

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-8/25**, na temelju članka VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (3) i članka 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, dopredsjednica

Angelika Nußberger, dopredsjednica

Mirsad Ćeman, sudac

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

Marin Vukoja, sudac

na sjednici održanoj 2. travnja 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. ožujka 2025. godine, koja je istog dana stupila na snagu, odnosno postupio je suprotno zabrani iz stavka (5) dispozitiva navedene odluke.

U skladu sa člankom 72. stavak (6) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ovo rješenje dostavlja se Tužiteljstvu 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. ožujka 2025. godine (u daljnjem tekstu: Odluka broj U-8/25) usvojio je zahtjev Denisa Zvizdića, predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), za donošenje privremene mjere. Privremeno je stavljen izvan snage Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 19/25; u daljnjem tekstu: Zakon o VSTVRS). Istodobno, Ustavni sud je odredio da se do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnesenom zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o VSTVRS privremeno stavlja izvan snage svi akti doneseni na temelju toga Zakona. Također, privremeno je zabranjeno svim zakonodavnim, izvršnim i sudbenim 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 poduzimaju bilo kakve radnje na temelju Zakona o VSTVRS. Odluka broj U-8/25 stupila je na snagu odmah, 7. ožujka 2025. godine, i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na

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

2. Ustavni sud je 28. ožujka 2025. godine zaprimio zahtjev podnositelja zahtjeva Denisa Zvizdića za ocjenu ustavnosti Pravilnika o postupku kandidiranja i izbora prvih članova Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Pravilnik). Navedeni zahtjev je registriran pod brojem U-15/25. Podnositelj zahtjeva je istaknuo da u svojstvu ovlaštenog pokretača spora iz članka 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. Istaknuo je da je ministar pravde Republike Srpske Miloš Bukejlović 7. ožujka 2025. godine donio Pravilnik kao provedbeni akt Zakona o republičkoj upravi i Zakona o VSTVRS, koji je odlukom Ustavnog suda privremeno stavljen izvan snage. Pravilnik je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 25/25 i stupio je na pravnu snagu 22. ožujka 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 temelju tog Zakona, a sporni Pravilnik je donesen upravo na temelju Zakona o VSTVRS. Međutim, podnositelj 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 obvezu postupati po spornom Pravilniku i imenovati članove Visokog sudbenog i tužiteljskog 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 izvan snage Odlukom broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine. Stoga podnositelj 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 podnositelj navedenog zahtjeva u cijelosti poziva na stajališta Ustavnog suda iz Odluke broj U-8/25 i da se njime pokreće isto činjenično i pravno pitanje, Ustavni sud je, primjenom članka 32. stavak (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 temelju „članka 6. stavak 2. Zakona o Visokom sudbenom i tužiteljskom 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 sudaca Vrhovnog suda Republike Srpske. Četiri člana imenuje glavni republički javni tužitelj Republičkog javnog tužiteljstva Republike Srpske iz reda republičkih javnih tužitelja Republike Srpske. Tri člana imenuje predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske, koji trebaju biti pravnici visoke moralne i stručne kvalitete. Jednog člana imenuje predsjednik Odvjetničke komore Republike Srpske iz reda odvjetnika koji su članovi Odvjetničke 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 tužitelj 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 podnositeljevom zahtjevu ukazuju na nužnu hitnost u postupanju jer se njima suštinski pokreće pitanje provedbe Odluke U-8/25. Pri tome, Ustavni sud naglašava da iz sadržaja članka 57. stavak (2) točka 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 članak VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine kojim je propisano da su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće, 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 nastavila primjena osporenih zakona ili drugih akata do donošenja konačne odluke o meritumu. Kao posljedica toga, sve institucije vlasti dužne su odmah prekinuti bilo kakve radnje utemeljene na zakonu koji je odlukom Ustavnog suda privremeno stavljen izvan snage, uključujući donošenje novih akata ili provedbu mjera koje bi nastavile njegovu primjenu. Dakle, pravna priroda odluke o privremenoj mjeri nije sporna. Ona je pravno obvezujuća za sve organe vlasti, uključujući izvršnu vlast i zakonodavna tijela, koja su obvezna postupati u skladu s njom. Sukladno tome, nesporno je da se na odluke o privremenoj mjeri odnosi članak 72. stavak (2) Pravila Ustavnog suda kojim je propisano: „[s]vi 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 članak 72. stavak (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 poduzetim mjerama [...]“.

