

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-8/25**, на основу члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (3) и члана 72 ст. (1), (2), (3) и (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 94/14, 47/23 и 41/24), у саставу:

Сеада Палаврић, предсједница

Валерија Галић, потпредсједница

Angelika Nußberger, потпредсједница

Мирсад Ћеман, судија

Helen Keller, судија

Ledi Bianku, судија

Марин Вукоја, судија

на сједници одржаној 2. априла 2025. године донио је

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Утврђује се да министар правде Републике Српске Милош Букејловић није поступио по Одлуци Уставног суда Босне и Херцеговине о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године, која је истог дана ступила на снагу, односно поступио је супротно забрани из става (5) диспозитива наведене одлуке.

У складу са чланом 72 став (6) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, ово рјешење доставља се Тужилаштву Босне и Херцеговине.

Рјешење објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Уставни суд Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) Одлуком о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године (у даљњем тексту: Одлука број У-8/25) усвојио је захтјев Дениса Звиздића, предједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (у даљњем тексту: подносилац захтјева), за доношење привремене мјере. Привремено је стављен ван снаге Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 19/25; у даљњем тексту: Закон о ВСТСРС). Истовремено, Уставни суд је одредио да се до доношења коначне одлуке Уставног суда о поднесеном захтјеву за оцјену уставности Закона о ВСТСРС привремено стављају ван снаге сви акти донесени на основу тог закона. Такође, привремено је забрањено свим законодавним, извршним и судским институцијама у Републици Српској, свим службеним или одговорним лицима у тим институцијама Републике Српске или јединицама локалне самоуправе или било којем органу јединице локалне самоуправе, као и службеним или одговорним лицима из Републике Српске која обављају дужност у институцијама Босне и Херцеговине да предузимају било какве радње на основу Закона о ВСТСРС. Одлука број У-

8/25 ступила је на снагу одмах, 7. марта 2025. године, и производи правно дејство од дана ступања на снагу Закона о ВСТСРС, односно од 6. марта 2025. године до доношења коначне одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о поднесеном захтјеву.

2. Уставни суд је 28. марта 2025. године запримио захтјев подносиоца захтјева Дениса Звиздића за оцјену уставности Правилника о поступку кандидовања и избора првих чланова Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске (у даљњем тексту: Правилник). Наведени захтјев је регистрован под бројем У-15/25. Подносилац захтјева је истакао да у својству овлашћеног покретача спора из члана VI/3.а) Устава Босне и Херцеговине Уставном суду доставља захтјев за рјешавање спора с ентитетом Република Српска – Министарством правде Републике Српске због доношења Правилника. Сматра да су доношењем оспореног правилника повријеђене одредбе чл. I/2, III/3.6) и VI/5. Устава Босне и Херцеговине. Истакао је да је министар правде Републике Српске Милош Букејловић 7. марта 2025. године донио Правилник као спроведбени акт Закона о републичкој управи и Закона о ВСТСРС, који је одлуком Уставног суда привремено стављен ван снаге. Правилник је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 25/25 и ступио је на правну снагу 22. марта 2025. године. Даље истиче да је јасно да је са законског аспекта Правилник ништав и да не производи правне посљедице с обзиром на то да је Уставни суд Одлуком број У-8/25 обуставио примјену Закона о ВСТСРС, као и свих аката који су донесени на основу тог закона, а спорни правилник је донесен управо на основу Закона о ВСТСРС. Међутим, подносилац захтјева наводи да је спорни правилник с формалног аспекта ипак на снази и да производи правне посљедице с обзиром на то да службени органи у Републици Српској имају обавезу да поступају по спорном правилнику и именују чланове Високог судског и тужилачког савјета Републике Српске (у даљњем тексту: ВСТСРС). У захтјеву је затражио хитно поступање с обзиром на то да је ријеч о предмету који садржи захтјев за привремену мјеру и који по свом садржају покушава произвести правне посљедице Закона о ВСТСРС, који је Уставни суд привремено ставио ван снаге Одлуком број У-8/25 од 7. марта 2025. године. Стога подносилац захтјева предлаже да Уставни суд усвоји захтјев за привремену мјеру и обустави примјену спорног правилника или да констатује да спорни правилник није на снази.

