

Prof. dr Mile Dmičić

Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci

USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA VITALNOG NACIONALNOG INTERESA

Još od vremena kada je OHR 2002. godine donio odluke o uvođenju novog ustavnog instituta i implementaciji propisa o konstitutivnosti naroda i zaštiti vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda, svi segmenti društva, a posebno stručni i politički auditorijum, pokazivali su poseban interes za institut zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Postoji potreba da se fenomen vitalnog nacionalnog interesa i kao teorijsko i praktičko pitanje, i u našim uslovima šire i dublje sagledava ne samo sa političkog i pravnog stanovišta, već i u kontekstu socijalne strukture i dinamike društva. To, tim više što se vitalni nacionalni interes ne iscrpljuje uvijek na isti način i kao fenomen ne daje uvijek iste rezultate. Zato, nije dovoljno samo, s vremena na vrijeme, redefinisati sadržaj sintagme vitalni nacionalni interes, nego preispitati i sam metod naučnog, stručnog i političkog tretiranja i prezentovanja nacionalnog interesa.

Dosadašnja ustavnosudska praksa ukazuje na neophodnost preciziranja i strogog definisanja pitanja vitalnog interesa, odnosno povrede vitalnog nacionalnog interesa, jer su odredbe Ustava nedorečene, neusklađene i često protivrječne, što može dovesti do različitog ponašanja, pa i do grube politizacije i zloupotrebe ovog pravnog instituta, na što je upozorila u svom izvještaju i Venecijanska komisija. Zato, trebalo bi što prije u Ustavu Republike Srpske regulisati sve odnose u vezi sa zaštitom vitalnih nacionalnih interesa, precizirati postupak zaštite na način koji će otkloniti svaku nedosljednost u primjeni ovog značajnog ustavnopravnog mehanizma.

Neophodno je, nadalje, da se ostvaruju simetrična rješenja i ujednačena praksa u oba entiteta kada se odlučuje o vitalnom nacionalnom interesu, kroz ustanovljeno Vijeće odnosno Savjet za zaštitu vitalnih interesa ustavnih sudova entiteta, koji imaju isti broj sudija i istog nacionalnog sastava, kao i uspostavljanje odgovarajućeg tijela Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: Vitalni nacionalni interes; Konstitutivni narodi; Ustavni sud; Ustavnosudska zaštita.

1. ODLUČIVANJE O VITALNOM NACIONALNOM INTERESU U NARODNOJ SKUPŠTINI I VIJEĆU NARODA REPUBLIKE SRPSKE

Ustavom Republike Srpske utvrđene su procedure za zakone, druge propise i akte koji se odnose na vitalni nacionalni interes, a posebno za rad Vijeća za zaštitu vitalnih interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske.

Predviđeno je da se zakoni i drugi propisi koje izglasa Narodna skupština dostave i razmatraju od strane Vijeća naroda ako se odnose na vitalni interes utvrđen Ustavom. Ukoliko više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda smatraju da zakon spada u jedno od pitanja od vitalnog interesa, zakon će biti uvršten u dnevni red Vijeća naroda kao pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. Ako samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju sa liste vitalnih nacionalnih interesa. O tom zakonu odlučuje se po proceduri predviđenoj Ustavom. Predsjedavajući i potpredsjedavajući moraju donijeti odluku u roku od jedne sedmice.

Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Vijeću naroda glasa za zakone, druge propise ili akte, smatraće se da su oni usvojeni.

Ako se u Vijeću naroda postigne saglasnost o amandmanima, zakon, drugi propis ili akt se ponovo podnosi Narodnoj skupštini na odobravanje.

Nadalje, ukoliko nije moguće postići saglasnost u Vijeću naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije saglasnost, formiraće se zajednička komisija od predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda. Zajednička komisija je sastavljena na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Zajednička komisija usaglašava tekst zakona. Ako se tekst zakona usaglasi, zakon se smatra usvojenim. Međutim, ukoliko se ne postigne saglasnost, zakon neće biti usvojen, pa se vraća predlagaču na novi postupak, koji ne može ponovno podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.

Utvrđeno je da u slučaju da većina jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda odluči da se zakon, propis ili akt odnosi na vitalni interes, zakon će razmatrati Vijeće naroda.

Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Vijeću naroda glasa za zakon, propis ili akt, smatra se usvojenim. Ukoliko se Vijeće naroda

usaglasi o amandmanima, zakon, propis ili akt se ponovno dostavlja na odobravanje Narodnoj skupštini.

Međutim, ukoliko zajednička komisija ne postigne saglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Republike Srpske radi donošenja konačne odluke o tome da li se zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda.

Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva dvotrećinskom većinom svojih članova u roku od jedne sedmice, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim.

U slučaju da proceduru pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvojice sudija da bi Ustavni sud odlučio da se radi o vitalnom interesu.

Ukoliko Ustavni sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, zakon se smatra neusvojenim, pa se vraća predlagачu koji treba da pokrene novu proceduru, a koji ne može dostaviti isti tekst zakona, propisa ili akta. U slučaju da Ustavni sud odluči da se zakon odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen, odnosno biće usvojen prostom većinom.

Dugoročan i stabilan razvoj demokratskih odnosa i institucija u Bosni i Hercegovini teško je i zamisliti bez ostvarivanja konstitutivnosti sva tri njena naroda na cijeloj teritoriji, što podrazumijeva njeno puno utemeljenje u pravnom sistemu entiteta, kao i u organizaciji i funkcionisanju njihovih institucija, ostvarivanje pune nacionalne ravnopravnosti i svih drugih sloboda i prava za sve građane Bosne i Hercegovine bez diskriminacije, majorizacije i netolerancije.

2. USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA VITALNOG NACIONALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA

Ustavima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine na identičan način utvrđena su pitanja koja predstavljaju vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda. Osnovana su odgovarajuća tijela – vijeće odnosno savjet za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda pri ustavnim sudovima.

Vijeće za zaštitu vitalnog interesa ima zadatak da zaštiti vitalne interese, što znači da ono meritorno mora utvrditi da li postoji povreda ili ugrožavanje tih interesa, a ne samo da li se radi o postojanju vitalnog nacionalnog interesa.

Zbog toga, dužnost je svakog ustavnog suda, pa i ustavnih sudova entiteta, da sve norme posmatra u cjelokupnom značenju koje ne smije povrijediti osnovna načela ravnopravnosti konstitutivnih naroda i ostalih, a posebno mora da prevaziđe sve protivrječnosti na osnovnim demokratskim načelima i opšteprihvaćenim rješenjima sadržanim u međunarodnom pravu i aktima. Ustavni sudovi, uz svu složenost i nedorečenost ustavne materije o vitalnom interesu i njegovo uređivanje u aktima niže pravne snage, u svojim aktima moraju obezbijediti očuvanje osnovnih ustavnih principa i utvrditi pravila da se u meritumu odluke donose dvotrećinskom većinom, jer je meritum završetak postupka, što pravila odlučivanja o meritumu čini mnogo strožim nego u prethodnom postupku.

I Venecijanska komisija iskazala je rezervu i iznijela niz kritičkih primjedaba na sistem i mehanizme instituta vitalnog nacionalnog interesa.

Uspostavljanje mehanizma za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda podrazumijeva postojanje konzistentnih i koherentnih ustavnih i zakonskih rješenja kako bi se decidirano i nedvosmisleno utvrdio pojam vitalnog nacionalnog interesa ne samo konstitutivnih naroda nego i ostalih naroda koji žive u Bosni i Hercegovini.

Neophodno je, nadalje, da se ostvaruju simetrična rješenja i ujednačena praksa u oba entiteta kada se odlučuje o vitalnom nacionalnom interesu, kroz ustanovljeno vijeće odnosno savjet za zaštitu vitalnih interesa ustavnih sudova entiteta, koji imaju isti broj sudija i istog nacionalnog sastava, kao i uspostavljanje odgovarajućeg tijela Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

3. ODLUČIVANJE O ZAŠTITI VITALNOG NACIONALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA

Ustavom Republike Srpske utvrđeno je da se Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji od sedam članova, dva iz svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda Ostalih.¹ Članove Vijeća imenuje Sud. Organizacija i način rada Vijeća uređuju se Poslovníkom o radu Ustavnog suda Republike Srpske. Mandat člana Vijeća prestaje prestankom dužnosti sudije ovog suda. Vijeću predsjedava predsjedavajući Vijeća, kojeg biraju članovi Vijeća iz svog sastava, tako da je u svakom

¹ Član 9 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 54/05).

novom predmetu odlučivanja predsjedavajući Vijeća iz drugog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih.

