

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-8/25**, rješavajući zahtjev **Denisa Zvizdića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka e) i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Seada Palavrić, predsjednica

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Mirsad Ćeman, sudija

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 7. marta 2025. godine donio je

ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

Usvaja se zahtjev **Denisa Zvizdića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH**, za donošenje privremene mjere.

Privremeno se stavlja van snage Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25).

U skladu sa članom 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu

- privremeno se stavlja van snage svi akti doneseni na osnovu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) i

- privremeno se zabranjuje svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, kao i svim službenim ili odgovornim licima u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim licima iz Republike Srpske koja obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine, da preduzimaju bilo kakve radnje na osnovu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25).

Ova odluka stupa na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj

19/25) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Denis Zvizdić, predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 6. marta 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o VSTVRS).
2. Podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi privremeno stavio van snage Zakon o VSTVRS do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti.

II. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

3. Podnosilac zahtjeva smatra da osporeni Zakon o VSTVRS nije u skladu sa čl. I/2, III/3.b) i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naveo je da je kao predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ovlašten za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Također smatra da je nesporno da je, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud nadležan da odlučuje o tome jesu li odredbe ustava ili zakona entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.
4. U odnosu na navode o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je ukazao na praksu Ustavnog suda iz Odluke broj U-23/22 te je istakao da entiteti ne mogu preuzimati državne nadležnosti niti ih vraćati nakon što su već prenesene na nivo Bosne i Hercegovine. Potom je naveo da je formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTVBiH) bio zahtjev Evropske unije i da je to ocijenjeno

kao najbolji način za osiguranje potpuno ujednačenih standarda u pogledu imenovanja i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca na cijelom teritoriju BiH. Također je ukazao na to da je VSTVBiH uspostavljen na osnovu Sporazuma o prijenosu određenih nadležnosti entiteta kroz osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sporazum). Na osnovu tog sporazuma i u smislu člana III/5.a) Ustava BiH, Parlamentarna skupština BiH donijela je Zakon o VSTVBiH, na osnovu kojeg je ta nadležnost postala nadležnost Bosne i Hercegovine. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da bi stupanje na snagu osporenog zakona predstavljalo ogroman korak unazad u kontekstu evropskih integracija Bosne i Hercegovine te općenito u pogledu vladavine prava i pravne sigurnosti na teritoriju Bosne i Hercegovine.

5. U vezi s navodima o nesaglasnosti osporenog zakona s odredbama člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je naveo da je uspostava VSTVBiH izvršena u potpunosti u skladu sa članom III/5.b) Ustava Bosne i Hercegovine, koji je dao mogućnost entitetima da započnu pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. U skladu s tom odredbom, kako je istaknuto, oba doma Parlamentarne skupštine BiH usvojila su Zakon o VSTVBiH, čime je taj zakon postao punopravni dio ustavnog i pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Također, ukazano je da je Ustavni sud u Odluci broj U-11/08 od 30. januara 2009. godine, prilikom razmatranja zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTVBiH, zaključio da je postojao valjan pravni osnov za donošenje navedenog zakona, odnosno da je taj zakon donesen u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Na osnovu toga, podnosilac zahtjeva smatra da nije postojala ustavna osnova da entiteti tu dodatnu nadležnost Bosne i Hercegovine na bilo koji način preuzmu ili reguliraju na drugačiji način. U tom pogledu ukazuje da je jedino organ koji je uspostavio VSTVBiH, a to je Parlamentarna skupština, mogao donijeti bilo kakvu odluku o uređenju VSTVBiH. Također, podnosilac zahtjeva navodi da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na sjednici od 4. marta 2025. godine utvrdilo Prijedlog zakona o VSTVBiH s prijedlogom Parlamentarnoj skupštini da ga razmatra po skraćenoj proceduri s ciljem ispunjavanja prioriteta u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Zbog toga podnosilac zahtjeva smatra da ne postoji nijedan pravni argument koji može osporiti valjanost uspostave VSTVBiH, odnosno da je *prima facie* jasno da Zakon o VSTVRS nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

