

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-8/25**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (3) i člana 72. st. (1), (2), (3) i (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Seada Palavrić, predsjednica

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Mirsad Ćeman, sudija

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 2. aprila 2025. godine donio je

R J E Š E N J E

Utvrđuje se da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović nije postupio po Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine, koja je istog dana stupila na snagu, odnosno postupio je suprotno zabrani iz stava (5) dispozitiva navedene odluke.

U skladu sa članom 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

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

OBRAZLOŽENJE

1. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) Odlukom o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine (u daljnjem tekstu: Odluka broj U-8/25) usvojio je zahtjev Denisa Zvizdića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), za donošenje privremene mjere. Privremeno je stavljen van snage Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o VSTVRS). Istovremeno, Ustavni sud je odredio da se do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTVRS privremeno stavlja van snage svi akti doneseni na osnovu tog zakona. Također, privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama u Republici Srpskoj, svim službenim ili odgovornim osobama u tim institucijama Republike Srpske ili jedinicama lokalne samouprave ili bilo kojem organu jedinice lokalne samouprave, kao i službenim ili odgovornim osobama iz Republike Srpske koje obavljaju dužnost u institucijama Bosne i Hercegovine da preduzimaju bilo kakve radnje na osnovu Zakona o VSTVRS. Odluka broj U-8/25 stupila je na snagu odmah, 7. marta 2025. godine, i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o

VSTVRS, odnosno od 6. marta 2025. godine do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o podnesenom zahtjevu.

2. Ustavni sud je 28. marta 2025. godine zaprimio zahtjev podnosioca zahtjeva Denisa Zvizdića za ocjenu ustavnosti Pravilnika o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Pravilnik). Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-15/25. Podnosilac zahtjeva je istakao da u svojstvu ovlaštenog pokretača spora iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine Ustavnom sudu dostavlja zahtjev za rješavanje spora s entitetom Republika Srpska – Ministarstvom pravde Republike Srpske zbog donošenja Pravilnika. Smatra da su donošenjem osporenog pravilnika povrijeđene odredbe čl. I/2, III/3.b) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Istakao je da je ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović 7. marta 2025. godine donio Pravilnik kao provedbeni akt Zakona o republičkoj upravi i Zakona o VSTVRS, koji je odlukom Ustavnog suda privremeno stavljen van snage. Pravilnik je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 25/25 i stupio je na pravnu snagu 22. marta 2025. godine. Dalje ističe da je jasno da je sa zakonskog aspekta Pravilnik ništavan i da ne proizvodi pravne posljedice s obzirom na to da je Ustavni sud Odlukom broj U-8/25 obustavio primjenu Zakona o VSTVRS, kao i svih akata koji su doneseni na osnovu tog zakona, a sporni pravilnik je donesen upravo na osnovu Zakona o VSTVRS. Međutim, podnosilac zahtjeva navodi da je sporni pravilnik s formalnog aspekta ipak na snazi i da proizvodi pravne posljedice s obzirom na to da službeni organi u Republici Srpskoj imaju obavezu da postupaju po spornom pravilniku i imenuju članove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Republike Srpske (u daljnjem tekstu: VSTVRS). U zahtjevu je zatražio hitno postupanje s obzirom na to da je riječ o predmetu koji sadrži zahtjev za privremenu mjeru i koji po svom sadržaju pokušava proizvesti pravne posljedice Zakona o VSTVRS, koji je Ustavni sud privremeno stavio van snage Odlukom broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine. Stoga podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud usvoji zahtjev za privremenu mjeru i obustavi primjenu spornog pravilnika ili da konstatira da sporni pravilnik nije na snazi.

3. Polazeći od činjenice da se podnosilac navedenog zahtjeva u cijelosti poziva na stavove Ustavnog suda iz Odluke broj U-8/25 i da se njime pokreće isto činjenično i pravno pitanje, Ustavni sud je, primjenom člana 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju predmeta br. U-8/25 i U-15/25, u kojima će se voditi jedinstven postupak i donijeti jedna odluka pod brojem U-8/25.

