

Kompatibilnost Nacrta zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Republike Srpske sa Ustavom BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Kratak istorijski osvrt
2. Ustavnopravni institut prenosa nadležnosti
4. Osnivanje institucija ne predstavlja prijenos nadležnosti
5. Nekoliko (ustavno)pravnih pitanja u vezi sa prenosom nadležnosti
6. Implikacije po Sporazum u pogledu prenesenih nadležnosti i VSTV
7. Ustavnost Nacrta zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) RS-a
8. *Quo vadis* VSTS RS

1. Uvod

Kraj 2021. i početak 2022. godine obilježile su Bosnu i Hercegovinu teškom političkom i pravnim krizom koja je ocijenjena kao najteža od stupanja na snagu mirovnog sporazuma 14. 12. 1995. godine do danas. Zaista, razmjeri krize su nevjerovatni: državne institucije i institucije Federacije BiH su *de facto* blokirane, organi vlasti Republike Srpske usvajaju zakone i odluke o prenosu državnih nadležnosti na RS, visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je aktualizirao tzv. Bonske ovlasti i počeo nametati nove odluke, pojedine države izriču sankcije domaćim javnim dužnosnicima, a BiH je ponovo potpala pod poseban režim međunarodne zajednice koji obuhvata i osnaživanje prisustva međunarodnih vojnih snaga na terenu.

U centru negativnih događaja koji su obilježili ili još uvijek obilježavaju krizu, jeste i usvajanje Nacrta zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) RS u Narodnoj skupštini RS, kojim se ponovo jednostrano *vraćaju* nadležnosti države BiH iz oblasti pravosuđa na entitet RS.

U nastavku ću odgovoriti na pitanje da li je moguće da entitet RS ponovo vrati nadležnosti iz oblasti pravosuđa koje je 2004. godine, sporazumom sa Federacijom BiH prenio na državu, te da li je takav postupak kompatibilan sa Ustavom BiH.

2. Kratak istorijski osvrt

Četrnaestog decembra 1995. godine Republika Hrvatska, Republika Bosna i Hercegovina i Savezna Republika Jugoslavija potpisale su Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (eng. *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), poznatiji i kao Dejtonski mirovni sporazum (u daljnjem tekstu: *DMS*). Osim toga, zemlje potpisnice i domaće bosanskohercegovačke ugovorne strane potpisale su i 12 specijalnih

* Autor je doktor pravnih nauka, advokat i profesor ustavnog prava. (Ko)Autor je mnogobrojnih publikacija iz oblasti ustavnog prava, između ostalog, i prvog sveobuhvatnog Komentara Ustava Bosne i Hercegovine. Zamjenski predstavnik Bosne i Hercegovine u Evropskoj komisiji za demokratizaciju putem prava (Venecinska komisija).

sporazuma, označenih kao aneksi na DMS. Specijalni sporazumi, za koje su strane potpisnice imale različit sastav, odnosili su se na civilne i vojne komponente mirovnog sporazuma. Država Bosna i Hercegovina, kao pravna sljedbenica Republike Bosne i Hercegovine, dobila je novi Ustav Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: *UBiH*), i to kao Aneks 4. DMS.

Novi Ustav je predvidio veoma štur i nejasan normativni okvir u pogledu pravosuđa. Za razliku od drugih ustava, posebno onih koji uređuju složene države, *UBiH* nije predvidio ni jednu glavu ili odjeljak koji bi regulisao pitanje pravosuđa u državi, kako u pogledu podjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti, tako i pogledu pravosuđa na državnom nivou vlasti.¹ Zaključci o tome su razbacani po različitim dijelovima, ionako, kratkog ustavnog teksta. U materijalnopravnom smislu, tu se misli, prije svega, na principe iz Preambule iz čl. I i II *UBiH*, odredbe o nadležnostima *BiH* iz čl. II i III *UBiH*, te na međunarodno pravo izlistano u Aneksu I na *UBiH*. U institucionalnom smislu, član VI *UBiH* je predvidio državni Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: *USBiH*). Niz odredbi, kao što su član III/4. (Koordinacija), ili odredbe o radu pojedinih državnih organa (na primjer, nadležnosti Parlamentarne skupštine *BiH*) davale su manje ili više prostora za proaktivna ili restriktivna tumačenja, ali jasan ustavnopravni okvir nije postojao.²

Naravno, posebno mjesto u okviru „ostalih odredbi“, predstavlja član III/5. *UBiH*, koji reguliše pitanje tzv. *dodatnih nadležnosti BiH*. Naime, *UBiH* je predvidio da država, pored onog što je navedeno u Ustavu *BiH*, može steći dodatne nadležnosti po više osnova, kako je to ovdje opisano. O tome će kasnije biti nešto više riječi.

Ako se pogleda na ustavnopravno razvoj *BiH* od decembra 1995. do danas, jasno se mogu prepoznati dvije faze. Prva, intenzivna faza materijalno i formalnopravnog, te institucionalnog razvoja ustavnopravnog sistema *BiH* bila je posljedica (legitimnog) intervencionizma međunarodne zajednice po osnovu DMS. Druga, pasivna faza obilježena je, s jedne strane, povlačenjem međunarodne zajednice uz istovremen prenos na domaće aktere *ownership procesa* nad donošenjem ključnih odluka te, s druge strane, političkim blokadama, opstrukcijama i razvojnog stagnacijom države kao cjeline, a posebno državnog nivoa vlasti.³

Naravno, i prva, a posebno druga faza, bila je opterećena uočljivim političkim i pravnim sukobljavanjem raznih aktera kako unutar *BiH*, tako i u odnosu na međunarodnu zajednicu. Naime, javni dužnosnici u državi, političari, pravници, akademski radnici, političke stranke, predstavnici međunarodne zajednice sukobljavali su se oko otvorenih pitanja, pri čemu su dominirale teme o tome da li međunarodna zajednica ima legalitet nametati odluke, da li DMS ili *UBiH* pružaju osnov za to, kakav je koncept prenosa nadležnosti i da li su takve nadležnosti, uopšte, u skladu sa *UBiH* ili ne.⁴

¹ Jedan od terminoloških problema u „pravnom rječniku“ *BiH* jeste i pitanje naziva najvišeg nivoa vlasti. Uslijed nedostatka definisanja ustavnopravnog uređenja *BiH* kao „složene države“, najviši nivo vlasti se kolokvijalno najčešće zove „državni“. Međutim, svaki nivo vlasti, od lokalnog do federalnog, u pravnom smislu je državni. Sâm Ustav *BiH* upućuje ili na „institucije Bosne i Hercegovine“ (čl. III/1. Ustava *BiH*) ili na „Bosnu i Hercegovinu“, čl. III/5.a, *UBiH*].

² O podjeli nadležnosti Steiner/Ademovic, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 527 i dalje.

³ O ovoj promjeni strategije, kao i o pregledu svih aktivnosti Visokog predstavnika, usp. *G. La Ferrara*, *Experimenting Internationally Managed Conflict Resolution in a Divided Society*, u: *European Commission for Democracy through Law (izd.), Societies in conflict: the contribution of law and democracy in conflict resolution*, Science and technique of democracy, 29/2000.