6. Ustavni sud također napominje da, prema važećim zakonima u Bosni i Hercegovini, postupanje suprotno članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine koje se odražava kroz neizvršenje odluka Ustavnog suda može povlačiti kaznenu odgovornost odgovornih osoba, što dodatno potvrđuje obveznost primjene odluka Ustavnog suda. U tom smislu, Ustavni sud podsjeća i na to da je stavkom (1) članka 239. Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine, propisano: „(1) 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 tijelu lokalne uprave i samouprave, ili odgovorna osoba koja ne primijeni, ne provede, ne izvrši ili na drugi način ne poštuje konačnu i obvezujuću 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 Europskog 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 U-8/25 na snazi i obvezuje sva tijela javne vlasti. Zakon o VSTVRS ostaje privremeno izvan pravne snage sve dok Ustavni sud ne donese meritornu odluku o podnositeljevom zahtjevu u predmetu broj U-8/25. Sukladno tome, svim tijelima javne vlasti i nositeljima javnih funkcija zabranjeno je poduzimati bilo kakve radnje utemeljene na tom zakonu. Dakle, ministar pravde kao odgovorna osoba tijekom trajanja privremene mjere nije imao ovlast niti nadležnost za donošenje Pravilnika, kao ni bilo kojeg drugog akta, niti je imao ovlasti ili nadležnost poduzimati bilo kakve druge mjere na temelju odredbi Zakona o VSTVRS, čija je primjena privremeno obustavljena Odlukom broj U-8/25. Istodobno, to znači da je ministar pravde bio obavezan obustaviti sve radnje na temelju zakona koji je stavljen izvan snage, uključujući i radnje s ciljem objave donesenog Pravilnika u „Službenom glasniku Republike Srpske“. Nasuprot tome, donošenjem i objavom Pravilnika unatoč važećoj Odluci Ustavnog suda broj U-8/25, dovedena je u pitanje pravna sigurnost jer su istodobno postojala dva suprotstavljena pravna stanja: jedno zabranjeno odlukom Ustavnog suda kao najviše sudbene 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 članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, donošenjem Odluke o privremenoj mjeri broj U-8/25 od 7. ožujka 2025. godine nastojalo se spriječiti nastupanje upravo takvog stanja (*op. cit.*, U-8/25, točka 19.).

8. Odluka o privremenoj mjeri stupila je na snagu odmah i proizvodi pravno djelovanje od dana stupanja na snagu Zakona o VSTVRS (6. ožujka 2025. godine). U tom pogledu nužno je naglasiti da, prema općim pravnim načelima, akt koji je donesen bez pravne osnove ili suprotno obvezujućoj sudskoj odluci smatra se ništavnim od samog početka (*ex tunc*). Posljedično tome, provedbeni akti doneseni na temelju zakona koji trenutno nema pravno djelovanje ne mogu imati pravnu valjanost. S obzirom na to da je Odlukom broj U-8/25 Ustavni sud privremeno stavio izvan snage Zakon o VSTVRS i zabranio poduzimanje bilo kakvih mjera utemeljenih 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 članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće, a među odlukama Ustavnog suda je i Odluka o privremenoj mjeri broj U-8/25, te odredbe članka 72. st. (2) i (6) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je u ovome 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 obvezujuću Odluku Ustavnog suda broj U-8/25, čime je postupio suprotno zabrani iz točke 5. dispozitiva navedene odluke.

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

11. U skladu sa člankom 72. stavak (6) Pravila Ustavnog suda, ovo rješenje se dostavlja nadležnom Tužiteljstvu 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. ožujka 2025. godine.

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

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

  
Seada Palavrić