GIUSTIZIA INSIEME

Diritti Stranieri

La Costituzione non può essere ignorata

La Corte della Bosnia-Erzegovina condanna Milorad Dodik

di Lidia Bonifati

22 luglio 2025

[Traduzione italiana in calce]

The Constitution Shall Not Be Ignored
The Court of Bosnia-Herzegovina Condemns Milorad Dodik

Summary: 1. Introduction – 2. Bosnia-Herzegovina between courts and politics – 3. Concluding remarks.

1. Introduction

Although Bosnia and Herzegovina has already experienced periods of instability in its recent past, in the last few months political tensions seem to have reached new heights. On 14 March 2025, the National Assembly of the Serb-majority entity (Republika Srpska, RS) adopted by emergency procedure the provisional texts of a new entity Constitution and a 'Law on the Protection of the Constitutional Order of Republika Srpska.' The political objective was to establish greater autonomy for Republika Srpska by establishing new institutions, independent from the state level, including an entity army and a judiciary accountable to the RS Parliament. Both texts also contain provisions on the right to self-determination and to form confederations with other countries, further reinforcing the secessionist threats by the Bosnian-Serb leadership.

These recent decisions of the National Assembly reflect a broader pattern of increasingly frequent clashes between the Serb entity and state institutions. The main actors in these disputes are Milorad Dodik, President of Republika Srpska on one side, and two central institutions guaranteeing Bosnia-Herzegovina's constitutional order on the other: the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and the High Representative. The recent decision of the Parliament of the Serb Entity to adopt a new draft Constitution occurred in reaction to a series of judicial decisions, which further aggravated the tensions between central and entity institutions, as well as between courts and political power.

This essay addresses a judgment delivered by the Court of Bosnia-Herzegovina (Court BiH)[1] to assess the current constitutional situation in Bosnia and Herzegovina, thirty years after the Dayton Peace Agreement. This is a relevant decision for two main reasons. The first reason is related to its outcome, as the Court condemned Milorad Dodik to one year in prison and to a six-year ban from the presidency of the Serb entity for failing to comply with the decisions of the High Representative. The second reason concerns the judicial body delivering it. Indeed, the Court of Bosnia and Herzegovina, established in 2002, was an important development of the Bosnian-Herzegovinian judicial system. The Court has jurisdiction at the state level and is particularly concerned with ensuring effective implementation of central state competences and protecting fundamental rights and principles of the rule of law throughout the constitutional system.[2] In a judicial system as fragmented as Bosnia and Herzegovina's, the creation of this Court was an important step towards building a consolidated judicial system capable of ensuring the independent exercise of justice at the state level. Overall, this judgment is rather effective in conveying the complex political-constitutional situation in Bosnia-Herzegovina, where the resilience of the institutions and the system itself seems increasingly fragile.

2. Bosnia-Herzegovina between courts and politics

In the past few years, the governing authorities of the Republika Srpska, led by Milorad Dodik, have regularly attacked both the Constitutional Court and the High Representative. Specifically, the issue that led to the Court BiH's judgment originated in February 2023, when the National Assembly of the RS adopted a law on the registration of property in the Republika Srpska, which was suspended by the High Representative and declared unconstitutional by the Constitutional Court twice.[3] In both rulings, the Constitutional Court had confirmed that public property falls under the exclusive competence of the central state and not of the entities. When the law was

challenged, the authorities of Republika Srpska immediately declared that they would not respect the Constitutional Court's decision. This actually happened when, after the first decision of the Court, the law was published in the Official Gazette of the entity, thus leading to a second challenge and a second ruling of unconstitutionality in March 2023. After a few months, in June 2023, the RS National Assembly adopted two laws, directly undermining the legitimacy of the Constitutional Court and the High Representative. In the first law, the Assembly openly stated that the authority of the Constitutional Court would not have been recognised within Republika Srpska due to the presence of foreign judges,[4] which would make the Court illegitimate.

