cit.*, U 10/14, tačka 75. sa daljnjim referencama).

33. Ustavni sud je u svojoj praksi, također, zauzeo stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u odnosu na ustavnu nadležnost (nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine) za donošenje određenih pravnih akata može dovesti do pokretanja ustavnog spora iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, ako se ima u vidu tekst druge alineje člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, jasno je da Ustavni sud ima nadležnost da

odlučuje o sporu u kojem se tvrdi da određeni zakon nije u skladu sa ovim ustavom. Međutim, imajući u vidu odredbu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i svoju dosadašnju praksu o pitanju postojanja ustavnog spora, Ustavni sud smatra da iz relevantnih ustavnih odredaba proizlazi da pitanje o tome šta čini spor prema Ustavu Bosne i Hercegovine nije iscrpljeno kroz alineje 1. i 2. člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Upravo posljednji dio rečenice člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, koji glasi „uključujući ali ne ograničavajući se“, daje pravo Ustavnom sudu da u svakom konkretnom slučaju, izvan onoga što je eksplicitno propisano alinejama 1. i 2. člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, odluči šta je to „spor“ u smislu navedenog člana Ustava Bosne i Hercegovine. Na osnovu navedenog, Ustavni sud je u već spomenutoj Odluci broj U 10/14 utvrdio postojanje ustavnog spora u slučaju kada je Vlada Republike Srpske donijela Odluku o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske, pa je na osnovu toga ispitao usklađenost tog akta sa Ustavom Bosne i Hercegovine (*op.cit.*, U 10/14, tač. 77-79. sa daljnjim referencama).

34. Dovodeći sve navedeno u kontekst predmetnih zahtjeva, Ustavni sud podsjeća da je svojom Odlukom broj U 3/13 od 26. novembra 2015. godine odlučio da član 3.b) Zakona o praznicima Republike Srpske nije u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim dokumentima, kako je to precizno navedeno u dispozitivu navedene odluke. Shodno tome, Ustavni sud je obavezao NSRS da u roku od šest mjeseci od dostavljanja te odluke usaglasi član 3.b) Zakona o praznicima i da u istom roku obavijesti Ustavni sud o mjerama koje je sa tim ciljem preduzela.

35. S druge strane, Narodna skupština je 15. jula 2016. godine donijela Odluku o referendumu sa referendumskim pitanjem: „Da li podržavate da se 9. januar obilježava i slavi kao Dan Republike Srpske?“ Za donošenje takve odluke Narodna skupština je imala uporište u odredbama Ustava Republike Srpske, prema kojima Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima „iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu“. Ovu nadležnost Republike Srpske ne osporavaju ni podnosioci zahtjeva. Međutim, podnosioci zahtjeva smatraju da ovako postavljeno referendumsko pitanje predstavlja osnov za postojanje ustavnog spora, budući da, kako tvrde, o istom pitanju već postoji odluka Ustavnog suda kao institucije Bosne i Hercegovine koja je, prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, konačna i obavezujuća. Međutim, Narodna skupština u svom odgovoru na zahtjeve insistira da je provođenje referenduma sa ovakvim referendumskim pitanjem „demokratsko sredstvo u funkciji njene primjene“.

36. Iste navode Narodne skupštine, koji su izneseni i u obavještenju o mjerama preduzetim sa ciljem izvršenja Odluke Ustavnog suda broj U 3/13, Ustavni sud je razmotrio u Rješenju broj U 3/13 od 30. septembra 2016. godine, kojim je utvrdio da navedena odluka Ustavnog suda nije izvršena. U obrazloženju tog rješenja Ustavni sud je, između ostalog, naveo da za razumijevanje i provođenje naloga Ustavnog suda iz Odluke broj U 3/13 „nije dovoljno čitati i tumačiti samo tačku 2. dispozitiva navedene odluke u kojoj je taj nalog sadržan već se mora uzeti u obzir i tačka 1. dispozitiva, ali i cjelokupno obrazloženje te odluke u kojem su iznesena pravna shvatanja Ustavnog suda na kojima je utemeljen ovakav dispozitiv. Naime, nalog iz tačke 2. je utvrđen nakon što je Ustavni sud zaključio da član 3.b) Zakona o praznicima nije u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine (tačka 1. dispozitiva odluke)“. Također, Ustavni sud je naročito istakao da „ovako postavljeno [referendumsko] pitanje zanemaruje Odluku Ustavnog suda broj U 3/13 i njegov stav o tome da 9. januar kao praznik entiteta 'mora predstavljati i sve građane Republike Srpske kojima i sâm Ustav Republike Srpske priznaje jednaka prava' i da taj datum kao praznik Republike Srpske 'nije u skladu sa ustavnom obavezom o nediskriminaciji u smislu prava grupa, jer uspostavlja povlašteni položaj samo jednog, srpskog naroda“ (op.cit., Rješenje broj U 3/13, tačka 13).