⁴ Od trenutka imenovanja visokog predstavnika *Christiana Schmidta*, 27. 05. 2021. godine, postavlja se pitanje i legitimnosti ove funkcije, s obzirom da ovo imenovanje nije potvrđeno u UN-Vijeću sigurnosti. Usp. saopštenje Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, od 27. 05. 2021. godine, povodom imenovanja za visokog predstavnika, dostupno pod [www. http://www.o-hr.int/saopcenje-uo-pic-a-povodom-imenovanja-christiana-schmidta-za-sljedeceg-visokog-predstavnika/](http://www.o-hr.int/saopcenje-uo-pic-a-povodom-imenovanja-christiana-schmidta-za-sljedeceg-visokog-predstavnika/).

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (u daljnjem tekstu: VSTV) je državni organ koji je uspostavljen upravo na osnovu prethodno navedenog člana III/5.b) UBIH, u okviru prve faze ustavnopravnog razvoja BiH. Pravni osnov je bio Sporazum o prenošenju određenih ovlasti entiteta kroz osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine iz marta 2004. godine (u daljnjem tekstu: *Sporazum*). Sporazum su potpisali premijeri dva entiteta, te ministar pravde Bosne i Hercegovine. Motiv ovog Sporazuma je bio jačanje pravne države, vrlo jasno i uvjerljivo opisan u Preambuli Sporazuma. Nadležnosti entiteta iz oblasti pravosuđa, a koje se tiču samostalnosti, nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i učinkovitosti pravosuđa, uključujući tužiteljske funkcije, u cilju objedinjavanja državnog pravosuđa, prenijete su na državu koja je te nadležnosti preuzela (tačka 4. Sporazuma). Država se obavezala, u okviru ustavne procedure, donijeti jedan zakon koji će regulisati rad budućeg VSTV-a (tač. 5, 6. Sporazuma).

Već iste 2004. godine, usvojen je Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću (u daljnjem tekstu: ZVSTV), koji je do današnjeg dana mijenjan više puta.⁵ Ovim zakonom je regulisano osnivanje VSTV, 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 dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i tužilaca sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i tužilaca i druga pitanja u vezi sa radom VSTV (član 1). Nadležnosti VSTV su propisane u članu 17. ZVSTV. U vezi sa nadležnošću VSTV da imenuje sudije, izuzetak predstavlja imenovanje sudija USBiH, kao i sudija ustavnih sudova entitetâ. Naime, sudije USBiH biraju isključivo zakonodavna tijela entitetâ. S druge strane, kada je u pitanju izbor sudija ustavnih sudova entitetâ, VSTV dostavlja listu kandidata za ovu sudsku poziciju nadležnim organima entitetâ koji vrše konačni izbor. Drugim riječima, ustavima entitetâ je regulisana sudska vlast u entitetima. Entitetski zakonodavci imaju pravo da regulišu organizaciju, nadležnosti, finansiranje, pravosudnu upravu i druga važna pitanja entitetskih sudova. Entitetski zakonodavci ne mogu regulisati ona pitanja koja su regulisana ZVSTV.

Dana 10. 02. 2022. godine, poslanici u Narodnoj skupštini RS usvojili su Nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) RS.⁶ Nakon usvajanja citiranog Nacrta predviđena je javna rasprava u trajanju od 60 dana, a nakon toga, zakon bi se u entitetskom parlamentu trebao naći u formi prijedloga. Do sada, nije bilo daljnje procedure usvajanja ovog zakona, što i nije tema ove analize, već njegova ustavnost. Nacrtom zakona predviđen je entitetski Visoki sudski i tužilački savjet RS (u daljnjem tekstu: *VSTV RS*).

3. Ustavnopravni institut prenosa nadležnosti

Kao što je već naglašeno, cijeli ustavnopravni *konstrukt* prenosa nadležnosti, čisto jezički gledano, nije kompleksan. Norma člana III/5. UBIH je jasna, i ona glasi:

5. Dodatne nadležnosti

a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.

⁵ Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 32/07, 48/07 i 15/08.

⁶ Tekst Nacrta ovog zakona dostupan je na web-stranici Narodne skupštine Republike Srpske: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zakoni-u-proceduri>.

b) U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte.

Iz samog teksta se bez poteškoća vidi da država, u materijalnopравnom smislu, može stjecati dodatne nadležnosti na tri načina, opisana u *literi a)* tog člana, kao „tri nezavisne hipoteze“:⁷ (I) uz suglasnost entiteta, (II) u stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 DMS, i (III) koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. U *literi b)* dat je jedan (procesni) nalog ustavotvorca u smislu da, nakon proteka 6 mjeseci od stupanja na snagu UBiH, entiteti počnu pregovarati s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija BiH, uključujući korištenje izvora energije i zajedničke privredne projekte. Drugim riječima, *litera b)* predviđa „pregovore“ kao metodu sticanja novih nadležnosti, te sugerise da se *inter alia* počne pregovarati i u oblasti *korištenja izvora energije, i zajedničke privredne projekte.*

Iz gore opisana tri slučaja, samo u prvom slučaju davanja saglasnosti entitetâ u smislu *litere a)* člana III/5. UBiH možemo govoriti o grupi tzv. *prenesenih nadležnosti*. Međutim, u ostalim slučajevima, ne bi bilo legitimno ove nadležnosti kategorizovati kao „prenesene“. Kada BiH usvoji, naprimjer, legislativu na osnovu svoje odgovornosti da čuva vlastiti suverenitet, teritorijalni integritet, ona crpi svoju vlastitu nadležnost iz člana III/5.a) UBiH. Ne može se tvrditi da su takve nadležnosti rezultat njihovog „prenosa“ sa entitetâ.

Posmatrano čisto faktografski ili analitički, od 14. 12. 1995. godine do danas, samo je jasno i bez bilo kakvih kontroverzi realizovana odredba koja propisuje sticanje nadležnosti u stvarima koje su predviđene u aneksima 5 – 8 DMS. Naime, sve što ne zavisi od parlamentarne političke volje, a to je inače do sada bila praksa u BiH, ne predstavlja problem ni u pravnom smislu. Tako je slučaj i sa ovim nadležnostima. One su posebnim aneksima izručito propisane u normativnom, procesnom i institucionalnom smislu, a sticanje nadležnosti od strane BiH je i vremenski tačno datirano.

Sticanje novih nadležnosti u smislu prvog slučaja iz *litere a)* (saglasnost entitetâ) člana III/5. UBiH, u vezi sa sugerisanom privrednom integracijom u smislu *litere b)*, isključivo je zavisilo od političke volje entitetâ, te je, od samog početka, u mjeri u kojoj to međunarodna zajednica nije spriječila, bilo osuđeno na propast. Ovo posebno zbog toga što su oba entiteta, a u Federaciji BiH i kantoni, *izvore energije i zajedničke privredne projekte* smatrali veoma bitnim resursom vladavine, tako da „državni nivo vlasti“, kao arena političkog dogovora i kompromisa, nije bio interesantan za bilo koga. Samim tim, i ova odredba nije imala pretjerano šansu da zaživi.

Sticanje novih nadležnosti po osnovu „saglasnosti entitetâ“ u smislu prvog slučaja iz *litere a)* (saglasnost entiteta) člana III/5. UBiH zavisilo je isključivo od pritiska međunarodne zajednice, što je nekad manje, a, nekad više prolazilo u burnoj političkoj atmosferi. Do danas, entiteti su uspjeli da sklope tri bitna sporazuma u skladu sa članom III/5.a) UBiH. Ovi sporazumi su obuhvatili materiju iz oblasti indirektnog oporezivanja,⁸ odbrane⁹ i pravosuđa. Postupak

⁷ Izraz Ustavnog suda BiH iz predmeta U-9/00, od 03. 11. 2000. godine, s. 3, a koja se tiče ocjene ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi BiH (Sl. gl. BiH, 2/00).