Ukoliko Zajednička komisija Narodne skupštine i Vijeća naroda ne postigne saglasnost o pitanju da li se zakon, propis ili opšti akt odnosi na povredu vitalnog interesa jednog od konstitutivnih naroda,² takav zakon, propis ili opšti akt dostavlja se Vijeću bez odlaganja.³

O pitanjima prihvatljivosti zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa utvrđenih Amandmanom LXXVII na Ustav Republike Srpske, Vijeće odlučuje u roku od jedne sedmice, a u daljem roku od mjesec dana odlučuje o meritumu zahtjeva koji se smatraju prihvatljivim.

O prihvatljivosti zahtjeva Vijeće odlučuje:

- 1) Dvotrećinskom većinom svih članova Vijeća ako Zajednička komisija Narodne skupštine i Vijeća naroda ne postigne saglasnost i zahtjev bude proslijeđen ovom Vijeću u skladu sa tačkom b) stav 5 Amandmana LXXXII na Ustav Republike Srpske,
- 2) Glasom najmanje dvojice članova Vijeća ako zahtjev pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova konstitutivnih naroda u skladu sa tačkom b) stav 7 Amandmana LXXXII na Ustav Republike Srpske.⁴

Vijeće će odlučiti o prihvatljivosti u roku od sedam dana od prijema urednog zahtjeva, ako su ispunjene pretpostavke za odlučivanje o postojanju vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog naroda utvrđene u Amandmanu LXXXII na Ustav Republike Srpske. Uz zahtjev za ocjenu vitalnog nacionalnog interesa podnosilac zahtjeva će Vijeću obavezno dostaviti:

- 1) Dokaz o sprovedenoj proceduri u smislu odredaba iz člana 70 Ustava Republike Srpske,
- 2) Obrazloženje zahtjeva sa naznakom povrede vitalnih nacionalnih interesa iz člana 70 Ustava Republike Srpske.

Ukoliko Vijeće odluči da zahtjev nije prihvatljiv, rješenje će dostaviti podnosiocu zahtjeva i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

² Član 43 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 29/05).

³ Član 44 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

⁴ Član 45 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

Kad Vijeće odluči da je zahtjev prihvatljiv, to će utvrditi rješenjem koje se dostavlja podnosiocu zahtjeva.⁵

Ukoliko podnosilac zahtjeva ne postupi po odredbama poslovnika Suda, Vijeće će donijeti rješenje da je zahtjev neprihvatljiv.⁶

Ukoliko Vijeće odluči da je zahtjev prihvatljiv, može zatražiti od podnosioca da potpunije obrazloži zahtjev u smislu preciznijeg formulisanja pitanja koja bi trebalo tretirati kao vitalni nacionalni interes, ili da dokumentuje činjenice koje Vijeće smatra relevantnim za odlučivanje.

Prihvatljiv zahtjev se dostavlja na odgovor drugom klubu ili klubovima konstitutivnih naroda i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Dopune i odgovori dostavljaju se Vijeću u roku od osam dana. Vijeće će nastaviti postupak i u slučaju da ne dobije tražene dopune i odgovore.⁷

Vijeće o zahtjevu odlučuje na sjednici, po održanoj javnoj raspravi, u skladu sa Zakonom i ovim poslovníkom.