6. Obrazlažući nesaglasnost osporenog zakona sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je naveo da je tom odredbom jasno uspostavljena obaveza da entiteti kao administrativno-teritorijalne jedinice moraju poštovati sva načela i proceduralne norme propisane Ustavom Bosne i Hercegovine te da se moraju pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine. Dalje, naveo je da Zakon o VSTVBiH predstavlja odluku institucija Bosne i Hercegovine te da je taj

zakon morao biti poštovan. Međutim, uprkos tome, Narodna skupština RS donošenjem osporenog zakona dovela je do kolizije dvaju zakona, pri čemu je, prema sistemu hijerarhije pravnih normi, jasno da je državni zakon iznad bilo kojeg entitetskog propisa. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ukazuje da iz člana 1. Zakona o VSTVRS proizlazi namjera entitetskog zakonodavca da „osnuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Republike Srpske“, dok je u članu 3. tog zakona propisano: „Savjet je samostalan i nezavisan organ u Republici Srpskoj.“ S druge strane, kako je navedeno, važeći državni zakon u članu 1. propisuje osnivanje VSTVBiH, dok stav (2) istog člana izričito navodi: „Vijeće je samostalni organ Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravnog lica.“ Podnosilac zahtjeva dalje ističe da iz sadržaja osporenog zakona proizlazi da se njime reguliraju sva pitanja koja su već uređena na državnom nivou te da RS nema zakonodavnu nadležnost da donosi propise o uređenju i funkcioniranju entitetskog pravosuđa van odredbi državnog zakona. Osim toga, ukazuje da se najveća kolizija jasno ogleda u formulaciji člana 198. Zakona o VSTVRS, koji regulira prelazne i završne odredbe. Tom odredbom je propisano da „svi nosioci pravosudnih funkcija koji su imenovani odlukom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovog zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovog zakona“. Time se potvrđuje da je jasna intencija entitetskog zakonodavca da nakon stupanja na snagu ovog zakona, kako to definira član 200. spornog zakona, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz člana 6. stava 2, *de facto* izvrši razvlašćivanje VSTVBiH. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva je ukazao da je predsjednik Republike Srpske u više navrata javno izjavio da „srpski predstavnici u pravosudnim institucijama i drugim institucijama BiH ne smiju ostati na svojim radnim mjestima“, te da, ako to učine, „čine izdaju srpskog naroda“. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, time se ukazuje na diskriminatornu i neustavnu namjeru koja se očituje u kršenju ljudskih i radnih prava zaposlenika državnih pravosudnih institucija koji dolaze iz reda srpskog naroda. Također, podnosilac zahtjeva ističe da, uzimajući u obzir i ostala tri zakona s 18. posebne sjednice Narodne skupštine RS od 27. februara 2025. godine (Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH, Zakon o dopuni Krivičnog zakonika RS i Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija), kao i izjave ključnih dužnosnika vlasti u Republici Srpskoj, može se utvrditi i *ratio* donošenja osporenog zakona, koji se sastoji u namjeri da se „razbije i podijeli državno pravosuđe“.

b) Navodi iz zahtjeva za donošenje privremene mjere

7. Podnosilac zahtjeva smatra da bi stupanje na snagu Zakona o VSTVRS predstavljalo veliki korak unazad za evropske integracije Bosne i Hercegovine te za vladavinu prava i pravnu sigurnost u cijeloj zemlji. Potom ističe da je pri donošenju privremene mjere potrebno uzeti u obzir i kontekst

donošenja osporenog zakona. U vezi s tim ukazuje da je Zakon usvojen nakon što je Sud Bosne i Hercegovine prvostepenom presudom osudio predsjednika Republike Srpske na godinu dana zatvora te mu izrekao zabranu obavljanja dužnosti predsjednika Republike Srpske na šest godina. Podnosilac zahtjeva ukazuje i na izjave političkih predstavnika iz Republike Srpske iz kojih, prema njegovom mišljenju, proizlazi jasna namjera političkog rukovodstva tog entiteta da izvrši pritisak na sudsku vlast u Bosni i Hercegovini. Također navodi da se odmah po stupanju na snagu osporenog zakona planiraju preduzeti konkretne mjere za uspostavu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća RS. To uključuje donošenje Pravilnika o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Vijeća, koji bi, prema osporenom zakonu, donio ministar pravde. Time bi se, kako tvrdi, omogućila potpuna politička kontrola nad procesima imenovanja sudija i tužilaca. Podnosilac zahtjeva zaključuje da bi primjena tog zakona dovela do prijenosa nadležnosti u području pravosuđa s državnog nivoa na entitetski, što je suprotno Sporazumu iz 2004. godine te Odluci Ustavnog suda BiH broj U-11/08. Nadalje, smatra da bi osporeni zakon doveo do stvaranja paralelnih institucija i narušavanja jedinstva u organizaciji i upravljanju pravosuđem. Time bi se, kako navodi, ugrozila pravna sigurnost, temelj svake pravne države, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, što bi imalo direktne negativne posljedice za građane te ometalo uživanje njihovih osnovnih ljudskih prava.