4. Ustavni sud zapaža da je Pravilnik donesen kao provedbeni akt Zakona o VSTVRS. Naime, u preambuli Pravilnika je izričito navedeno da je donesen na osnovu „člana 6. stav 2. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25)“. Ministar pravde je Pravilnikom propisao postupak izbora prvih članova VSTVRS sve do

uspostavljanja pune funkcionalnosti VSTVRS i izbora redovnih članova u skladu sa Zakonom o VSTVRS. U najkraćem, propisano je da prvi saziv VSTVRS ima 13 članova. Četiri člana imenuje predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske iz reda sudija Vrhovnog suda Republike Srpske. Četiri člana imenuje glavni republički javni tužilac Republičkog javnog tužilaštva Republike Srpske iz reda republičkih javnih tužilaca Republike Srpske. Tri člana imenuje predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske, koji trebaju biti pravnici visokog moralnog i stručnog kvaliteta. Jednog člana imenuje predsjednik Advokatske komore Republike Srpske iz reda advokata koji su članovi Advokatske komore Republike Srpske. Član prvog saziva VSTVRS je (i) ministar pravde Republike Srpske, koji je član po položaju. Pozive za imenovanje članova prvog saziva VSTVRS upućuje ministar pravde Republike Srpske. U slučaju nepostupanja po pozivu ministra pravde Republike Srpske u roku od tri dana od dana prijema poziva, članove VSTVRS će imenovati Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade Republike Srpske. To znači da ukoliko predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske ili glavni republički tužilac Republike Srpske ne imenuju po četiri člana VSTVRS, to će umjesto njih uraditi Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade Republike Srpske.

5. Ustavni sud smatra da razlozi izneseni u podnosiočevom zahtjevu ukazuju na neophodnu hitnost u postupanju jer se njima suštinski pokreće pitanje provođenja Odluke broj U-8/25. Pri tome, Ustavni sud naglašava da iz sadržaja člana 57. stav (2) tačka e) Pravila Ustavnog suda proizlazi da u odluke Ustavnog suda spadaju i odluke o privremenoj mjeri. To znači da se i na odluku o privremenoj mjeri odnosi član VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je propisano da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, što podrazumijeva da nijedan organ vlasti ne može donositi pravne akte kojima ih dovodi u pitanje. Ustavni sud naglašava da odluke o privremenoj mjeri, kao što je odluka u predmetu broj U-8/25, imaju izuzetnu pravnu važnost jer štite pravni poredak od mogućih ozbiljnih i nepovratnih posljedica koje bi nastale ako bi se nastavili primjenjivati osporeni zakoni ili drugi akti do donošenja konačne odluke o meritumu. Kao posljedica toga, sve institucije vlasti dužne su odmah prekinuti bilo kakve radnje zasnovane na zakonu koji je odlukom Ustavnog suda privremeno stavljen van snage, uključujući i donošenje novih akata ili provođenje mjera koje bi nastavile njegovu primjenu. Dakle, pravna priroda odluke o privremenoj mjeri nije sporna. Ona je pravno obavezujuća za sve organe vlasti, uključujući i izvršnu vlast i zakonodavna tijela, koja su obavezna da postupaju u skladu s njom. Shodno tome, nesporno je da se na odluke o privremenoj mjeri odnosi član 72. stav (2) Pravila Ustavnog suda kojim je propisano: „Svi organi vlasti su dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda.“ Stoga se i na odluke o privremenoj mjeri primjenjuje član 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda, kojim je propisano da će Ustavni sud

donijeti rješenje o neizvršenju „u slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještavanju Ustavnog suda o preduzetim mjerama [...]“.

6. Ustavni sud također napominje da, prema važećim zakonima u Bosni i Hercegovini, postupanje suprotno članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine koje se odražava kroz neizvršenje odluka Ustavnog suda može povlačiti krivičnu odgovornost odgovornih osoba, što dodatno potvrđuje obaveznost primjene odluka Ustavnog suda. U tom smislu, Ustavni sud podsjeća i na to da je stavom (1) člana 239. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine propisano: „Službena osoba u instituciji Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ili u kantonu, gradu ili općini ili lokalnoj zajednici ili bilo kojem organu lokalne uprave i samouprave, ili odgovorna osoba koja ne primijeni, ne provede, ne izvrši ili na drugi način ne poštuje konačnu i obavezujuću odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, uključujući i odluku o privremenoj mjeri, konačnu i izvršnu odluku ili privremenu mjeru Suda Bosne i Hercegovine, Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine ili Evropskog suda za ljudska prava, ili koja spriječi odnosno na drugi način omete primjenu, provođenje ili izvršenje takve odluke, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.“