⁸ Neobjavljen Sporazum; v. Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja (Sl. nov. FBiH, 64/03); v., također, Zaključke Narodne Skupštine RS broj 01-1005/03 (Sl. gl. RS, 95/03).

⁹ Usp. Sporazum između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane (Sl. gl. RS, 4/06); v., takođe, Odluku o odobravanju prenosa nadležnosti u oblasti odbrane sa Federacije Bosne i Hercegovine na Bosnu i Hercegovinu (Sl. nov. FBiH, 2/06).

prenošenja nadležnosti podrazumijevao je i osnivanje institucija koje bi pružile institucionalnu potporu crpljenju prenesenih nadležnosti.

4. Osnivanje institucija ne predstavlja prijenos nadležnosti

U členu III/5.a), zadnja rečenica UBiH, propisano je da *[d]odatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje [...] nadležnosti*. Često se dešavalo da se osnivanje državnih institucija radi crpljenja državnih nadležnosti, bilo izvornih iz UBiH ili prenesenih, tj. stečenih, karakteriše kao dodatni „prijenos nadležnosti“. Ovo se posebno karakteriziralo osnivanje novih institucija koje nije bilo popraćeno istovremenim prenosom nadležnosti iz dotične materijalnopravne oblasti putem sporazuma u kojem bi osnivanje dodatne institucije bilo, također, predmetnom sporazuma. Tako, na primjer, osnivanje VSTV, kao institucije, bilo je dio Sporazuma u vezi sa prenosom nadležnosti iz oblasti pravosuđa. S druge strane, osnivanje Suda BiH i Državne granične službe BiH je nametnuto odlukama visokog predstavnika radi bolje institucionalne zaštite već postojećih nadležnosti države iz UBiH.

U potonjim primjerima – osnivanje Suda BiH i Državne granične službe BiH – dolazilo je do burnih političkih reakcija u državi. Sve je popraćeno pokretanjem ustavnopravnih postupaka za ocjenu ustavnosti kako nadležnosti visokog predstavnika da nameće takve zakone, tako i samih zakona koji su se nametali.¹⁰

Bez obzira da li je došlo do njihovog osnivanja na jedan ili drugi način, bitno je naglasiti da *osnivanje novih institucija nikada ne predstavlja prenos ili preuzimanje novih nadležnosti*. U kontekstu složenih država i te kako je legitimno postaviti pitanje tko je za što nadležan u materijalnopravnom smislu. Ako se utvrdi da određeni nivo vlasti ima određenu nadležnost ili neki njen dio, a ustav države eksplicitno ne propisuje podjelu nadležnosti između različitih nivoa u smislu crpljenja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, onda se uvijek radi o tzv. striktnim podjelama nadležnosti.¹¹ To, posljedično, znači da taj nivo vlasti ima pravo da djeluje i zakonodavno i izvršno, i sudski u odnosu na to područje. Samim tim, osnivanje upravnih ili sudskih tijela predstavljaju tzv. *akcesorne ili pretpostavljene nadležnosti* (eng. *implied power*).

Ustavnopravna teorija akcesorne ili pretpostavljene nadležnosti je stara preko dvijestotine godina, razvijena od strane Vrhovnog suda SAD¹² i veoma je etablirana u pravnoj teoriji i praksi. Ovo naglašavamo iz prostog razloga što u javnom prostoru u BiH veoma često možemo

¹⁰ U vezi sa Državnom graničnom službom BiH usp. Odluku Ustavnog suda BiH U-9/00, od 03. 11. 2000, a u vezi sa Sudom BiH Odluku U-26/01, od 28. 09. 2001.

¹¹ U nekim složenim državama, kao što je Republika Austrija, podjela nadležnosti ne odnosi se samo na vertikalnu podjelu nadležnosti za različita materijalnopravna područja (vanjska politika ili trgovina, porezi, krivično gonjenje određenih krivičnih djela, socijalna zaštita...) između različitih administrativno-teritorijalnih nivoa, već i na pitanje ko donosi zakone, ko ih provodi, te ko štiti provedbu zakona (više o tome npr. Th. Öhlinger/H. Eberhard, Verfassungsrecht, 9. prerađeno izdanje, Beč 2012, s. 125. i dalje). Slično je, na primjer, sa Federacijom BiH i njenim Ustavom, koji predviđa, na primjer, ko ima sudsku vlast.

¹² Institut *implied power* prvi put je koristio Vrhovni sud SAD 1819. u svojoj odluci *MekKaloh protiv Merilenda* [eng. *McCulloch v. Maryland* (17 U.S. 4 Wheat. 316 316 (1819))]. Odluka se ticala spora između guvernera Druge banke SAD (eng. *Second Bank of United States*) i države Merilend, koji je nastao kada je država Merilend usvojila zakon kojim je nametnula određene namete za poslovanje svih banaka koje nisu izuzete nameta zakonom države Merilend. S obzirom na to da je u to vrijeme jedino savezna Druga banka SAD bila „strana“ banka, zaključeno je da je ovaj zakon usmjeren direktno protiv Druge banke SAD. Vrhovni sud SAD u odluci se pozvao na ustavnopravnu „klauzulu neophodnog i adekvatnog“,¹² koju je protumačio na način da ona dozvoljava saveznoj vladi da donese zakone koji se ne ubrajaju u materijalnopravni okvir kataloga izričito predviđenih saveznih nadležnosti iz Ustava SAD, ali koji su prikladni da bi se te nadležnosti ostvarile. Pravni osnov je bila klauzula 8 Ustava SAD: „Kongres će imati ovlaštenje: [...] (8) da donosi sve zakone neophodne i prikladne za izvršavanje datih ovlaštenja, i svih drugih ovlaštenja povjerenih ovim Ustavom vladi Sjedinjenih Američkih Država ili bilo kojem njenom odjelu ili dužnosniku.“

čuti izjave visokih dužnosnika da BiH nema nadležnost po UBiH da osniva druge institucije od onih koje su predviđene ustavnim tekstom.¹³ To je sasvim pogrešno gledanje na pitanje podjele nadležnosti u jednoj složenoj državi. Svaki nivo vlasti, ako se radi o striktnoj podjeli nadležnosti, ima pravo da osniva institucije za crpljenje oblasti za koju je nadležan.

Posljedično, i kada govorimo o institucijama koje su naknadno osnovane, bilo za zaštitu postojećih (izvornih) ustavnih nadležnosti (kao što je Sud BiH) ili naknadno prenesenih nadležnosti (kao što je VSTV), ne može se dovoditi institucija *per se* u pitanje, ukoliko se istovremeno ne dovodi u pitanje i njena nadležnost, tj. ovlast da se ona crpi.

5. Nekoliko (ustavno)pravnih pitanja u vezi sa prenosom nadležnosti

Bez obzira što je BiH, kao jedna od bivših republika tadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, imala iskustva sa složenim ustavnopravnim uređenjima, niko ne može sporiti da prelazak *preko noći* sa centralističkog na složeno državno uređenje nije bio istinski pravno-politički šok za državu i njeno društvo. Ako se tome doda, s jedne strane, 90-ih godina započeta, a nezavršena transformacija društvenog sistema, te, s druge strane, sve ono što je postratni period nosio sa sobom, i najjače države bi morale priznati težinu izazova koji su stajali pred bh. društvom i krhkom državom. S obzirom na takvu, tešku i neperspektivnu situaciju, nije se čuditi što mnogobrojne bitne (ustavno)pravne teme, o kojima UBiH ne govori puno, bivaju isključivo predmet politikanstva ili manipulacije.