8. Prema ocjeni podnosioca zahtjeva, privremena mjera obustave primjene Zakona o VSTVRS do konačne odluke Ustavnog suda nužna je jer je navedeni zakon, u većini svojih odredbi, očigledno neustavan. Prema dosadašnjoj praksi Ustavnog suda, jasno je da Narodna skupština RS nije imala nadležnost da donese zakon koji preuzima ovlaštenja državnih institucija, prije svega VSTVBiH, te uređuje ista pitanja koja su već regulirana državnim zakonom. Ako bi ijedna odredba osporenog zakona stupila na snagu prije konačne odluke Ustavnog suda, već bi bilo kasno jer bi VSTVBiH bio trajno razvlašten. Stoga, već u ovoj fazi postoje dovoljni dokazi da bi primjena spornog zakona nanijela ozbiljnu i nepopravljivu štetu nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa, ne prejudicirajući konačnu odluku Ustavnog suda.

III. Relevantni propisi

9. **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24 i 50/24)

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

Član 1. st. od (1) do (3)

Osnivanje

(1) Ovim zakonom osniva se Visoko sudsko i tužilačko vijeće i regulira: njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja i uslovi i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje sudija i tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i tužilaca, privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja funkcije, nespojivost funkcije sudija i tužilaca s drugim dužnostima, prestanak mandata sudija i tužilaca i druga pitanja u vezi s radom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (u daljem tekstu: Vijeće).

(2) Vijeće je samostalan organ Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravne osobe.

(3) Na Vijeće se ne primjenjuju odredbe Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 5/03 i 42/03) i Zakona o upravi Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 32/02).

POGLAVLJE III - NADLEŽNOST I OVLAŠTENJA

Član 17. tač. od (1) do (7)

Nadležnost

Vijeće ima sljedeće nadležnosti:

(1) imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova, sudije porotnike i dodatne sudije u sve sudove na državnom, entitetskom, kantonalnom, okružnom, osnovnom i općinskom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom ustavnih sudova entitetâ Bosne i Hercegovine;

(2) imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine;

(3) daje prijedloge nadležnim organima u vezi s njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda Republike Srpske i imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izvršavanja svojih nadležnosti iz ovog stava Vijeće, prije davanja prijedloga, traži pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda;

(4) prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima;

(5) odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima;

(6) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja funkcije sudija, sudija porotnika, dodatnih sudija i tužilaca;

(7) nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i savjetuje entitetske centre za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u vezi sa usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca;

Član 18.

Sudovi i tužilaštva

Vijeće ima nadležnosti navedene u članu 17. ovog zakona u odnosu na pravosuđe u Bosni i Hercegovini što obuhvata sljedeće sudove i tužilaštva:

(a) Sud Bosne i Hercegovine;

(b) Tužilaštvo Bosne i Hercegovine;

(c) Ustavni sud Republike Srpske i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, isključivo u skladu s odredbama člana 17.(3) ovog zakona;

(d) Vrhovni sud Republike Srpske i Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine;

(e) Okružne i osnovne sudove u Republici Srpskoj;

(f) Kantonalne i općinske sudove u Federaciji Bosne i Hercegovine;

(g) Republičko tužilaštvo Republike Srpske i Federalno tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine;

(h) Okružna tužilaštva u Republici Srpskoj i kantonalna tužilaštva u Federaciji Bosne i Hercegovine;

(i) Apelacioni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

*Član 92.**Prestanak važenja dosadašnjih zakona*

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, sa izmjenama i dopunama, Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske, sa izmjenama i dopunama i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Federacije Bosne i Hercegovine, sa izmjenama i dopunama.

*Član 93.**Usklađivanje zakona*

Zakoni ili zakonske odredbe sadržane u zakonima koji su na snazi u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine moraju se uskladiti s ovim zakonom, a one odredbe koje nisu u skladu s ovim zakonom prestaju da važe.