Similarly, the second law blocked the publication of the High Representative's decisions in the Official Gazette of the Serb entity. Indeed, for several years, Dodik has challenged the legitimacy of the High Representative's mandate, considering it to be a foreign interference, despite the fact that the role of the High Representative is clearly stipulated in the Dayton Peace Agreement[5] and reaffirmed in several UN Security Council resolutions.[6] In this case, Schmidt intervened before the law of Republika Srpska came into force, exercising the so-called 'Bonn Powers'[7] of the High Representative. By doing so, Schmidt not only annulled the law but also imposed amendments to the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina, making non-compliance with the High Representative's decisions a criminal offence.[8] In the following months, the 'duel' between Dodik and Schmidt escalated further, with threats of expulsion of the High Representative by the Bosnian-Serb leader and new amendments introduced by Schmidt. This time, the High Representative imposed amendments on the electoral law, allowing the termination of the mandate in the event of a final conviction banning from holding public office. In this way, Schmidt effectively created the conditions to remove Dodik from office indirectly through the courts, and thus without exercising the Bonn powers that would allow him to directly remove from office public officials who act against the constitutional order and the Dayton Agreement.

In the aftermath of these political and legislative developments, on 26 February 2025, the Court of Bosnia-Herzegovina sentenced Milorad Dodik to one year in prison and a six-year ban from holding the presidency of Republika Srpska for failure to implement the decisions of the High Representative, in accordance with Art. 203.a(1) of the Criminal Code. Confirming the indictment of the BiH Prosecutor's Office, the Court BiH ruled that the failure occurred in the time frame between 1 and 9 July 2023, during which the authorities of Republika Srpska deliberately ignored the decisions of the High Representative preventing the entry into force of the two laws adopted in June 2023 previously analysed, deciding to let the legislative process continue regularly.[9]

The decision deeply shocked public and political opinion, marking the first conviction of an entity president in post-Dayton history. Predictably, Dodik's reaction to his conviction was immediate. On the very day of the judgment, the government of the Republika Srpska adopted a series of laws under emergency procedure, including amendments to the entity's criminal code and a law that effectively annuls the jurisdiction of state judicial authorities in Republika Srpska. These would include the Court of Bosnia-Herzegovina and the Prosecutor's Office, two institutions imposed by the High Representative in the early 2000s. Again, the laws were suspended by the BiH Constitutional Court as they undermined 'state authority over part of its territory'.[10]

3. Concluding remarks

What emerges from the previous pages is that, thirty years after Dayton, the constitutional situation in Bosnia-Herzegovina is far less stable than one might have hoped, especially considering the dramatic nature of the conflict in the 1990s. In recent years, Dodik has set his political agenda on frontally attacking Dayton's symbolic central institutions, such as the High Representative, the Constitutional Court, and the state judiciary.[11] However, while it is undeniable that these actions have fuelled political instability and a constitutional crisis that now seems endemic, it is important to note that the very institutions Dodik intends to delegitimise seem determined to continue defending the constitutional order of Bosnia-Herzegovina. According to a joint communiqué of the High Representative and the Peace Implementation Council (PIC), the resolution of the (current) constitutional crisis in Bosnia-Herzegovina is left to the central institutions. At present, institutional reactions continue to come from the judicial bodies, through the rulings by the Constitutional Court suspending the Serb entity's laws and the work of the Office of the Public Prosecutor. The latter recently opened an investigation against Milorad Dodik, Radovan Višković (the Prime Minister of the Serbian entity) and Nenad Stevandić (the President of the National Assembly), who are suspected of acting against the constitutional order of Bosnia and Herzegovina under Art. 156(1) of the BiH Criminal Code. While the investigation was still ongoing, Dodik left the country to go on several official visits (including to Russia and Israel), a decision to which the Court of Bosnia and Herzegovina responded by requesting Interpol to issue a red notice for the arrest of Milorad Dodik.[12] Interpol's decision not to approve the red notice and the overall reluctance of local police to arrest Dodik have been justified by the need to avoid potential clashes and contain protests in an already tense but still controlled environment. Eventually, in early July, Dodik and the other two suspects appeared

'voluntarily' before the Court of Bosnia and Herzegovina, which decided to terminate their custody and imposed on them a restrictive measure requiring mandatory periodical reporting to state authority.