Istu sudbinu je doživio ustavnopravni institut prenosa nadležnosti. UBiH nije precizan kada je u pitanju tehnika prenošenja nadležnosti sa entitetâ na državu BiH! Višedecenijsko odsustvo ozbiljnog (komparativno)naučnog, sistemskog i institucionalnog pristupa rješavanju problema, davanju odgovora ili razrješavanju dilema u vezi sa pitanjem prenosa nadležnosti doveo je do toga da se upravo ovaj ustavnopravni institut koristi za izazivanje najveće političke krize od stupanja na snagu DMS do danas.¹⁴ U polju neriješenih pitanja, zbog čega postoji velika pravna nesigurnost, ostalo je neodgovoreno, primjera radi, kakva forma sporazuma treba da bude, kakva je uloga države u tom sporazumu, ko mora biti potpisnik takvog sporazuma, ili ko sve mora biti uključen u takav sporazum i po kojoj proceduri, te da li nakon sporazuma mora da uslijedi amandmanska procedura izmjena i dopuna UBiH u smislu člana X UBIH.

Nije mi namjera da sada polemišem o svim ovim (bitnim) ustavnopravnim pitanjima. Ali, primjera radi, htio bih da pokažem koliko je samo divergentna praksa i kakva se dilema može javiti u vezi sa svim ovim pitanjima. Citiraću relevantan dio udžbenika ustavnog prava¹⁵ u kojem su razmatrana ova pitanja. Citat se tiče pitanje ko je potpisnik sporazuma:

Čitajući odredbu člana III/5.a) Ustava BiH, nameće se zaključak da država ne mora biti potpisnik sporazuma o prenosu nadležnosti. Ipak, s obzirom na to da se nadležnost prenosi u korist države, logično bi bilo da se i država uključi u taj sporazum, jer nadležnosti impliciraju ne samo prava već i obaveze! Kad je riječ o dosadašnjim iskustvima iz prakse, odgovor, opet, nije jasan. Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja

¹³ Primjera radi, na zadnjoj press-konferenciji član Predsjedništva BiH Milorad Dodik ponovio je godinama isticanu tezu da su Sud BiH i Tužilaštvo BiH neustavne i nezakonite kategorije (npr. članak Tužilaštvo i Sud BiH nisu "neustavna kategorija", web-portala Istinomjer, od 22. 02. 2022, dostupan na web-stranici: <https://istinomjer.ba/+tuzilastvo-i-sud-bih-nisu-neustavna-kategorija/>).

¹⁴ Ta kriza je, štaviše, dobila naziv *pravne secesije* ili *disolucije* Republike Srpske od Bosne i Hercegovine, a izazvala je, *inter alia*, ponovno korištenje tzv. Bonskih ovlasti od strane visokog predstavnika, te izricanje međunarodnih sankcija visoko pozicioniranim javnim dužnosnicima u BiH (vidjeti, na primjer, izjave i saopštenja visokog predstavnika Christiana Schmidta u vezi sa crpljenjem Bonskih ovlasti i izricanjem sankcija javnim dužnosnicima, od 11. i 12. 04. 2022, dostupni na web-stranici: <http://www.ohr.int/hr/>).

¹⁵ Vidjeti N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 113.

(neobjavljen) potpisali su samo entiteti i samo entitetski organi su dali saglasnost na taj sporazum.¹⁶ Sporazum između FBiH i RS o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane¹⁷ potpisali su ne samo predstavnici entiteta već i predsjedavajući VM. Ipak, iz teksta sporazuma može se nazrijeti da su se samo entiteti sporazumjeli, a potpis predsjedavajućeg VM je više dat u statusu svjedoka. S druge strane, državni organi su bili uvijek intenzivno uključeni u pregovore o prenosu nadležnosti.

Ipak, jedno bitno pitanje, posebno u kontekstu prenosa nadležnosti iz oblasti pravosuđa i osnivanja VSTV, USBiH je odgovorio, a tiče se mogućnosti vraćanja prenesenih nadležnosti na entitete. U svojoj Odluci u predmetu broj U-11/08,¹⁸ USBiH, ocjenjujući ustavnost ZVSTV, je naglasio:

U ispitivanju navoda iz zahtjeva Ustavni sud je pošao od člana III Ustava BiH u kojem je regulirano pitanje nadležnosti i odnosa između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, i to na način da su u stavu 1. ovog člana taksativno navedene nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. *Ove nadležnosti su isključivo nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i ne postoji ustavni osnov prema kojem bi one mogle biti prenesene u nadležnost institucija entiteta.*

Prema tome, što se tiče mogućnosti povlačenja iz određenog sporazuma o prenosu nadležnosti, USBiH je bio eksplicitan u pogledu tog pitanja: jednom prenesene nadležnosti ne mogu se više vraćati na niži nivo vlasti. Entitet se, posljedično, ne može povući iz sporazuma, jer to ne disponira više sa njegovom nadležnosti. *Ergo*, ustavnopravni institut prenosa nadležnosti putem sporazuma ne može biti uspoređivan sa klasičnim standardima (civilnog) ugovornog prava gdje je dispozicija stranaka jedan od osnovnih postulata ugovornog prava.

Na ovom mjestu je bitno naglasiti da su odluke USBiH, u skladu sa članom VI/5. UBiH (raniji član VI/4), *konačne i obavezujuće*. Da su konačne, znači da se ne mogu osporavati pošto ne postoji pravni lijek protiv njih pred višom domaćom instancom. Time ove odluke formalno dobivaju pravosnažnost. Kao pravosnažne, odluke su neopozive. Uz nesporno djelovanje koje obavezuje *inter partes*, a kod apstraktne kontrole ustavnosti *inter omnes*, članom 72. stav 1. Pravila Ustavnog suda BiH¹⁹ dodaje se i činjenica da takvu odluku moraju poštivati sva fizička i pravna lica. Prema stavu 2. ovog propisa, svi državni organi su obavezni da u okviru vlastitih nadležnosti izvršavaju odluke USBiH. Prema samom tekstu propisa, nema fizičke ni pravne osobe, ni privatnopravne ni javnopravne, u državi koja je oslobođena obavezujućeg djelovanja koje odluke USBiH imaju. Odluke su uopšteno obavezujuće. Samo USBiH sâm može izmijeniti svoju jurisdikciju.

Stoga, sporazumi u pogledu prenesenih nadležnosti moraju se poštivati. Iako ima različitih i alternativnih razmišljanja,²⁰ ovo je zvanični stav u državi i dok se on ne promijeni, mora se poštivati odluka i tumačenje USBiH.

6. Implikacije po Sporazum u pogledu prenesenih nadležnosti i VSTV

Reforme pravosuđa, na način i u obimu koje su provedene u materijalnopravnom i institucionalnom smislu u 2004. godini, ostaju na snazi. Jedini način da se ustavnopravno provede „povrat“ tih nadležnosti, jeste da Parlamentarna skupština BiH, u skladu sa

¹⁶ Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja (Sl. nov FBiH 64/03); Zaključak Narodne skupštine RS broj 01-1005/03 (Sl. gl. RS 95/03).

¹⁷ Sl. gl. RS 4/06.

¹⁸ Od 30. 01. 2009, t. 21.

¹⁹ Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – Prečišćena verzija dostupna su u integralnoj formi na web-stranici tog suda https://www.ustavisud.ba/uploads/documents/pravila-bs_1611132311.pdf.