3. Полазећи од чињенице да се подносилац наведеног захтјева у цијелости позива на ставове Уставног суда из Одлуке број У-8/25 и да се њиме покреће исто чињенично и правно питање, Уставни суд је, примјеном члана 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању предмета бр. У-8/25 и У-15/25, у којима ће се водити јединствен поступак и донијети једна одлука под бројем У-8/25.

4. Уставни суд запажа да је Правилник донесен као спроведбени акт Закона о ВСТСРС. Наиме, у преамбули Правилника је изричито наведено да је донесен на основу „члана 6 став 2 Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 19/25)“. Министар правде је Правилником прописао поступак избора првих чланова ВСТСРС све до успостављања пуне функционалности ВСТСРС и избора редовних чланова у складу са Законом о ВСТСРС. У најкраћем, прописано је да први сазив ВСТСРС има 13 чланова. Четири члана именује предсједник Врховног суда Републике Српске из реда судија Врховног суда Републике Српске. Четири члана именује главни републички јавни тужилац Републичког јавног тужилаштва Републике Српске из реда републичких јавних тужилаца Републике Српске. Три члана именује предсједник Народне скупштине Републике Српске, који требају бити правници високог моралног и стручног квалитета. Једног члана именује предсједник Адвокатске коморе Републике Српске из реда адвоката који су чланови Адвокатске коморе Републике Српске. Члан првог сазива ВСТСРС је (и) министар правде Републике Српске, који је члан по положају. Позиве за именовање чланова првог сазива ВСТСРС упућује министар правде Републике Српске. У случају непоступања по позиву министра правде Републике Српске у року од три дана од дана пријема позива, чланове ВСТСРС ће именовати Народна скупштина Републике Српске на приједлог Владе Републике Српске. То значи да уколико предсједник Врховног суда Републике Српске или главни републички тужилац Републике Српске не именују по четири члана ВСТСРС, то ће умјесто њих урадити Народна скупштина Републике Српске на приједлог Владе Републике Српске.

5. Уставни суд сматра да разлози изнесени у подносиоачевом захтјеву указују на неопходну хитност у поступању јер се њима суштински покреће питање спровођења Одлуке број У-8/25. При томе, Уставни суд наглашава да из садржаја члана 57 став (2) тачка е) Правила Уставног суда произлази да у одлуке Уставног суда спадају и одлуке о привременој мјери. То значи да се и на одлуку о привременој мјери односи члан VI/5. Устава Босне и Херцеговине којим је прописано да су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће, што подразумијева да ниједан орган власти не може да доноси правне акте којима их доводи у питање. Уставни суд наглашава да одлуке о привременој мјери, као што је одлука у предмету број У-8/25, имају изузетну правну важност јер штите правни поредак од могућих озбиљних и неповратних посљедица које би настале ако би се наставили примјењивати оспорени закони или други акти до доношења коначне одлуке о меритуму. Као посљедица тога, све институције власти дужне су да одмах прекину било какве радње засноване на закону који је одлуком Уставног суда привремено стављен ван снаге, укључујући и доношење нових аката или спровођење мјера

које би наставиле његову примјену. Дакле, правна природа одлуке о привременој мјери није спорна. Она је правно обавезујућа за све органе власти, укључујући и извршну власт и законодавна тијела, која су обавезна да поступају у складу с њом. Сходно томе, неспорно је да се на одлуке о привременој мјери односи члан 72 став (2) Правила Уставног суда којим је прописано: „Сви органи власти су дужни, у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и законом, да спроводе одлуке Уставног суда.“ Стога се и на одлуке о привременој мјери примјењује члан 72 став (6) Правила Уставног суда, којим је прописано да ће Уставни суд донијети рјешење о неизвршењу „у случају непоступања, односно кашњења у извршавању или обавјештавању Уставног суда о предузетим мјерама [...]“.