10. **Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske** („Službeni glasnik RS“ broj 19/25, objavljen 5. marta 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Osnivanje**Član 1. stav (1)*

(1) Ovim zakonom osniva se Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske i uređuje njegov rad, organizacija, nadležnosti, ovlaštenja, uvjeti i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje i premještaj sudija i javnih tužilaca, privremeno upućivanje sudija i javnih tužilaca, ocjenjivanje sudija i javnih tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i javnih tužilaca, privremeno udaljenje sudija i javnih tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i javnih tužilaca sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i javnih tužilaca i druga pitanja u vezi sa radom Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Republike Srpske.

*Neovisni i samostalni organ**Član 3.*

- (1) Savjet je samostalan i neovisan organ u Republici Srpskoj, koji se sastoji od Sudskog i Tužilačkog odjeljenja, i ima svojstvo pravnog lica.*
- (2) Savjet ima zadatak da osigura neovisno, nepristrasno, efikasno i profesionalno pravosuđe, kako je propisano u članu 49. ovog zakona.*
- (3) Sjedište Savjeta je u Banjoj Luci.*
- (4) Odgovarajuće prostorije, opremu i godišnji budžet za rad Savjeta obezbijedit će Vlada Republike Srpske.*

GLAVA VIII.

NADLEŽNOSTI SAVJETA

Nadležnost

Član 49. tač. od 1) do 8)

Savjet ima sljedeće nadležnosti:

- 1) imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova i sudije porotnike u sve sudove na teritoriji Republike Srpske sa izuzetkom Ustavnog suda Republike Srpske,*
- 2) imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na teritoriji Republike Srpske,*
- 3) odlučuje o prigovorima u postupku ocjenjivanja sudija i tužilaca,*
- 4) daje prijedloge predsjedniku Republike u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda,*
- 5) odlučuje o prestanku mandata sudija, tužilaca, predsjednika sudova, glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca,*
- 6) prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, i tužiocima i odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima,*
- 7) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudija, sudija porotnika, i tužilaca,*
- 8) nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i Savjetuje Centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca Republike Srpske,*

*Primjena nadležnosti**Član 50.*

(1) Savjet ima zakonom utvrđene nadležnosti u odnosu na sudove i tužilaštva u Republici Srpskoj izuzev Ustavnog suda Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustavni sud).

(2) U odnosu Ustavni sud Republike Srpske Savjet ima nadležnosti isključivo u skladu sa odredbama člana 49. tačka 4) ovog zakona.

*GLAVA XXV.**PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**Reguliranje statusa nosilaca pravosudnih funkcija**Član 198.*

(1) Sudije, sudije-porotnici, tužioci, predsjednici sudova, glavni tužioci i zamjenici glavnih tužilaca u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske, a koji su imenovani odlukom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovog zakona ostaju i dalje na dužnostima u sudovima i javnim tužilaštvima Republike Srpske na kojima se nalaze u trenutku stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Dodatne sudije koje su imenovani odlukom Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine prije stupanja na snagu ovog zakona prelaze u status redovnog sudije stupanjem na snagu ovog zakona.

*Početak rada Savjeta**Član 200.*

Savjet je dužan da počne sa radom u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz člana 6. stav 2. ovog zakona.

Stupanje na snagu

Član 201.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u “Službenom glasniku Republike Srpske”.

11. **Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim zakonom propisuje se neprimjenjivanje i neizvršavanje zakona i zabrana djelovanja vanustavnih institucija BiH na teritoriji Republike Srpske.

Član 3.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH“, br. 25/04, 93/05, 48/07, 63/23, 9/24 i 50/24) neće se primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske.

Član 5.

Zabranjuje se rad i postupanje institucija čiji rad je reguliran zakonima iz čl. 2. do 4. ovog zakona na teritoriji Republike Srpske.

Član 6.

Nadležne institucije i organi Republike Srpske obavezni su preduzeti sve mjere i radnje iz svoje nadležnosti radi obezbjeđenja provođenja ovog zakona.

Član 7.

Lica koja su dužna da postupaju po odredbama ovog zakona izuzimaju se od krivične odgovornosti propisane krivičnim zakonodavstvom BiH i krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske za krivična djela u vezi sa izvršenjem ovog zakona, a nadležne institucije i organi Republike Srpske obezbijedit će im i pružiti svu neophodnu zaštitu u vezi sa primjenom ovog zakona.