Odluku o meritumu Vijeće donosi u roku od mjesec dana od dana donošenja rješenja o prihvatljivosti zahtjeva.⁸

Ustavni sud odnosno Vijeće za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa do sada je rješavao određen broj zahtjeva za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda smatrajući ih prioriternim i nastojeći da održi veoma kratke ustavne rokove. Sud, na osnovu analize vlastite prakse ostvarivanja svojih ustavnih nadležnosti, uočio je da u postupku odlučivanja o vitalnom nacionalnim interesu u zakonodavnom organu – Narodnoj skupštini, odnosno Vijeću naroda Republike Srpske – još nisu uspostavljeni odgovarajući kriterijumi i standardi koji treba da izražavaju pravi smisao ovog ustavnog instituta. Pri tome, prije svega, ima se u vidu da se propisana procedura odlučivanja o tome nedovoljno poštuje, te da se često ovakvi zahtjevi postavljaju i za pitanja koja nemaju takav značaj. Zahtjevi klubova su, u proceduralnom smislu, redovno prihvatljivi, ali često nepotrebni i necjelishodni. To objektivno otežava rad Suda, odnosno Vijeća za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda, koji donosi odluke u predviđenim rokovima. Ustavni sud, nakon razmatranja dosad primljenih predmeta, smatra da navedena pojava,

⁵ Član 46 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

⁶ Član 47 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

⁷ Član 48 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

⁸ Član 49 Poslovnika Ustavnog suda Republike Srpske.

koja je i dalje prisutna, može značiti i određeno usporavanje rada zakonodavnog organa, što za dalju posljedicu ima izostanak zakonskog i drugog normativnog uređivanja značajnih pitanja, odnosno društvenih odnosa što uzrokuje i usporavanje, pa i izostanak rješavanja prisutnih društvenih protivrječnosti.

Inače, gotovo cijeli segment pravila u vezi sa ovim ustavnim institutom je veoma specifičan a u dobroj mjeri protivrječan i nekonzistentan. Naime, Amandmanom LXXVII na Ustav Republike Srpske pojam vitalnog nacionalnog interesa definisan je tako kao što su u alinejama 1–8 pojedinačno nabrojane oblasti vitalnog nacionalnog interesa da bi se u alineji 9 utvrdilo da su od vitalnog nacionalnog interesa i „druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova konsitativnog naroda u Vijeću naroda“. Dakle, ovakvom formulacijom ustanovljeno je pravo jednom od konsitativnih naroda da svako pitanje iz zakonodavne nadležnosti podvede pod pojam nacionalnog interesa.

Vidljivo je, dakle, a to je praksa i pokazala, da se ovdje ne radi o sistemu zaštite vitalnog nacionalnog interesa, odnosno zaštite od povrede tog interesa, nego praktično o davanju generalnog ovlašćenja klubovima konstitutivnih naroda da u svakoj prilici i svakim povodom dovedu u pitanje donošenje propisa, čak i onih koji objektivno nemaju nikakve veze sa povredom odgovarajućeg vitalnog nacionalnog interesa.

Nadalje, termini u ovoj materiji su nejasni i neodređeni, a postoji velika razlika i u praktičnim aspektima, jer se u odredbama pojavljuju različiti pojmovi kao što su vitalni interes, nacionalni interes i vitalni nacionalni interes, kao i pojam zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Navedeni ustavnopravni problem stvara brojne teškoće u praksi Ustavnog suda, odnosno njegovog Vijeća, a posebno je izražen pri donošenju odluka Vijeća za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa. Postoje nelogični i protivrječni odnosi u relaciji odluka o prihvatljivosti zahtjeva, kao prethodnih odluka, i odluka o meritumu pa se iste, imajući u vidu osnovne principe utvrđene u Ustavu Republike Srpske, a posebno sve konvencije i deklaracije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, moraju primjenjivati u skladu sa osnovnim demokratskim iskustvima i regulama Evropske unije. U tom kontekstu smatramo da je i pored izraženih problema, praksa ovoga Suda bila ispravna i oportuna.

U sklopu ovih pitanja je i dodatni problem koji u suštini inauguriše stvarnu (ne)ravnopravnost naroda. Naime, Odluka Ustavnog suda Bosne i Herecegovine o konstitutivnosti naroda, a na osnovu koje su

amandmansi izmijenjeni ustavi entiteta, u praksi se izražavala kao očigledno nedemokratska i protivustavna. Ovakvim problematičnim i ekskluzivnim pravom koje je dato samo konstitutivnim narodima krše se osnovna ljudska prava i slobode. Ustavni sud zapaža da status konstitutivnog naroda potiskuje status manjine. U praksi ostvarivanja konstitutivnosti, s obzirom na nejednaku brojčanu snagu triju konstitutivnih naroda, postavilo se kao otvoreno pitanje da li konstitutivnost jednog naroda isključuje njegov status manjine prema aktuelnim međunarodno-pravnim sporazumima. Posljedica pozitivnog odgovora bila bi da se pripadnici te grupe ne mogu pozivati na status manjine, koji bi im, za pravo, pripadao da nemaju privilegiju konstitutivnosti.