The High Representative's and the PIC's invitation to the institutions moves in the direction of reducing international intervention and facilitating local ownership, a trend that has been slowly implemented in Bosnia-Herzegovina in recent years. Whether political institutions, and not only the judicial ones, will also take up the invitation remains to be seen. What is certain is that the courts have once again demonstrated their commitment to reaffirming the legal framework that emerged from the constitutional transition, based above all on the rule of law and respect for the multi-ethnic nature of Bosnia-Herzegovina. Indeed, the analysed judgment shows that the Court BiH intends to defend the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina from attacks by the Republika Srpska, reiterating that the principles governing the BiH constitutional order cannot be ignored or overridden by political leadership.

***

La Costituzione non può essere ignorata.

La Corte della Bosnia-Erzegovina condanna Milorad Dodik [13]

Sommario: 1. Introduzione – 2. La Bosnia-Herzegovina tra corti e politica – 3. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Sebbene la Bosnia-Erzegovina abbia già vissuto periodi di instabilità nel suo passato recente, negli ultimi mesi le tensioni politiche sembrano aver raggiunto nuovi livelli. Il 14 marzo 2025, l'Assemblea nazionale dell'entità a maggioranza serba (Republika Srpska, RS) ha adottato con procedura d'urgenza i testi provvisori di una nuova Costituzione dell'entità e di una "Legge sulla protezione dell'ordine costituzionale della Republika Srpska". L'obiettivo politico era quello di garantire una maggiore autonomia alla Republika Srpska attraverso la creazione di nuove

istituzioni indipendenti dal livello statale, tra cui un esercito dell'entità e un sistema giudiziario che risponda al Parlamento della RS. Entrambi i testi contengono inoltre disposizioni sul diritto all'autodeterminazione e alla formazione di confederazioni con altri paesi, rafforzando ulteriormente le minacce secessioniste della leadership serbo-bosniaca. Queste recenti decisioni dell'Assemblea nazionale riflettono un quadro più ampio di scontri sempre più frequenti tra l'entità serba e le istituzioni statali. I principali attori di queste controversie sono Milorad Dodik, presidente della Republika Srpska, da un lato, e dall'altro le due istituzioni centrali che garantiscono l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina: la Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina e l'Alto rappresentante. La recente decisione del Parlamento dell'entità serba di adottare un nuovo progetto di Costituzione è stata presa in risposta a una serie di decisioni giudiziarie che hanno ulteriormente aggravato le tensioni tra le istituzioni centrali e quelle dell'entità, nonché tra il sistema giudiziario e il potere politico.

Il presente commento esamina una sentenza della Corte della Bosnia-Erzegovina (Corte BiH)[1] volta a valutare l'attuale situazione costituzionale in Bosnia-Erzegovina, a trent'anni dall'accordo di pace di Dayton. Si tratta di una decisione rilevante per due motivi principali. Il primo motivo è legato al suo esito, in quanto la Corte ha condannato Milorad Dodik a un anno di reclusione e a sei anni di interdizione dalla presidenza dell'entità serba per non aver ottemperato alle decisioni dell'Alto rappresentante. Il secondo motivo riguarda l'organo giudiziario che l'ha emessa. Infatti, la Corte della Bosnia-Erzegovina, istituita nel 2002, ha rappresentato un importante sviluppo del sistema giudiziario bosniaco-erzegovese. La Corte ha giurisdizione a livello statale e si occupa in particolare di garantire l'effettiva attuazione delle competenze dello Stato centrale e di tutelare i diritti fondamentali e i principi dello Stato di diritto in tutto il sistema costituzionale.[2] In un sistema giudiziario frammentato come quello della Bosnia-Erzegovina, la creazione di questa Corte ha rappresentato un passo importante verso la costruzione di un sistema giudiziario consolidato in grado di garantire l'esercizio indipendente della giustizia a livello statale. Nel complesso, questa sentenza è piuttosto efficace nel trasmettere la complessa situazione politico-costituzionale della Bosnia-Erzegovina, dove la tenuta delle istituzioni e del sistema stesso appare sempre più fragile.