²⁰ Usp. Steiner/Ademović (bilj. 2), s. 546 i dalje.

procedurama iz člana X UBIH, izvrši promjenu UBiH tako da prenesenu nadležnost „vrati“ entitetima. Kao što je USBiH naglasio u citiranoj Odluci broj U-11/08, ponovno vraćanje prenesenih nadležnosti u smislu korištenja instituta sticanja „dodatnih nadležnosti“ iz člana III/5. UBIH, ne postoji i nije moguće.

U pogledu VSTV, ovakav zaključak implicira veoma jasne posljedice. VSTV ostaje državna institucija sa svim nadležnostima koje su joj entiteti Sporazumom prenijele, a koje su, u generalnim okvirima, opisane u tački 2. Sporazuma: „Vijeće je odgovorno za samostalnog, neovisnost, nepristrasnost, stručnost i učinkovitost pravosuđa, što uključuje i tužiteljsku funkciju u Federaciji i Republici Srpskoj, kao i na razini Bosne i Hercegovine“. Naravno, razrada ovih ovlaštenja nalazi se u samom ZVSTV jer je, prema tač. 5. i 6. Sporazuma, Vijeće ministara BiH i Parlamentarna skupština BiH dobila nalog da razradi tačku 2. Sporazuma.

Prema tome, potrebno je još ispitati mogućnost da se pitanje „pravosuđa“ tretira kao zajednička ili podijeljena nadležnost države i entiteta, koja ne isključuje u cijelosti nadležnost entiteta da preuzmu zakonodavno normiranje, upravno provođenje i/ili sudsku zaštitu određenih pitanja. Međutim, već sad možemo bez dvojbe zaključiti da bi bilo kakvo normativno, upravno ili sudsko *preklapanje* sa nadležnostima države automatski vodilo neustavnosti entitetskih nadležnosti. Jer, prenesene nadležnosti isključuju tzv. konkurentske nadležnosti, a ni sam ih Sporazum ne propisuje na bilo koji način.²¹

Prethodno izvedeni stav je, također, potvrđen u praksi USBiH. Naime, slična situacija je nastala, a USBiH razmatrao u predmetu U-14/04²² potpisivanjem, po istom osnovu kao i za VSTV BiH, Sporazuma entiteta o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja (prenesena nadležnost u oblasti indirektnog oporezivanja sa entiteta na nivo centralne vlasti).²³ Jedina razlika se ogledala u činjenici da je Federacija BiH postupala suprotno prenesenoj nadležnosti. USBiH je jasno naznačio da je Parlament Federacije BiH prekršio odredbu člana III/5.a) UBIH, s obzirom na to da je ušao u okvir nadležnosti koje je prethodno Federacija BiH sporazumom prenijela u nadležnost države BiH. U tačkama 26. i 27 citirane Odluke, USBiH je naveo:

26. (...) Usvajanjem Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja uspostavljen je jedinstven sistem i organizacijska osnova za indirektno poreze na nivou države Bosne i Hercegovine. U relevantnom dijelu člana 25. stav 4. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja propisano je da „danom stupanja na snagu ovog zakona, uvođenje bilo kojih indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini, kao i proglašavanje ili izmjene zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju od Federacije, Republike Srpske ili Distrikta mora odobriti Odbor“.

27. Imajući u vidu navedeno, te s obzirom da su u smislu člana 1. stav 2. Zakona i sistemu indirektnog oporezivanja, u konkretnom slučaju, izvršene izmjene zakona u oblasti «indirektnih poreza», Ustavni sud zaključuje da je Parlament Federacije BiH za takve izmjene morao imati prethodno odobrenje Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje. Nesporno je da Parlament Federacije BiH u konkretnom slučaju nije imao takvo odobrenje.

²¹ O konkurentskim nadležnostima države i entiteta Steiner/Ademović (bilj. 2), s. 537 i dalje.

²² Od 29. 04. 2004. godine.

²³ Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja su potpisali 05. 12 2003. premijer Vlade Federacije BiH, zajedno sa premijerom Vlade Republike Srpske. Potpisivanju je prethodila Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja (Sl. nov FBiH 64/03). Sporazumom je nadležnost entiteta u oblasti indirektnog oporezivanja, a u okviru sistema poreske politike, prenesena na državu BiH. Nakon toga, Parlamentarna Skupština BiH usvojila je Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja (Sl. gl. BiH 44/03). Usvajanjem ovog Zakona uspostavljen je jedinstven sistem i organizacijska osnova za indirektno poreze na nivou države BiH.

7. Ustavnost Nacrta zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) RS-a

Poslanici u Narodnoj skupštini RS usvojili su Nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS) RS (u daljnjem tekstu: *Nacrt*)²⁴ 10. 02. 2022. godine. Već sam naprijed u kratkoj rekonstrukciji hronologije događanja ukazao da je nakon usvajanja Nacrta predviđena javna rasprava u trajanju od 60 dana, a nakon toga bi se zakon u entitetskom parlamentu trebao naći u formi prijedloga, te da, do sada, nije bilo daljnje procedure usvajanja ovog zakona, što i nije tema ove analize. No, bitno je naglasiti, kao indikativno za daljnju raspravu, da je usvajanje samog Nacrta izazvalo veoma burnu reakciju kako u BiH, tako i međunarodne zajednice. S jedne strane, protiv ovog Nacrta je bila politička opozicija u RS. S druge strane, međunarodni zvaničnici su osudili ovaj čin kao antidejtonski, antiustavni i kao „opasan presedan“.²⁵

Tekst Nacrta predviđa formiranje entitetskog VSTS RS sa nadležnostima koje već ima državni VSTV. Nacrtom predviđeno je da entitetski Savjet, kada bude formiran, imenuje sudije, predsjednike sudova, tužioce, glavne tužioce i njihove zamjenike na teritoriji Republike Srpske osim one Ustavnog suda Republike Srpske. Predviđeno je da VSTS RS-a, ukoliko bude formiran, ima 11 članova, da četiri budu iz reda sudija, četiri iz reda tužilaca, a da po jednog imenuju Narodna skupština, Vlada Republike Srpske i Advokatska komora Republike Srpske.

Već se na prvi pogled je vidi da nacrt zakona apsolutno niti jednom jedinom riječju ne koordiniše svoje normativno polje sa zakonskim okvirom na nivou države BiH. To, nadalje, znači da Narodna skupština RS nije niti pokušala da uzme u obzir činjenicu složenog uređenja države, te činjenicu da je materijalnoppravno područje pravosuđa podijeljena nadležnost države i entiteta. Štaviše, u Obrazloženju Prijedloga zakona (tačka IV), dat je istorijat institucionalnog okvira za oblast pravosuđa, te stvaranja VSTV BiH. Između ostalog, navedeno je da je visoki predstavnik 2002. godine nametnuo ZVSTV protivno UBiH, čime su prestale da postoje entitetske institucije, tj. u RS Visoki sudski savjet i Visoki tužilački savjet RS. Iako se u daljnjem tekstu spominje Sporazum (o prenosu nadležnosti), predlagač nije ni pokušao u obrazloženju dati osvrt na ovaj Sporazum, a još manje njegove implikacije na pitanje nadležnosti za ovu oblast.