Nadalje, sve se više nameće potreba dalje dogradnje ustavnih rješenja Ustava Republike Srpske o zaštiti vitalnih nacionalnih interesa, prvenstveno sa stanovišta decidiranog određenja o tome šta sve spada u vitalni nacionalni interes i u kojoj fazi parlamentarnog odlučivanja, te uspostavljanje primjerenih rokova za rad ustavnih sudova u postupku zaštite vitalnih interesa.

Neophodno je otkloniti uopštenost, nedefinisanost, neodređenost i široku ustavnu formulaciju vitalnih nacionalnih interesa i procedura u vezi njihove zaštite.

Kod sagledavanja pitanja donošenja odluka imamo nekoliko osnovnih pravila odlučivanja:

- 1) Donošenje odluka konsenzusom u osjetljivim pitanjima, a u sudskom postupku na primjer kod odlučivanja u porotama pojedinih zemalja;
- 2) Natpolovično odlučivanje ili odlučivanje prostom većinom, koje se opet može odnositi na kvorum prisutnih ili kvorum punog sastava;
- 3) Odlučivanje kvalifikovanom većinom, koja može biti različito utvrđena, ali najčešće se primjenjuje dvotrećinska većina.

Princip odlučivanja za koji se opredijelio donosilac amandmana mogao se kretati u okviru opšteprihvaćenih principa, posebno izraženih u sudskom postupku. Zbog toga je dužnost svakog ustavnog suda da sve norme posmatra u cjelokupnom značenju koje ne smije povrijediti osnovna načela ravnopravnosti, a posebno mora sve prisutne protivrječnosti dovoditi u vezu i sa osnovnim demokratskim načelima i opšteprihvaćenim međunarodnim rješenjima iskazanim u mnogobrojnim pravilima demokratskog vladanja sadržanih u konvencijama, deklaracijama i drugim međunarodnim aktima. Ustavni sud Republike Srpske

je u svom poslovniku obezbijedio očuvanje tih principa, te utvrdio pravilo da se u meritumu odluka donosi dvotrećinskom većinom, jer je meritum završetak postupka, te da su u svakom slučaju pravila u odlučivanju o meritumu mnogo stroža nego razmatranja u prethodnom postupku – što znači da konačno odlučivanje o sudbini jednog predmeta ne može biti manje važno od odlučivanja u prethodnom postupku koje ima proceduralni karakter, pa je nesumnjivo da za odlučivanje u meritumu važi pravilo dvotrećinske većine.

Svako drugo ponašanje ne samo da bi odstupalo od opšteusvojenih demokratskih pravila o odlučivanju, nego bi moglo dovesti do totalne zloupotrebe instituta zaštite vitalnih nacionalnih interesa.

Ističemo, da je i Venecijanska komisija iskazala rezervu i iznijela niz kritičkih primjedaba na cijeli sistem i mehanizam instituta vitalnog nacionalnog interesa.

Uspostavljanje mehanizma za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa je pravedna i dobra ideja, ali je pravna regulativa daleko ispod očekivanja jer su pojedine odrednice i pitanja nekonzistentno normirani, pa bi ih što hitnije trebalo redefinisati tako što će se decidno i nedvosmisleno utvrditi pojam vitalnog interesa ne samo konstitutivnih naroda nego i ostalih naroda koji žive na prostoru Republike Srpske odnosno Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu trebalo bi, prije svega, utvrditi institut povrede vitalnih nacionalnih interesa jer on determiniše esencijalno pitanje – zaštitu povrijeđenog /potencijalno mogućeg/ vitalnog nacionalnog interesa svih naroda (i narodnosti).