Član 8.

S ciljem provođenja ovog zakona, Vlada Republike Srpske će donijeti potrebne podzakonske propise.

Član 9.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

12. Pri ispitivanju osnovanosti zahtjeva za donošenje privremene mjere Ustavni sud polazi od odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda.

13. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

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

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

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

14. Član 64. st. (1) i (4) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.

[...]

(4) Postupak za donošenje privremene mjere je hitan, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obavezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

[...]

15. Ustavni sud podsjeća da je član 64. Pravila Ustavnog suda primjenjiv u slučajevima u kojima Ustavni sud ocijeni, na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogle nastati neotklonjive štetne posljedice.

16. Prije svega, Ustavni sud primjećuje da na osnovu samog uvida u predmet reguliranja osporenog Zakona o VSTVRS i njegove usporedbe s odredbama Zakona o VSTVBiH proizlazi da se osporenim zakonom reguliraju pitanja koja su već regulirana odredbama Zakona o VSTVBiH i da se pri tome uspostavljaju nadležnosti VSTVRS za pitanja za koja je već nadležan VSTVBiH. U tom pogledu, Ustavni sud, bez prejudiciranja ishoda odluke o meritumu, podsjeća na stav iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj U-11/08 u kojoj je naveo „da je formalni prijenos nadležnosti s entitetskog na državni nivo izvršen Sporazumom, čime je nadležnost za formiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća prenesena na državni nivo. Parlamentarna skupština je donijela pobijani zakon u oblasti koja je prenesena na državni nivo postupajući na taj način u okviru svojih ovlaštenja iz člana IV/4.a) Ustava BiH“ (vidi, *op. cit.*, U-11/08, tačka 23). Ustavni sud je taj stav ponovio i u Odluci broj U-2/22 od 26. maja 2022. godine (vidi tač. 85–88) u kojoj je zaključio: „Ustavni sud naglašava da za nadležnosti koje su već prenesene na državu BiH ne može postojati nadležnost entiteta za njihovu ponovnu uspostavu, pa samim tim ni za njihovo reguliranje. Za to su isključivo nadležne institucije BiH, odnosno u konkretnom slučaju Parlamentarna skupština BiH, koja je u smislu člana IV/4.a) Ustava BiH isključivo nadležna za reguliranje tih oblasti. Parlamentarna skupština BiH je donijela navedene zakone i stoga ih samo ona može staviti van snage.“ Ustavni sud smatra da se time u okolnostima konkretnog slučaja doista pokreće pitanje nadležnosti Narodne skupštine RS da donosi propise u istoj oblasti za koju postoji isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine. Ustavni sud stoga smatra da postoje valjane sumnje da bi osporeni zakon mogao narušiti ustavni poredak i stabilnost i neometano funkcioniranje pravosuđa u Bosni i Hercegovini, što je u ovoj fazi dovoljno da se utvrdi postojanje „dokazive tvrdnje“ za mogućnost nastupanja neotklonjivih štetnih posljedica kao uvjeta da bi Ustavni sud usvojio zahtjev za privremenu mjeru.

17. Ustavni sud dalje ukazuje da ima ovlaštenja da usvoji privremenu mjeru samo ako postoji hitnost u smislu da se može nanijeti nenadoknativa šteta interesima koji su predmet ovog postupka.

Ustavni sud zapaža da propisi koji se odnose na oblast upravljanja pravosuđem predstavljaju jednu od najvažnijih oblasti reguliranja u svakoj državi jer osiguravaju nezavisnost i nepristranost pravosudnog sistema, te ostvaruju ključnu ulogu u održavanju vladavine prava, zaštiti ljudskih prava i sloboda te u očuvanju povjerenja građana u institucije pravde. S obzirom na to, stabilan pravosudni okvir zasniva se na poštovanju demokratskih načela i pravne sigurnosti, a njegovo narušavanje može imati dalekosežne negativne posljedice za druge oblasti društvenog života.