U članu 1. Nacrta je propisano da se zakonom osniva „Visoki sudski i tužilački savjet Republike Srpske“ koji, prema članu 49. Nacrta, ima 32 tačno definisane nadležnosti, te „druga ovlaštenja utvrđena ovim zakonom“, tj. ovlaštenja koja nisu taksativno navedene u samom članu 49. Nacrta. Između ostalog, VSTV RS je nadležan za imenovanje, te prestanak mandata svih sudija i tužilaca, odlučivanje o pritužbama protiv sudija i tužilaca, te o prigovorima na disciplinske postupke, određivanje obima i nadziranje stručnog usavršavanja sudija i tužilaca, odlučivanje o nespojivosti dužnosti sudija i tužilaca sa drugim funkcijama, njihovom odsustvu, odlučuje o mnogobrojnim pitanjima iz oblasti budžeta sudova i tužilaštava, propisuje kriterijume i postupak za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, vrši ocjenu rada pojedinih najviših sudskih i tužilačkim dužnosnika, utvrđuje kriterijume za rad sudova i tužilaštava, određuje i koordiniše IT-tehnološki proces u sudovima i tužilaštvima, utvrđuje broj potrebnih sudija i tužilaca, prikuplja i analizira izvještaje o imovini i interesima sudija i tužilaca, donosi etičke kodekse sudija i tužilaca itd.

Usporedbom ovog člana i člana 17. ZVSTV, jasno je da se nadležnosti entitetskog i državnog organa u cijelosti preklapaju. Naime, 30 navedenih nadležnosti državnog VSTV u citiranom

²⁴ Tekst Nacrta ovog zakona dostupan je na web-stranici Narodne skupštine Republike Srpske: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zakoni-u-proceduri>.

²⁵ Više o tome, primjerice u članku od 09. 02. 2022. Schmidt skupštini RS-a: 'Ugrožavate demokraciju', dostupan na web-portalu Deutsche Welle: <https://www.dw.com/hr/schmidt-skup%C5%A1tini-rs-a-ugro%C5%BEavate-demokraciju/a-60709012>.

članu su *expressis verbis* identične nadležnostima entitetskog VSTS. Radi jasnog pregleda slijedi usporedba nadležnosti obje institucije:

VSTV BIH (član 17. ZVSTV)	VSTV RS (član 49. Nacrta)
<p>(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;</p> <p>(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;</p> <p>(3) daje prijedloge nadležnim organima u vezi sa 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;</p> <p>(4) prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima;</p> <p>(5) odlučuje o žalbama u disciplinskim postupcima;</p> <p>(6) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudija, sudija porotnika, dodatnih sudija i tužilaca;</p> <p>(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;</p> <p>(8) određuje minimalan obim stručnog usavršavanja koji svaki sudija i tužilac mora ostvariti u toku godine;</p> <p>(9) određuje početnu obuku za osobe koje su izabrane za sudije ili tužioce i nadzire ostvarivanje takve obuke;</p> <p>(10) odobrava godišnji izvještaj upravnih odbora entitetskih centara za edukaciju sudija i tužilaca i Pravosudne komisije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u dijelu koji se odnosi na početnu obuku i stručno usavršavanje sudija i tužilaca;</p> <p>(11) odlučuje o pitanjima nespojivosti drugih dužnosti koje sudije i tužioci obavljaju sa dužnostima sudija i tužilaca;</p> <p>(12) odlučuje o privremenom upućivanju sudija i tužilaca u drugi sud ili tužilaštvo;</p> <p>(13) odlučuje o odsustvima sudija i tužilaca;</p> <p>(14) učestvuje, prema vlastitoj ocjeni, u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva;</p>	<p>1) imenuje sudije, uključujući predsjednike sudova i sudije porotnike u sve sudove na teritoriji Republike Srpske sa izuzetkom Ustavnog suda Republike Srpske;</p> <p>2) imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na teritoriji Republike Srpske;</p> <p>3) odlučuje o prigovorima u postupku ocjenjivanja sudija i tužilaca;</p> <p>4) daje prijedloge predsjedniku Republike u vezi sa njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda.</p> <p>5) odlučuje o prestanku mandata sudija, tužilaca, predsjednika sudova, glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca.</p> <p>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;</p> <p>7) odlučuje o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudija, sudija porotnika, i tužilaca;</p> <p>8) nadzire stručno usavršavanje sudija i tužilaca i Savjetuje Centar za edukaciju sudija i tužilaca Republike Srpske;</p> <p>9) određuje minimalan obim stručnog usavršavanja koji svaki sudija i tužilac mora ostvariti u toku godine;</p> <p>10) određuje početnu obuku za osobe koje su izabrane za sudije ili tužioce i nadzire ostvarivanje takve obuke;</p> <p>11) odobrava godišnji plan rada upravnog odbora Centra za edukaciju sudija i tužilaca Republike Srpske (u daljem tekstu: „Centar“) u dijelu koji se odnosi na početnu obuku i stručno usavršavanje sudija i tužilaca;</p> <p>12) odlučuje o pitanjima nespojivosti drugih dužnosti koje sudije i tužioci obavljaju sa dužnostima sudija i tužilaca;</p> <p>13) odlučuje o privremenom upućivanju sudija i tužilaca u drugi sud ili tužilaštvo;</p> <p>14) odlučuje o odsustvima sudija i tužilaca;</p> <p>15) učestvuje, prema vlastitoj ocjeni, u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva;</p> <p>16) daje prijedloge, prema vlastitoj ocjeni, u vezi sa godišnjim budžetom predloženim od strane sudova i tužilaštva;</p> <p>17) daje i iznosi, prema vlastitoj ocjeni, prijedloge za izmjenu budžeta predloženog od strane Vlade Republike Srpske za sudove i tužilaštva;</p>