6. Уставни суд такође напомиње да, према важећим законима у Босни и Херцеговини, поступање супротно члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине које се одражава кроз неизвршење одлука Уставног суда може повлачити кривичну одговорност одговорних лица, што додатно потврђује обавезност примјене одлука Уставног суда. У том смислу, Уставни суд подсећа и на то да је ставом (1) члана 239 Кривичног закона Босне и Херцеговине прописано: „, Службено лице у институцији Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, или у кантону, граду или општини или локалној заједници или било којем органу локалне управе и самоуправе, или одговорно лице које не примијени, не проведе, не изврши или на други начин не поштује коначну и обавезујућу одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине, укључујући и одлуку о привременој мјери, коначну и извршну одлуку или привремену мјеру Суда Босне и Херцеговине, Дома за људска права Босне и Херцеговине или Европског суда за људска права, или које спријечи односно на други начин омете примјену, провођење или извршење такве одлуке, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.“

7. Полазећи од наведеног, Уставни суд наглашава да је Одлука број У-8/25 на снази и обавезује сва тијела јавне власти. Закон о ВСТСРС остаје привремено ван правне снаге све док Уставни суд не донесе мериторну одлуку о подносиочевом захтјеву у предмету број У-8/25. Сходно томе, свим тијелима јавне власти и носиоцима јавних функција забрањено је да предузимају било какве радње засноване на том закону. Дакле, министар правде као одговорно лице током трајања привремене мјере није имао овлашћење нити надлежност за доношење Правилника, као ни било којег другог акта, нити је имао овлашћење или надлежност да предузима било какве друге мјере на основу одредби Закона о ВСТСРС, чија је примјена привремено обустављена Одлуком број У-8/25. Истовремено, то значи да је министар правде био обавезан да обустави све радње на основу закона који је стављен ван снаге, укључујући и

радње с циљем објављивања донесеног правилника у „Службеном гласнику Републике Српске“. Насупрот томе, доношењем и објављивањем Правилника упркос важећој Одлуци Уставног суда број У-8/25 доведена је у питање правна сигурност јер су истовремено постојала два супротстављена правна стања: једно забрањено одлуком Уставног суда као највише судске инстанце у држави Босни и Херцеговини, која је установљена Уставом Босне и Херцеговине, а друго произведено радњама органа ентитета Република Српска, односно министра правде РС, које представља кршење члана VI/5. Устава Босне и Херцеговине. Међутим, доношењем Одлуке о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године настојало се спријечити наступање управо таквог стања (*op. cit.*, У-8/25, тачка 19).

8. Одлука о привременој мјери ступила је на снагу одмах и производи правно дејство од дана ступања на снагу Закона о ВСТСРС (6. март 2025. године). У том погледу нужно је нагласити да, према општим правним принципима, акт који је донесен без правног основа или супротно обавезујућој судској одлуци сматра се ништавим од самог почетка (*ex tunc*). Посљедично томе, спроведбени акти донесени на основу закона који тренутно нема правно дејство не могу имати правну ваљаност. С обзиром на то да је Одлуком број У-8/25 Уставни суд привремено ставио ван снаге Закон о ВСТСРС и забранио предузимање било каквих мјера заснованих на оспореном Закону о ВСТСРС, оспорени правилник је ништав без обзира на његово формално објављивање у „Службеном гласнику Републике Српске“.

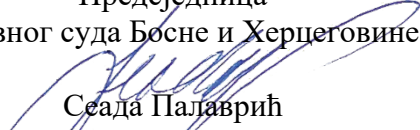
9. Имајући у виду изричиту и јасну одредбу члана VI/5. Устава Босне и Херцеговине, према којој су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће, а међу одлукама Уставног суда је и Одлука о привременој мјери број У-8/25, те одредбе члана 72 ст. (2) и (6) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је у овом случају било неопходно донијети Рјешење о неспровођењу Одлуке о привременој мјери број У-8/25. Стога, Уставни суд закључује да министар правде Републике Српске Милош Букејловић својим дјеловањем, тј. доношењем оспореног правилника није поштовао коначну и обавезујућу Одлуку Уставног суда број У-8/25, чиме је поступио супротно забрани из тачке 5 диспозитива наведене одлуке.

10. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу члана 72 Правила Уставног суда, одлучио као у изреци овог рјешења.

11. У складу са чланом 72 став (6) Правила Уставног суда, ово рјешење се доставља надлежном Тужилаштву Босне и Херцеговине на даљње поступање у складу са законом.

12. У прилогу ове одлуке доставља се Одлука о привременој мјери број У-8/25 од 7. марта 2025. године.

13. Према члану VI/5. Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине

Сеада Палаврић