2. La Bosnia-Herzegovina tra corti e politica

Negli ultimi anni, le autorità governative della Republika Srpska, guidate da Milorad Dodik, hanno regolarmente attaccato sia la Corte costituzionale che l'Alto rappresentante. Nello

specifico, la questione che ha portato alla sentenza della Corte della Bosnia-Erzegovina ha avuto origine nel febbraio 2023, quando l'Assemblea nazionale della RS ha adottato una legge sulla registrazione dei beni immobili nella Republika Srpska, che è stata sospesa dall'Alto rappresentante e dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale per due volte.[3] In entrambe le sentenze, la Corte costituzionale aveva confermato che i beni pubblici sono di competenza esclusiva dello Stato centrale e non delle entità. Quando la legge è stata impugnata, le autorità della Republika Srpska hanno immediatamente dichiarato che non avrebbero rispettato la decisione della Corte costituzionale. Ciò è effettivamente avvenuto quando, dopo la prima decisione della Corte, la legge è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'entità, portando così a una seconda impugnazione e a una seconda sentenza di incostituzionalità nel marzo 2023. Dopo alcuni mesi, nel giugno 2023, l'Assemblea nazionale della RS ha adottato due leggi che minavano direttamente la legittimità della Corte costituzionale e dell'Alto rappresentante. Nella prima legge, l'Assemblea ha dichiarato apertamente che l'autorità della Corte costituzionale non sarebbe stata riconosciuta all'interno della Republika Srpska a causa della presenza di giudici stranieri,[4] il che avrebbe reso la Corte illegittima.

Analogamente, la seconda legge ha bloccato la pubblicazione delle decisioni dell'Alto rappresentante nella Gazzetta ufficiale dell'entità serba. Infatti, da diversi anni Dodik contesta la legittimità del mandato dell'Alto rappresentante, considerandolo un'ingerenza straniera, nonostante il ruolo dell'Alto rappresentante sia chiaramente sancito dall'accordo di pace di Dayton[5] e ribadito in diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.[6] In questo caso, Schmidt è intervenuto prima dell'entrata in vigore della legge della Republika Srpska, esercitando i cosiddetti “poteri di Bonn”[7] dell'Alto rappresentante. In tal modo, Schmidt non solo ha annullato la legge, ma ha anche imposto modifiche al codice penale della Bosnia-Erzegovina, rendendo reato penale il mancato rispetto delle decisioni dell'Alto rappresentante.[8] Nei mesi successivi, il “duello” tra Dodik e Schmidt si è ulteriormente inasprito, con minacce di espulsione dell'Alto rappresentante da parte del leader serbo-bosniaco e nuove modifiche introdotte da Schmidt. Questa volta, l'Alto rappresentante ha imposto modifiche alla legge elettorale, consentendo la cessazione del mandato in caso di condanna definitiva che comportasse l'interdizione dai pubblici uffici. In questo modo, Schmidt ha di fatto creato le condizioni per rimuovere Dodik dalla carica indirettamente attraverso il sistema giudiziario, e quindi senza esercitare i poteri di Bonn che gli consentirebbero di rimuovere direttamente dalla carica i funzionari pubblici che agiscono contro l'ordine costituzionale e l'accordo di Dayton.