Takođe, bilo bi potrebno da se analizira praksa svih ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini u pogledu zaštite vitalnih interesa, odnosno da se ocijeni da li su ispunjene pravne i faktičke pretpostavke za funkcionisanje ovog veoma važnog ustavnog instituta. U tom sklopu, potrebno je ocijeniti kako se na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine izvršavaju ostale odluke iz amandmana koji su trebali da obezbijede konstitutivnost naroda, distribucija funkcija, struktura i sastav domova i vijeća naroda na svim nivoima, izvršenje odluka ustavnih sudova i slično.

Dakle, sistem zaštite nacionalnih interesa svih konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini je u faktičkom i pravnom stanju potreban i opravdan, ali njegova struktura i sadržina mora biti usklađena sa osnovnim demokratskim načelima i standardima. Inauguracija ovako koncipiranog sistema zaštite nacionalnih interesa pored uređenja odnosa koji će obezbijediti skladan i sveobuhvatan suživot na ovim prostorima biće

u funkciji jačanja savremenih demokratskih odnosa i procesa, kao i vladavine prava i ljudskih prava i sloboda.

4. O AKTIMA NARODNE SKUPŠTINE I POSTUPKU ZA DONOŠENJE ODLUKA O POVREDI VITALNOG NACIONALNOG INTERESA

Narodna skupština, pored Ustava, donosi zakone, prostorni plan, budžet, završni račun budžeta, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke i daje autentično tumačenje akata koje donosi.

U pogledu odnosa Narodne skupštine i Vijeća naroda, Narodna skupština Republike Srpske, u ostvarivanju prava i dužnosti prema Vijeću naroda Republike Srpske, postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i odredbama svog poslovnika. Zakoni ili drugi propisi ili akti koje izglasa Narodna skupština, dostaviće se Vijeću naroda. Ukoliko se u Vijeću naroda ne postigne saglasnost o pokrenutom pitanju, vezano za vitalni interes, Narodna skupština i Vijeće naroda, formiraće Zajedničku komisiju. Zajednička komisija je sastavljena na paritetom osnovu i odluke donosi konsenzusom.⁹ Zajednička komisija usaglašava tekst zakona. Da bi se u Republici Srpskoj zaštitili vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda, neophodno je da Zajednička komisija Vijeća naroda i Narodne skupštine pokuša usaglasiti izglasane akte u Narodnoj skupštini i uložene amandmane u Vijeću naroda, a ako se tu ne postigne saglasnost, da se ovi propisi dostave Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske koji će donijeti konačnu odluku da li usvojeni zakon, propis ili akt ima elementa povrede vitalnih nacionalnih interesa ili nema. Napominjemo da Vijeće naroda Republike Srpske samo u dva slučaja utvrđena Ustavom Republike Srpske ravnopravno sa Narodnom skupštinom Republike Srpske donosi odluke, i to: o prijedlogu akata o promjeni Ustava Republike Srpske i o izboru sudija Ustavnog suda Republike Srpske, gdje Vijeće naroda Republike Srpske donosi odluku većinom glasova delegata iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih.¹⁰

Ukoliko postupak pred Ustavnim sudom Republike Srpske odnosno Vijećem za zaštitu vitalnog interesa pokrene 2/3 jednog od klubo-

⁹ Član 174 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske.

¹⁰ Član 109 Poslovnika Vijeća naroda Republike Srpske (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 89/03).

va, da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu, potrebna je saglasnost i najmanje dvojice sudija tog suda.¹¹

Odluka Ustavnog suda Republike Srpske o vitalnom interesu dostavlja se predsjedavajućem i delegatima Vijeća naroda.

Predsjedavajući Vijeća naroda unosi u prijedlog dnevnog reda prve naredne sjednice Vijeća naroda razmatranje odluke Ustavnog suda Republike Srpske radi upoznavanja Vijeća naroda.¹²

Kad Ustavni sud Republike Srpske zatraži od Vijeća naroda podatke i obavještenja potrebna za rad Ustavnog suda Republike Srpske koja su od interesa za vođenje postupka pred Ustavim sudom, sekretar Vijeća naroda prikuplja podatke i dostavlja ih Ustavnom sudu.