37. Ustavni sud ne vidi nikakav razlog da, odlučujući o meritumu predmetnog zahtjeva, zauzme drugačiji stav. Referendumsko pitanje koje je utvrđeno osporenom Odlukom o referendumu je isto pitanje o kojem je Ustavni sud odlučio svojom Odlukom broj U 3/13. Ovo, dalje, znači da je Narodna skupština, raspisivanjem referenduma sa istim pitanjem o kojem je Ustavni sud donio konačnu i obavezujuću odluku, prouzrokovala ustavni spor o kojem jedino može odlučiti Ustavni sud. Ovaj spor se, svakako, ne tiče pitanja može li ili ne može Narodna skupština raspisati referendum i da li je, kako se to navodi u odgovoru na zahtjeve, neki državni organ ili institucija za to nadležna. Ovaj spor se tiče upravo onoga što Narodna skupština neosnovano ističe da ne postoji, a to je „nesaglasnost između Republike Srpske i neke od institucija Bosne i Hercegovine u pogledu nekog ustavnog pitanja, prava ili pravne činjenice“. Naime, donošenjem odluke u predmetu broj U 3/13 za Republiku Srpsku je nastala ustavna obaveza da izvrši odluku Ustavnog suda. Ovu ustavnu obavezu poštivanja konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda kao ustavne institucije Bosne i Hercegovine ne umanjuje, niti derogira neslaganje sa tom odlukom o čemu se Narodna skupština detaljno izjasnila u odgovoru na zahtjeve. Ustavna priroda odluka Ustavnog suda znači da niti jedan organ, zakonodavni, izvršni ili sudski, nema nadležnost da o pitanjima o kojima je takvom odlukom odlučeno donosi drugačije akte, ili da te odluke propituje na bilo koji način, pa ni referendumom kao u konkretnom slučaju. Naprotiv, ustavna odredba o konačnosti i obaveznosti odluka Ustavnog suda znači samo jedno: svi organi su dužni provoditi ove odluke. Ovo su, istovremeno, i zahtjevi iz

člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje princip vladavine prava čiji je neodvojiv dio izvršenje sudskih odluka.

38. Osim toga, iako se neće upuštati u detaljnu analizu pravne prirode odredaba o referendumu, Ustavni sud zapaža da, suprotno navodima Narodne skupštine da referendum samo „ima konsultativni, odnosno savjetodavni karakter“, član 36. Zakona o referendumu propisuje da, nakon što se građani izjasne o pitanju koje je postavljeno, „nadležni organ će donijeti odgovarajući akt u roku od šest mjeseci od dana održavanja referenduma“. Ovako formulirana odredba propisuje obavezu nadležnog organa da provede volju građana izraženu na referendumu, što, opet, znači da se kao referendumsko pitanje ne može postaviti ono o kojem već postoji konačna i obavezujuća odluka Ustavnog suda kojom je utvrđena određena ustavna obaveza Republike Srpske u odnosu na tačno određeno pitanje.

39. Treba napomenuti i to da Narodna skupština i dalje ima nadležnost da raspíše referendum povodom pitanja kojeg datuma će se proslavljati Dan Republike Srpske. Međutim, u ostvarivanju te nadležnosti Narodna skupština mora voditi računa o obavezujućim odlukama Ustavnog suda kao institucije Bosne i Hercegovine. Stoga, datum o kojem bi se eventualno mogao raspisati referendum u skladu sa nadležnostima Narodne skupštine ne može biti 9. januar, jer je to suprotno Odluci broj U 3/13. Naime, u toj odluci Ustavni sud je eksplicitno utvrdio da se taj datum „prema mišljenju Ustavnog suda, te prema stavu Venecijanske komisije, ne može [...] smatrati saglasnim sa osnovnim vrijednostima izjavljenim u Ustavu Republike Srpske, tj. s poštovanjem ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, nacionalne ravnopravnosti, s demokratskim institucijama, vladavinom prava, socijalnom pravdom, pluralističkim društvom, garantiranjem i zaštitom ljudskih sloboda i prava, kao i prava manjinskih grupa u skladu s međunarodnim standardima, zabranom diskriminacije“ (*op.cit.*, U 3/13, tačka 79). S obzirom na to, ne mogu se prihvatiti ni navodi Narodne skupštine da je provođenje referenduma u konkretnom slučaju „u funkciji primjene“ odluke Ustavnog suda.

40. Na osnovu izloženog, Ustavni sud smatra da je donošenje osporene Odluke o referendumu suprotno članu I/2. i članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.

41. Ustavni sud smatra da, s obzirom na okolnosti, nema potrebe utvrditi da se Odluka o referendumu ukida i da prestaje da važi, budući da je provođenjem referenduma suština te odluke iscrpljena i da ona više ne proizvodi pravno djejestvo.

42. Međutim, imajući u vidu da je u Republici Srpskoj proveden referendum 25. septembra 2016. godine uprkos nalogu Ustavnog suda iz Odluke o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine i na osnovu Odluke o referendumu za koju je ovom odlukom utvrđeno da

je u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i sa obavezom iz konačne i obavezujuće Odluke Ustavnog suda broj U 3/13, Ustavni sud smatra da je neophodno poništiti rezultate tako provedenog referenduma.

VI. Zaključak

43. Ustavni sud zaključuje da Odluka o referendumu broj 02/1-021-894/16 od 15. jula 2016. godine nije u saglasnosti sa članom I/2. i članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, zato što je tom odlukom utvrđeno referendumsko pitanje o kojem već postoji konačna i obavezujuća odluka Ustavnog suda kao institucije Bosne i Hercegovine, a takvu odluku su dužni poštovati svi organi i institucije javne vlasti. S obzirom na to, Ustavni sud zaključuje da se moraju poništiti i rezultati referenduma koji je proveden na osnovu Odluke o referendumu koja nije u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i koji je proveden suprotno Odluci o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine.

44. Na osnovu člana 64. stav 4. Pravila Ustavnog suda, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U 10/16 od 17. septembra 2016. godine

45. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, potpredsjednik Zlatko M. Knežević i sudija Miodrag Simović su dali izjavu o neslaganju sa odlukom većine.

46. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mirsad Ćeman