7. Polazeći od navedenog, Ustavni sud naglašava da je Odluka broj U-8/25 na snazi i obavezuje sva tijela javne vlasti. Zakon o VSTVRS ostaje privremeno van pravne snage sve dok Ustavni sud ne donese meritornu odluku o podnosiocčevom zahtjevu u predmetu broj U-8/25. Shodno tome, svim tijelima javne vlasti i nosiocima javnih funkcija zabranjeno je preduzimati bilo kakve radnje zasnovane na tom zakonu. Dakle, ministar pravde kao odgovorna osoba tokom trajanja privremene mjere nije imao ovlaštenje niti nadležnost za donošenje Pravilnika, kao ni bilo kojeg drugog akta, niti je imao ovlaštenje ili nadležnost da preduzima bilo kakve druge mjere na osnovu odredbi Zakona o VSTVRS, čija je primjena privremeno obustavljena Odlukom broj U-8/25. Istovremeno, to znači da je ministar pravde bio obavezan obustaviti sve radnje na osnovu zakona koji je stavljen van snage, uključujući i radnje s ciljem objavljivanja donesenog pravilnika u „Službenom glasniku Republike Srpske“. Nasuprot tome, donošenjem i objavljivanjem Pravilnika uprkos važećoj Odluci Ustavnog suda broj U-8/25 dovedena je u pitanje pravna sigurnost jer su istovremeno postojala dva suprotstavljena pravna stanja: jedno zabranjeno odlukom Ustavnog suda kao najviše sudske instance u državi Bosni i Hercegovini, koja je ustanovljena Ustavom Bosne i Hercegovine, a drugo proizvedeno radnjama organa entiteta Republika Srpska, odnosno ministra pravde RS, koje predstavlja kršenje člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, donošenjem Odluke o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine nastojalo se spriječiti nastupanje upravo takvog stanja (*op. cit., U-8/25, tačka 19*).

8. Odluka o privremenoj mjeri stupila je na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o VSTVRS (6. mart 2025. godine). U tom pogledu nužno je naglasiti da, prema općim pravnim načelima, akt koji je donesen bez pravnog osnova ili suprotno obavezujućoj sudskoj odluci smatra se ništavnim od samog početka (*ex tunc*). Posljedično tome, provedbeni akti doneseni na osnovu zakona koji trenutno nema pravno dejstvo ne mogu imati pravnu valjanost. S obzirom na to da je Odlukom broj U-8/25 Ustavni sud privremeno stavio van snage Zakon o VSTVRS i zabranio preduzimanje bilo kakvih mjera zasnovanih na osporenom Zakonu o VSTVRS, osporeni pravilnik je ništavan bez obzira na njegovo formalno objavljivanje u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

9. Imajući u vidu izričitu i jasnu odredbu člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće, a među odlukama Ustavnog suda je i Odluka o privremenoj mjeri broj U-8/25, te odredbe člana 72. st. (2) i (6) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je u ovom slučaju bilo neophodno donijeti Rješenje o neprovođenju Odluke o privremenoj mjeri broj U-8/25. Stoga, Ustavni sud zaključuje da ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović svojim djelovanjem, tj. donošenjem osporenog pravilnika nije poštovao konačnu i obavezujuću Odluku Ustavnog suda broj U-8/25, čime je postupio suprotno zabrani iz tačke 5. dispozitiva navedene odluke.

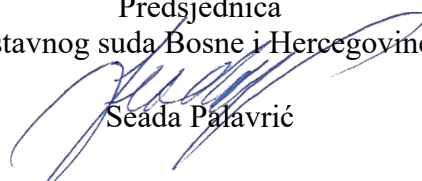
10. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je, na osnovu člana 72. Pravila Ustavnog suda, odlučio kao u izreci ovog rješenja.

11. U skladu sa članom 72. stav (6) Pravila Ustavnog suda, ovo rješenje se dostavlja nadležnom Tužilaštvu Bosne i Hercegovine na daljnje postupanje u skladu sa zakonom.

12. U prilogu ove odluke dostavlja se Odluka o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. marta 2025. godine.

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

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine



Seada Palavrić