All'indomani di questi sviluppi politici e legislativi, il 26 febbraio 2025, la Corte della Bosnia-Erzegovina ha condannato Milorad Dodik a un anno di reclusione e a sei anni di interdizione

dalla presidenza della Republika Srpska per mancata attuazione delle decisioni dell'Alto Rappresentante, ai sensi dell'articolo 203.a(1) del codice penale. Confermando l'atto di accusa della Procura della Bosnia-Erzegovina, la Corte della Bosnia-Erzegovina ha stabilito che l'inadempienza si è verificata nel periodo compreso tra l'1 e il 9 luglio 2023, durante il quale le autorità della Republika Srpska hanno deliberatamente ignorato le decisioni dell'Alto Rappresentante che impedivano l'entrata in vigore delle due leggi adottate nel giugno 2023 precedentemente analizzate, decidendo di lasciare che il processo legislativo continuasse regolarmente.[9]

La decisione ha profondamente sconvolto l'opinione pubblica e politica, segnando la prima condanna di un presidente di entità nella storia post-Dayton. Com'era prevedibile, la reazione di Dodik alla sua condanna è stata immediata. Lo stesso giorno della sentenza, il governo della Republika Srpska ha adottato una serie di leggi con procedura d'urgenza, tra cui modifiche al codice penale dell'entità e una legge che di fatto annulla la giurisdizione delle autorità giudiziarie statali nella Republika Srpska. Tra queste figurano la Corte di Bosnia-Erzegovina e la Procura, due istituzioni imposte dall'Alto Rappresentante all'inizio degli anni 2000. Anche in questo caso, le leggi sono state sospese dalla Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina in quanto minavano “l'autorità dello Stato su parte del suo territorio”.[10]

3. Considerazioni conclusive

Da quanto esposto nelle pagine precedenti emerge che, a trent'anni dall'accordo di Dayton, la situazione costituzionale in Bosnia-Erzegovina è molto meno stabile di quanto si potesse sperare, soprattutto considerando la drammaticità del conflitto degli anni Novanta. Negli ultimi anni, Dodik ha incentrato la sua agenda politica sull'attacco frontale alle istituzioni centrali simboliche di Dayton, quali l'Alto Rappresentante, la Corte costituzionale e la magistratura statale.[11] Tuttavia, sebbene sia innegabile che tali azioni abbiano alimentato l'instabilità politica e una crisi costituzionale che ora sembra endemica, è importante notare che proprio le istituzioni che Dodik intende delegittimare sembrano determinate a continuare a difendere l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina. Secondo un comunicato congiunto dell'Alto Rappresentante e del Consiglio per l'attuazione della pace (PIC), la risoluzione dell'attuale crisi costituzionale in Bosnia-Erzegovina è lasciata alle istituzioni centrali. Al momento, le reazioni istituzionali continuano a provenire dagli organi giudiziari, attraverso le sentenze della Corte costituzionale che sospendono le leggi dell'entità serba e il lavoro dell'Ufficio del Procuratore

Generale. Quest'ultimo ha recentemente avviato un'indagine contro Milorad Dodik, Radovan Višković (il primo ministro dell'entità serba) e Nenad Stevandić (il presidente dell'Assemblea nazionale), sospettati di aver agito contro l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina ai sensi dell'articolo 156, paragrafo 1, del codice penale della Bosnia-Erzegovina. Mentre l'indagine era ancora in corso, Dodik ha lasciato il paese per recarsi in visita ufficiale in diversi paesi (tra cui Russia e Israele), una decisione alla quale la Corte della Bosnia-Erzegovina ha risposto chiedendo all'Interpol di emettere una segnalazione rossa per l'arresto di Milorad Dodik.[12] La decisione dell'Interpol di non approvare la *red notice* e la riluttanza generale della polizia locale ad arrestare Dodik sono state giustificate dalla necessità di evitare potenziali scontri e contenere le proteste in un contesto già piuttosto teso. Alla fine, all'inizio di luglio, Dodik e gli altri due indagati si sono presentati "volontariamente" davanti alla Corte della Bosnia-Erzegovina, che ha deciso di revocare la loro custodia cautelare e ha imposto loro una misura restrittiva che prevede l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità statali.