Ukoliko se na osnovu podataka i obavještenja podataka utvrđuje odgovor Ustavnom sudu, isti utvrđuje Predsjedništvo Vijeća naroda.¹³

Ustavnosudska praksa u razmatranju i odlučivanju o predmetima koji se odnose na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokazuje svu složenost i nedorečenost ustavne materije o vitalnom interesu i njegovom uređivanju u aktima niže pravne snage.

5. ZAKLJUČAK

Neophodno je otkloniti uopštenost, nedefinisanost, neodređenost i široku ustavnu formulaciju vitalnih nacionalnih interesa, procedura u vezi njihovog ostvarivanja i mogućnost pokretanja njihove zaštite od strane dvije osobe, u skladu sa Ustavom pa tako i široku formulaciju Amandmana LXXVII i Amandmana LXXXII.

Takođe, potrebno je, u koordinaciji oba entiteta, redefinisati ulogu Vijeća naroda kao „*sui generis*“ organa zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj koje je osnovano s ciljem zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Postoji mišljenje koje, pozivanjem na iskustva razvijenih demokratskih zemalja, ukazuje da bi bilo mnogo bolje rješenje od postojećeg u Ustavu Bosne i Hercegovine (član IV) i u odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srpske (član 70 dopunjen Amandmanom LXXVII) ako bi bilo predviđeno korišćenje veta na osnovu vitalnog interesa kojim bi se premjestiti iz Vijeća naroda u Narodnu skupštinu. To podrazumijeva da se usklade procedure i omogućiti

¹¹ Član 110 Poslovnika Vijeća naroda Republike Srpske.

¹² Član 111 Poslovnika Vijeća naroda Republike Srpske.

¹³ Član 112 Poslovnika Vijeća naroda Republike Srpske.

usvajanje zakona, propisa i opštih akata bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kojeg naroda. To bi riješilo i pitanje sastava Vijeća naroda Republike Srpske kao dodatnog mehanizma koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda. Osnovna funkcija Vijeća naroda je da u stvarnosti bude dom gdje će se koristiti veto na osnovu vitalnog interesa. Uloga Vijeća naroda je uloga doma za veto, gdje njegovi članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez učešća u zakonodavnom procesu.

Ustav Republike Srpske utvrdio je da se postupak pred Ustavnim sudom, pravno djestvo njegovih odluka i druga pitanja njegove organizacije i rada uređuju zakonom. Poslovníkom Ustavnog suda uređen je način rada Ustavnog suda i, pored ostalog, predviđeno da će sud utvrditi odgovarajuće rješenje za svaki slučaj kada neko pitanje postupka nije uređeno Zakonom o Ustavnom sudu i da se u tim slučajevima primjenjuju odgovarajuća pravna načela i pravna pravila procesnih zakona.

Najveće odstupanje od klasične ustavne koncepcije evropskih ustavnih sudova predstavlja nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da ima apelacionu jurisdikciju po pitanjima iz Ustava koji proizađu iz presuda bilo kog suda u Bosni i Hercegovini.¹⁴ Stvarno značenje ove nadležnosti sudska praksa već pokazuje, pa se može zaključivati da je riječ o ustavnim nadležnostima koje su nastale pod uticajem anglosaksonskog sudskog sistema, u kojima se u vrhovnoj sudskoj instanci stiču i najvažnije ustavnosudske nadležnosti i nadležnosti tipične za najviši redovni sud.

U okviru Ustavnog suda Bosne i Hercegovine potrebno je, po ugledu na ova tijela u entitetima, obrazovati i odgovarajuće vijeće za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda.

Neophodna je kritička analiza ustavnopravnih rješenja, načina zakonodavnog i poslovníčkog regulisanja postupka pred Vijećem odnosno Savjetom za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda i Ostalih u okviru ustavnih sudova oba entiteta. Potrebno je uspostavljanje simetričnih, konzistentnih i potpunih rješenja i ujednačavanje ustavnosudske prakse u oba entiteta u razmatranju i odlučivanju o vitalnim nacionalnim interesima konstitutivnih naroda kroz ustanovljenja tijela za zaštitu vitalnih interesa. Nadalje, sve je naglašeniji zahtjev za kritičko sagledavanje i dalju dogradnju ustavnih rješenja o zaštiti vitalnih interesa, prvenstveno sa stanovišta decideranog određenja o tome

¹⁴ Ustav Bosne i Hercegovine, čl. VI, st. 3, tač. b).