<p>(15) daje prijedloge, prema vlastitoj ocjeni, u vezi sa godišnjim budžetom predloženim od strane državnih tijela i/ili vlada za sudove i tužilaštva;</p> <p>(16) daje i iznosi, prema vlastitoj ocjeni, prijedloge za izmjenu budžeta predloženih od strane državnih organa i/ili vlada i/ili Pravosudne komisije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine nadležnim zakonodavnim organima;</p> <p>(17) prikuplja i analizira izvještaje, kao i potrebne informacije o budžetu i prihodima za sudove i tužilaštva kako bi se obezbijedili statistički podaci za efikasan rad sudova i tužilaštava;</p> <p>(18) zalaže se za adekvatno i kontinuirano finansiranje sudova i tužilaštava u Bosni i Hercegovini;</p> <p>(19) učestvuje u izradi nacrtu i odobrava Pravilnike o poslovanju za sudove i tužilaštva u Bosni i Hercegovini;</p> <p>(20) nadgleda i savjetuje sudove i tužilaštva o odgovarajućim i efikasnim tehnikama i postupcima u vezi sa budžetom, upravljanjem i rukovođenjem i inicira edukaciju u tom pogledu;</p> <p>(21) pokreće, nadgleda i koordinira projekte koji se odnose na poboljšanje pitanja vezanih za upravljanje sudovima i tužilaštvima, uključujući traženje finansijskih sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora;</p> <p>(22) utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca;</p> <p>(23) utvrđuje kriterije za rad sudova i tužilaštava i pokreće istrage koje se odnose na postupanje u oblasti uprave ili finansija;</p> <p>(24) vodi, koordinira i nadgleda korištenje informacione tehnologije u sudovima i tužilaštvima da bi se u tom pogledu postigla i održala uniformnost u sudovima i tužilaštvima u cijeloj zemlji. Sudovi i tužilaštva mogu uvoditi automatizirane sisteme praćenja i registracije predmeta ili slične sisteme uključujući sisteme podrške i pohranjivanja podataka, samo uz prethodno odobrenje Vijeća;</p> <p>(25) utvrđuje broj sudija, tužilaca i zamjenikâ glavnog tužioca za sudove i tužilaštva iz njegove nadležnosti, nakon konsultacija sa predsjednikom suda ili glavnim tužiocem, tijelom nadležnim za budžet, i nadležnim ministarstvom pravde;</p> <p>(26) prikuplja informacije i vodi dokumentaciju o profesionalnom statusu sudija i tužilaca, uključujući datum njihovog imenovanja i prestanka funkcije, statističke podatke koji se odnose na njihove radne rezultate, te ostale informacije koje Vijeće smatra bitnim za rad predsjednika sudova, glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca, sudija i tužilaca;</p> <p>(27) daje mišljenje o pritužbama koje podnese sudija ili tužilac koji smatra da su njegova prava utvrđena</p>	<p>18) prikuplja i analizira izvještaje, kao i potrebne informacije o budžetu i prihodima za sudove i tužilaštva kako bi se obezbijedili statistički podaci za efikasan rad sudova i tužilaštava;</p> <p>19) zalaže se za adekvatno i kontinuirano finansiranje sudova i tužilaštava u Republici Srpskoj;</p> <p>20) učestvuje u izradi nacrtu i odobrava pravilnike o poslovanju za sudove i tužilaštva u Republici Srpskoj;</p> <p>21) savjetuje sudove i tužilaštva o odgovarajućim i efikasnim tehnikama i postupcima u vezi sa budžetom, upravljanjem i rukovođenjem i inicira edukaciju u tom pogledu;</p> <p>22) pokreće, nadgleda i koordinira projekte koji se odnose na poboljšanje pitanja vezanih za upravljanje sudovima i tužilaštvima, uključujući traženje finansijskih sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora;</p> <p>23) propisuje kriterijume i postupak za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca;</p> <p>24) <i>vrši ocjenjivanje predsjednika Vrhovnog suda i glavnog republičkog tužioca;</i></p> <p>25) utvrđuje kriterijume za rad sudova i tužilaštava;</p> <p>26) vodi, koordinira, nadgleda i odobrava uspostavljanje i korištenje informacione tehnologije u sudovima i tužilaštvima da bi se u tom pogledu postigla i održala uniformnost u sudovima i tužilaštvima u cijeloj Republici, te sudovi i tužilaštva mogu uvoditi automatizovane sisteme praćenja i registracije predmeta ili slične sisteme uključujući sisteme podrške i pohranjivanja podataka, samo uz prethodno odobrenje Savjeta;</p> <p>27) utvrđuje broj sudija, tužilaca i zamjenikâ glavnog tužioca za sudove i tužilaštva iz njegove nadležnosti, nakon konsultacija sa predsjednikom suda ili glavnim tužiocem i Ministarstvom pravde (u daljem tekstu: „ministarstvo“);</p> <p>28) prikuplja informacije i vodi dokumentaciju o profesionalnom statusu sudija i tužilaca, uključujući datum njihovog imenovanja i prestanka funkcije, statističke podatke koji se odnose na njihove radne rezultate, te ostale informacije koje Savjet smatra bitnim za rad predsjednika sudova, glavnih tužilaca i zamjenika glavnih tužilaca, sudija i tužilaca;</p> <p>29) <i>prikuplja i analizira izvještaje o imovini i interesima sudija i tužilaca;</i></p> <p>30) daje mišljenje o pritužbama koje podnese sudija ili tužilac koji smatra da su njegova prava utvrđena ovim ili drugim zakonom, ili njegova nezavisnost, ugroženi;</p> <p>31) daje mišljenje o nacrtima zakona, propisa i o važnim pitanjima koja mogu uticati na pravosuđe, daje inicijative za donošenje zakona i drugih propisa i daje smjernice sudovima i tužilaštvima iz nadležnosti Savjeta;</p>
---	---

<p>ovim ili drugim zakonom, ili njegova nezavisnost, ugroženi;</p> <p>(28) daje mišljenje o nacrtima zakona, propisa i o važnim pitanjima koja mogu uticati na pravosuđe, pokreće postupak usvajanja zakona i drugih propisa i daje smjernice sudovima i tužilaštvima iz nadležnosti Vijeća;</p> <p>(29) objavljuje etičke kodekse sudija i tužilaca;</p> <p>(30) vrši druga ovlaštenja utvrđena ovim ili nekim drugim zakonom</p>	<p>32) donosi etičke kodekse sudija i tužilaca;</p> <p>33) vrši druga ovlaštenja utvrđena ovim zakonom.</p>
--	---

Mala razlika postoji samo u odnosu na tač. 3, 24. i 29. člana 49. Nacrta, koje su pridodane entitetskom VSTS RS, a ne mogu se, kao takve, naći u katalogu nadležnosti državnog ZVSTV. Međutim, ove tri ovlasti nisu od uticaja za prethodni zaključak apsolutne identičnosti nadležnosti. Naime, VSTV BiH jeste nadležan za ove tri tačke koje su navedene pod br. 3, 24. i 29. člana 49. Nacrta. VSTV BiH je po ZVSTV eksplicitno nadležan da utvrđuje kriterije za ocjenjivanje sudija i tužilaca (tačka 22). Tim kriterijima daje se isključivo ovlaštenje tijela nadležnog za evaluaciju rada sudija VSTV-a da odlučuje o prigovorima na ocjene. Isto se odnosi i na ocjenjivanje predsjednika vrhovnih sudova i glavnih entitetskih tužilaca. Nadalje, za prikupljanje i analiziranje izvještaja o imovini je upravo formiran prije nepunih godinu dana cijeli jedan odjel u VSTV – Odjel za integritet koji se treba baviti ovim pitanjem, po direktnoj preporuci EU.²⁶

U prethodnom dijelu sam objasnio par relevantnih pravnih činjenica koje su rezultat jurisdikcije USBiH, a to su da ne postoji mogućnost povlačenja entiteta iz jednog sporazuma o prenosu nadležnosti u smislu člana III/5.a) UBiH, te da ne postoji mogućnosti da entitet državnu nadležnost konkurentno reguliše svojim zakonom ili konkurentno crpi, ukoliko mu državni zakon to nije dao za pravo. Stoga, RS se nije mogla povući iz ovog konkretnog Sporazuma. BiH ima i dalje nadležnosti koje su prenijete Sporazumom iz 2004. godine, a koje su pobliže opisane u ZVSTV. Institucionalni paralelizam i identičnost nadležnosti iz Nacrta ga čini, u duhu prakse USBiH iz predmeta broj U-11/08, neustavnim u smislu protivnosti Nacrta sa odredbom člana III/5.a) UBiH.

8. *Quo vadis* VSTS RS

Na osnovu člana 201. Nacrta, predviđeno je da zakon o VSTS RS stupi na snagu godinu dana nakon što bude objavljen u Službenom glasniku RS i još nije objavljen. Ne ulazeći u motiv korištenja zakonodavne tehnike „objavljivanja, bez stupanja na snagu“ nekog zakonodavnog akta, jasno je da će zakon stupiti na snagu tek nakon izvjesnog vremena, a početi se primjenjivati još kasnije. Naime, da bi zakon o VSTV RS postao potpuno operativan, potrebno je, prije svega, da entitetski ministar pravde usvoji Pravilnik o postupku kandidovanja i izbora prvih članova VSTV RS. To bi se trebalo desiti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu samog zakona. Nakon toga, trebao bi se formirati novi VSTV RS u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu tog pravilnika. Nastavno, u daljnjem roku od 60 dana nakon početka mandata VSTV RS, potrebno je usvojiti nove pravilnike. Prema tome, operabilnost zakona moguće je očekivati u roku od najmanje 17 mjeseci od dana objave Nacrta.