L'invito dell'Alto rappresentante e del PIC alle istituzioni va nella direzione di ridurre l'intervento internazionale e facilitare la *local ownership*, una tendenza che è stata lentamente attuata in Bosnia-Erzegovina negli ultimi anni. Resta da vedere se anche le istituzioni politiche, e non solo quelle giudiziarie, accoglieranno l'invito. Quel che è certo è che le corti hanno dimostrato ancora una volta il loro impegno a riaffermare il quadro giuridico emerso dalla transizione costituzionale, basato soprattutto sullo Stato di diritto e sul rispetto della natura multietnica della Bosnia-Erzegovina. La sentenza analizzata dimostra infatti che la Corte della Bosnia-Erzegovina intende difendere la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina dagli attacchi della Republika Srpska, ribadendo che i principi che regolano l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina non possono essere ignorati o ignorati dalla leadership politica.

[1] Court of Bosnia and Herzegovina, **S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al.**, 26 February 2025.

[2] *Law on Court of Bosnia and Herzegovina* (Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, 49/09).

[3] Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Case U-10/22, 22 September 2022; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Case U-5/23, 2 March 2023.

[4] *See* Alex Schwartz, *International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia*, 44 Law Soc. Inq. 1 (2019).

[5] Dayton Peace Agreement – Annex No. 10, Art. II, para. 26 and Art. V.

[6] *See* for example Resolution No. 2549 of 2020, adopted by the UN Security Council on 11 May 2020.

[7] *See* Tim Banning, *The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, 6 Goettingen Journal of International Law 259 (2014).

[8] Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, No. 47/23.

[9] *See* Court of Bosnia and Herzegovina, S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al., 26 February 2025.

[10] Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Case U-7/25, 7 March 2025; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Cases U-6/25, U-7/25, U-8/25, 29 May 2025.

[11] Lidia Bonifati, *Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, 19 European Constitutional Law Review 223 (2023).

[12] Una Hajdari, ***Bosnian Serb Leader Appears in Moscow as Authorities Step Up in Pursuit*** , Politico.eu, 1 April 2025.

[13] [traduzione italiana con DeepL]

[1] Corte della Bosnia-Erzegovina, **S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al.**, 26 febbraio 2025.

[2] *Legge sulla Corte della Bosnia-Erzegovina* (Gazzetta ufficiale della Bosnia-Erzegovina, 49/09).

[3] Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, causa U-10/22, 22 settembre 2022; Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, causa U-5/23, 2 marzo 2023.

[4] *Cfr.* Alex Schwartz, *International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia*, 44 Law Soc. Inq. 1 (2019).

[5] Accordo di pace di Dayton – Allegato n. 10, art. II, paragrafo 26 e art. V.

[6] *Cfr.* ad esempio la risoluzione n. 2549 del 2020, adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite l'11 maggio 2020.

[7] *Cfr.* Tim Banning, *The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, 6 Goettingen Journal of International Law 259 (2014).

[8] Gazzetta ufficiale della Bosnia-Erzegovina, n. 47/23.

[9] *Cfr.* Corte della Bosnia-Erzegovina, S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al., 26 febbraio 2025.

[10] Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, causa U-7/25, 7 marzo 2025; Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, cause U-6/25, U-7/25, U-8/25, 29 maggio 2025.

[11] Lidia Bonifati, *Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, 19 European Constitutional Law Review 223 (2023).

[12] Una Hajdari, ***Bosnian Serb Leader Appears in Moscow as Authorities Step Up in Pursuit*** , Politico.eu, 1 aprile 2025.