šta sve spada u vitalni nacionalni interes, koji se akti ocjenjuju, do kojih nivoa se štiti vitalni interes i u kojoj fazi parlamentarnog odlučivanja, te proširenja mogućih podnosilaca zahtjeva (jedinice lokalne samouprave, organi i institucije javne vlasti), upostavljanja primjerenijih rokova za rad ustavnih sudova u postupku zaštite vitalnih interesa.

Nema sumnje da je pravne sisteme entiteta, a u tom smislu i praksu ustavnih sudova u njima, potrebno harmonizovati, u čemu je uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nesporna. Okosnica u svemu tome, bez sumnje, mora biti Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja se u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuje i ima prednost nad drugim zakonima i čija primjena Bosnu i Hercegovinu približava porodici evropskih država i njenim standardima.

Vitalni nacionalni interes se ne iscrpljuje uvijek na isti način i ne daje uvijek iste rezultate. Zato nije dovoljno samo, s vremena na vrijeme, redefinisati sadržaj sintagme vitalni nacionalni interes, nego preispitati i sam metod naučnog, stručnog i političkog tretiranja i prezentovanja nacionalnog interesa. Postoji potreba da se fenomen vitalnog nacionalnog interesa i kao teorijsko i praktičko pitanje i u našim uslovima šire i dublje sagledava ne samo sa političkog i pravnog stanovišta, već i u kontekstu strukture i dinamike društva.

Kod definisanja nacionalnog interesa neophodno je imati u vidu njegovu izmjenjivost i punu korespondenciju sa djelatnostima i akterima koji ga određuju, legalizuju i legitimišu kao način ispoljavanja i zadovoljavanja nacionalnih sadržaja, ciljeva i potreba. Karakter nacionalnog interesa pokazuje da on nije nešto što se jednom zauvijek definiše, zbog čega ni u naukama o društvu (sociologija, politikologija, istori(ografi)ja, pravo, etnologija) nema saglasnosti o tome šta je nacionalni, a posebno vitalni nacionalni interes, odnosno o njegovoj definiciji. To što nema jedinstvenog ili usaglašenog mišljenja o tome šta je to vitalni nacionalni interes, pa ni nesporne spoznaje koji sve elementi ulaze u sastav definicije ove sintagme, posljedica je i činjenice da unutar svake od naprijed pomenutih nauka i naučnih disciplina postoji više škola, orijentacija i pravaca mišljenja, pa se definicija "nacionalnog interesa" daje u zavisnosti od teorijskog stanovišta sa kojeg polazi autor koji određuje značenje sintagme nacionalni interes i realnog životnog sadržaja koji se podrazumijeva pod njim. Zato, u osnovi, postoji više relevantnih i legalnih odgovora na pitanje ta je to nacionalni interes kao takav, ali i pluralitet stavova o tome šta je konkretni interes jednog naroda.

S obzirom na to da je Bosna i Hercegovina složena državna zajednica, mehanizmi ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, analogno tome, regulisani su na specifičan način – u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine. Međutim, da bi se oni ostvarili i zaštićeni, potrebno je obezbijediti funkcionisanje i odgovoran odnos svih institucija Bosne i Hercegovine i njenih entiteta prema njihovim nadležnostima i obavezama u zaštiti i ostvarivanju osnovnih ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini.

Professor Dr. Mile Dmičić
Faculty of Law University of Banja Luka

PROTECTION OF VITAL NATIONAL INTERESTS THROUGH INSTITUTION OF CONSTITUTIONAL COURT

Summary

Constitutional court's practice so far showed necessity of precise definition of vital national interest, i.e. its harm because constitutional norms are unharmonized and inconsistent which can lead to discrepant behaviour, rude politization and misuse of this legal institute. Therefore all relations regarding protection of vital national interests would be regulated in Constitution of Republika Srpska as soon as possible, and procedure for protection of these interests would be made precise in order to renounce discrepancies in usage of this important constitutional mechanism.

Key words: *Vital national interest; Constituent peoples; Constitutional court; Constitutional court protection.*