²⁶ Usp. tač. 41. i dalje Mišljenja broj 101544/2021 (CDL-AD(2021)015 Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) od 23. 03. 2020. godine, dostupno na web-stranici ove komisije: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)015-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)015-bos).

No, za ovaj članak manje je bitno kada će Nacrt postati operabilan, a više kada će doći do neminovnog zahtjeva za apstraktnu ocjenu ustavnosti pred USBIH u smislu člana VI/3.a) UBiH. Naime, da bi USBIH mogao ispitivati jedan zakon u smislu njegove ustavnosti, potrebno je da opšti akt bude na snazi.²⁷ Ne zna se da li je to bio razlog da Narodna skupština RS predvidi u Nacrtu da će zakon stupiti na snagu tek godinu dana od dana objavljivanja. O tome se može samo špekulisati. Međutim, u tom periodu, od stupanja na snagu i njegove pune primjene, Zakon će biti ocjenjivan u smislu njegove kompatibilnosti sa Ustavom BiH.

Uzimajući u obzir ono što je navedeno u dijelu 6 ove analize, jako mi je teško naći argument koji bi podupirao tezu da tekst Nacrta, ukoliko bude kao takav usvojen i u formi zakonskog teksta, može izdržati test ustavnosti. Prosto, nadležnosti entitetskog VSTV su identične državnim, te, samim tim, Narodna skupština RS apsolutno nije imala nadležnost da donosi zakonski akt koji uređuje pitanja iz isključive nadležnosti BiH. U tom pravcu bi i USBIH mogao usvojiti svoju odluku. USBIH, stoga, ne bi smio ni razmatrati pojedine zakonske odredbe koje predstavljaju razradu onog što bi VSTV RS radio u okviru taksativno nabrojanih nadležnosti u članu 49 Nacrta.²⁸

Ukoliko bi, pak, nekim čudom, ovakav zakonski tekst opstao i položio test ustavnosti, to bi značilo da entitet ima pravo na pravosuđe, u mjeri i obimu, koji ima i država (s obzirom na identičnost nadležnosti). To bi stvorilo paralelno pravosuđe, bez, štaviše, krovne državne institucije koja bi rukovala jedinstvom i jedinstvenim pravosudnim sistemom.

Takav paralelizam bi bio podloga za „cvjetanje korupcije“, kako je to izjavila Ambasada SAD u BiH,²⁹ dok je iz Ureda visokog predstavnika za BiH rečeno da bi se time ugrožavao uticaj pravosuđa i primat koji ono ima na vladavinu prava.³⁰ Također je i Vijeće za implementaciju mira (PIC – *Peace Implementation Council*) reagovalo, te dalo veoma precizno objašnjenje implikacija ovakvog zakona na BiH. Vijeće je naglasilo da je takav potez „nespojiv sa procesom evropskih integracija BiH“, te bi predstavljalo „neprihvatljivo miješanje u nezavisnost pravosuđa i signaliziralo nazadovanje cijele zemlje evropskim standardima u vladavini prava“.³¹

S druge strane, može se tvrditi da bi takva mogućnost ugradila neželjen stepen nesigurnosti u ustavnopravni sistem BiH. S praktične strane gledišta, povlačenje prenesenih nadležnosti bi vodilo ka razbijanju važne administrativne strukture stvorene na nivou Bosne i Hercegovine, koja izvršava prenesene nadležnosti. Kao što je već navedeno, potreba da se podrži optimalan nivo koherentnosti i stabilnosti ustavnopravnog sistema. Distribucija nadležnosti može poslužiti kao argument koji opravdava tumačenje Ustava BiH u smislu negiranja prava entitetima da povlače jednom prenesene nadležnosti. Dok Ustav BiH dozvoljava pravo entitetâ da prenesu nadležnosti na Bosnu i Hercegovinu, ne postoji odredba Ustava BiH koja odobrava

²⁷ Usp. Čl. 19. Pravila (bilj. 19).

²⁸ Slična tehnika je korištena i u predmetu U-1/11, koji se tiče državne imovine. USBiH je u Odluci od 13. 07. 2012. godine prosto utvrdio da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost da reguliše pitanje državne imovine, zbog čega nije ni razmatram sam Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja (Sl. gl. RS 135/10) u smislu njegove kompatibilnosti sa UBiH.

²⁹ Usp. izvještaj Voice of Amerika „Američka ambasada u BiH poziva da se ne raspravlja o osnivanju VSTV-a RS“, od 07. 02. 2022, dostupan na web-stranici: <https://ba.voanews.com/a/americka-ambasada-u-bih-poziva-da-se-ne-raspravlja-o-osnivanju-vstv-a-rs/6430778.html>.

³⁰ Izjava OHR od 08 02. 2022, „Izjava visokoga predstavnika povodom Nacrta zakona o Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Republike Srpske dostavljenog Narodnoj skupštini RS“, dostupna na web-stranici <http://www.ohr.int/izjava-visokoga-predstavnika-povodom-nacrta-zakona-o-visokom-sudbenom-i-tuziteljskom-vijecu-republike-srpske-dostavljenog-narodnoj-skupstini-rs/>.

³¹ Usp. Zajedničku izjavu veleposlanika Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, od 10. 02. 2022, dostupno na web-stranici Ureda visokog predstavnika: <http://www.ohr.int/joint-statement-by-the-ambassadors-of-the-peace-implementation-council-steering-board-5/>.

prenos nadležnosti sa Bosne i Hercegovine na entitete. Jednom prenesene, nadležnosti ne mogu biti vraćene entitetima.³² U svakom slučaju, Ustavni sud BiH ne bi trebalo da bude vezan naknadnim aktima kojim bi entiteti vratili prenesene nadležnosti.

UBiH nije isključio mogućnost da postoje i *drugi sudovi* koji su potrebni da bi BiH, s jedne strane, djelovala kao demokratska država koja funkcioniše po zakonu, a, s druge strane, da bi djelotvorno izvršavala svoje nadležnosti. Kao primjer, ovdje je mogao poslužiti Zakon o Sudu BiH i predmet USBiH broj U 26/01 koji je obrazložio ustavnost ovog zakona. Takođe, primjer Suda BiH je povod za zaključak da je državni zakonodavac isključivo nadležan za osnivanje, organizaciju, finansiranje i druga bitna pitanja državnih sudova pri čemu Ustav BiH samo ograničava ova ovlaštenja.

U odluci Ustavnog suda BiH U-11/08 jasno je naglašeno da se državna nadležnost ne može prenositi sporazumom na entitete, jer Ustav BiH ne poznaje takav institute. *Prema tome, ako je entitetska nadležnost postala državna nadležnost na osnovu sporazuma prema članu III/5.a) Ustava BiH onda takva nadležnost ne može biti više vraćena entitetima.* Ovakav stav dodatno opravdava princip pravne sigurnosti, jer bi odustajanje od sporazuma moglo prouzrokovati dalekosežne posljedice za koherentnost i stabilnost ustavnopravnog sistema distribucije nadležnosti. Konačno, mora se voditi računa i o sadržaju sporazuma, tj. njegovoj ustavnopravnoj prirodi, koja je znatno drugačija od prirode klasičnih obligacionopravnih sporazuma.

³² Interesantno je primijetiti da je USBiH već uočio da ne postoji ustavna osnova prema kojoj bi isključive nadležnosti BiH mogle biti prenesene na entitete: U 11/08, t. 21.