18. Ustavni sud, prije svega, zapaža da je Narodna skupština donijela „Zakon o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH“ (u daljnjem tekstu: Zakon o neprimjenjivanju) kojim je propisala da se Zakon o VSTVBiH neće „primjenjivati niti izvršavati na teritoriji Republike Srpske“, da je zabranila rad i postupanje VSTVBiH i da je dala nalog svim institucijama da preduzmu „mjere i radnje iz svoje nadležnosti radi obezbjeđenja sprovođenja ovog zakona“. Istovremeno s tim zakonom donesen je Zakon o VSTVRS u hitnoj proceduri. U tom pogledu Ustavni sud smatra da donošenje Zakona o neprimjenjivanju, zatim osporenog zakona kojim se preuzimaju nadležnosti VSTVBiH u hitnoj proceduri, kao i stupanje na snagu zakona dan nakon njegove objave su okolnosti koje predstavljaju ozbiljnu prijetnju već uspostavljenom pravosudnom sistemu. Istovremeno, Ustavni sud zapaža da činjenica da se osporenim zakonom propisuje rok od 90 dana za početak rada VSTVRS, kao i rokovi za donošenje podzakonskih akata, ukazuje na hitnost u donošenju privremene mjere. Naime, primjena takvih odredbi može dovesti do stvaranja paralelnih pravosudnih institucija i situacije u kojoj bi nosioci pravosudnih funkcija mogli biti suočeni sa stabilnošću svoje funkcije, a stranke u postupku s neizvjesnom zakonitošću postupanja redovnih sudova. Takva pravna situacija mogla bi dovesti do smanjenja efikasnosti pravne zaštite te podriivanja povjerenja građana u pravosudne institucije. Stvorene paralelne pravne strukture nesporno bi ugrozile integritet pravosudnog sistema BiH izazivajući pravnu nesigurnost i destabilizaciju vladavine prava, naročito ako bi Zakon kasnije bio proglašen neustavnim. Zbog toga, Ustavni sud smatra da postoji hitnost u donošenju privremene mjere kako bi se spriječile daljnje štetne posljedice i očuvala pravna sigurnost, te kako bi se zaštitila ujednačenost pravosudnog sistema do donošenja konačne odluke o meritumu zahtjeva.

19. Nadalje, ocjenjujući mogućnost nastanka štetnih posljedica u slučaju privremenog stavljanja osporenog zakona van snage, Ustavni sud zapaža da je Zakon o VSTVRS tek stupio na snagu. Prema tome, Ustavni sud smatra da bi donošenje privremene mjere, ako eventualno bude donesena odluka o neusklađenosti Zakona o VSTVRS s Ustavom Bosne i Hercegovine, također spriječilo negativne posljedice koje bi mogle nastati u slučaju kada bi nadležne javne vlasti u Republici Srpskoj nastavile da donose podzakonske akte. S druge strane, Ustavni sud uočava da se odredbe Zakona o VSTVBiH

primjenjuju od 2004. godine i da je na osnovu tih odredbi uspostavljen pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini koji u potpunosti funkcioniše već više od dvije decenije. Stoga, Ustavni sud smatra da da bi primjenom spornog zakona nastao rizik od nepopravljive štete za pravnu sigurnost i vladavinu zakona.

20. Istovremeno, Ustavni sud smatra da bi i pravna sigurnost kao važan segment načela vladavine prava također bila ozbiljno ugrožena ako bi vlasti u RS preduzimale daljnje korake na osnovu osporenog zakona. U tom pogledu, Ustavni sud smatra da bi donošenje bilo kakvih pravnih akata ili preduzimanje bilo kojih radnji na osnovu tog zakona otvaralo mogućnost uspostave paralelne pravne i institucionalne strukture u odnosu na onu koja već postoji prema državnom zakonu. Stoga, Ustavni sud je odlučio da je u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda potrebno donijeti privremenu mjeru kojom će se privremeno staviti van snage svi akti koji su eventualno doneseni na osnovu osporenog zakona i istovremeno zabraniti svim licima preduzimanje bilo kakvih daljnjih radnji na osnovu odredbi tog zakona.

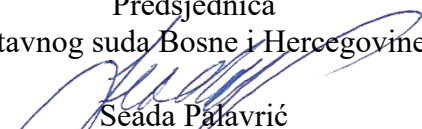
21. Uzevši u obzir sve navedeno, Ustavni sud smatra da je, u smislu člana 64. stav (1) Pravila Ustavnog suda, neophodno donošenje privremene mjere kojom se Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) privremeno stavlja van pravne snage *ab initio* do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

22. U smislu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, odluka o privremenoj mjeri proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

23. Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.

24. Ustavni sud podsjeća na to da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu podnesenog zahtjeva.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Seada Palavrić