

О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕГОВОЈ ЗАШТИТИ

Миле Дмичић*

Резиме: Аутор се бави феноменом виталног (националног) интереса као теоријског и практичког питања у нашим условима не само са политичког и правног становишта, већ и у контексту организације, структуре и функционисања друштва и његових институција. То тим више што се витални национални интерес и његова заштита не исцрпљује увијек на исти начин и као феномен не даје увијек исте резултате. Зато није довољно само, с времена на вријеме, редефинисати садржај синтагме витални национални интерес, него преиспитати и сам метод научног, стручног и политичког третирања и презентовања националног интереса конститутивних народа.

Досадашња уставносудска пракса указује на неопходност прецизирања и строгог дефинисања питања виталног интереса, односно повреде виталног националног интереса, јер су уставна рјешења недоречена, неусклађена и често противрјечна, што доводи до различитог понашања, па и до политизације и злоупотребе овог правног института.

Кључне ријечи: Устав, народ, нација, конститутивни народи, витални (национални) интерес, парламентарно одлучивање, уставно-судска и судска заштита.

Уводно разматрање

Одређење националног интереса историјском, политичком и правном категоријом значи да је он условљен свим оним економским,

* Професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

политичким, културним, духовним и другим факторима који су одлучујуће утицали и на све друге владајуће односе, процесе и тенденцију у друштву.

Због тога су, посматрано из историјске перспективе времена и критеријума, национални интереси једног народа, различити од епохе до епохе, од једног до другог садржаја и квалитета укупних друштвених односа. Зато, национални интерес није нешто што се једном заувјек дефинише, због чега ни у наукама о друштву – социологија, политикологија, истори(ографи)ја, право, етнологија нема сагласности о томе шта је национални, а посебно витални национални интерес.

Зато, у основи, и постоји више релевантних и легалних одговора на питање шта је то национални интерес као такав, али и плуралитет ставова о томе шта је конкретни интерес једног народа.¹

За национални интерес и као политичку и као правну категорију, теоријски посматрано, веома је важно питање: ко обликује, артикулише и озваничује национални интерес сваког народа понаособ. У основи, феномен националног интереса се артикулише, обликује и усмјерава кроз активност политичких субјеката.

Владајуће политичке странке, органи и режими јесу, дакле, овлашћени да идентификују, формулишу и артикулишу национални интерес и да сасвим легитимно предузимају активности, мјере и конкретне појединачне поступке у циљу његовог уозбиљења. Међутим, сваки национални интерес није и витални интерес народа, без чијег остварења би народ био озбиљно редукован у свом идентитету, па чак и историјској егзистенцији.

Исто тако, једном утврђени витални национални интерес није непромјењива категорија већ динамична, историјски детерминисана, због чега постаје јасно да препознати и дефинисати витални национални интерес једног народа у вишенационалној држави заиста није једноставно. Остварење интереса једног народа може потпуно искључивати интерес, стремљења и жеље другог или других народа.

¹ Види шире: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995; Р. Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002; П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1993; С. Сокол, Б. Смердл, *Уставно право*, Загреб, 1998; К. Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2000; Н. Побрић, *Уставно право*, Мостар, 2000; А. Бачић, *Уставно право*, Сплит, 1997; А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад, 2002; М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984; Г. Мијановић, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, АНУРС, Бања Лука – Српско Сарајево, стр. 11-27; Ј. Душанић, *Транзиција – велика шанса или опасна замка*, Београд, 2001; С. Наградић, *(У) топоси полиса мог*, Градишка, 2004, стр. 115-128. и др.

Очигледно, најједноставније је дефинисати, артикулисати и остварити националне интересе, укључујући и виталне, код оних народа који имају своје независне, стабилне и јаке државе, уређене односе са другим државама и народима, чији припадници говоре истим језиком, којег нико не оспорава нити својата, који имају и исповиједају исту вјеру, заједничку и блиску историјску прошлост, традицију, који су културно уједначени, који нису територијално разуђени и расцјепкани. Међутим, већина савремених нација данас не живи у таквим амбијентима и перформансама.²

Дакле, постоји потреба да се феномен виталног националног интереса, и као теоријско и практичко питање, у нашим условима шире и дубље сагледава не само са политичког и правног становишта, већ и у контексту облика државног уређења, социјалне структуре и динамике развоја друштва.

Уставно одређење виталног националног интереса конститутивних народа

Уставом Босне и Херцеговине није децидирано утврђен принцип конститутивности народа, па се о његовом садржају може закључивати на основу низа уставних одредаба, које су углавном садржане у оним члановима којима се регулишу организација и функционисање институција Босне и Херцеговине, из којих се посредно изводи његова дефиниција. Конститутивност народа се може дефинисати као принцип на коме почивају државно уређење и политички систем Босне и Херцеговине,³ којим се Уставом јамчи право одређених нација да посредством својих представника учествују у формирању и вршењу јавне власти на свим нивоима политичког и територијалног организовања, на принципу паритета или сразмјерне заступљености, у циљу заштите својих легитимних права и интереса и доношења одлука. Из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине јасно слиједи да суверена власт у Босни и Херцеговини припада конститутивним народима (за-

² Треба подсетити на комплексност "отварања" питања виталног националног интереса народа који живе у вишенационалним државама, као што су Босна и Херцеговина, Белгија, Русија, Шпанија, Швајцарска, ранија СР Југославија и друге. Види шире: С. Наградић, *(У) топоси полиса мог*, Градишка, 2004, стр. 122-123.

³ У питању су федерално државно уређење и политички режим кон-социјативне демократије, који је уставноправно загарантован, упркос томе што нису испуњени поједини битни друштвено-политички услови за његово уозбиљење.

једно са осталим народима),⁴ с једне стране, и грађанима, с друге стране. Својство (са)носилаца суверенитета конститутивни народи остварују у доношењу Устава Босне и Херцеговине, како проистиче из Преамбуле, у формирању институција Босне и Херцеговине и, сходно томе, у вршењу државне власти, како проистиче из нормативног дијела Устава.

Принцип конститутивности народа се досљедно примјењује у саставу и одлучивању институција Босне и Херцеговине.

Ефективно учествовање конститутивних народа у државним органима је елемент инхерентан појму виталног интереса једног конститутивног народа на нивоу државе и њених ентитета и свих њихових конститутивних јединица, у законодавним, извршним и судским властима као и у јавном животу. То је неопходне претпоставка за демократско и стабилно друштво у којем су елементи конститутивних народа уско повезани са уставноправним и међународноправним механизмима заштите индивидуалних и групних права. У том смислу, значење "виталног интереса" је дјелимично обликовано чланом 1/2 Устава Босне и Херцеговине, који наглашава да је Босна и Херцеговина демократска држава, односно "да демократски органи власти и правичне процедуре најбоље стварају мирољубиве односе унутар плуралистичког друштва" (алинеја 3 Преамбуле). С тим у вези, интерес конститутивних народа да у пуном капацитету учествују у систему власти и активностима јавних органа власти се може посматрати као витални интерес. Устав Босне и Херцеговине садржи о овоме одредбе у којима се тражи да функционери који се бирају на положаје у институцијама Босне и Херцеговине "у правилу, одражавају састав народа Босне и Херцеговине" (члан IX/3). Ово значи да, у принципу, државни органи треба да репрезентативно одражавају побољшану коегзистенцију свих народа у Босни и Херцеговини, укључујући националне мањине и Остале. Истовремено, "ефикасно учествовање конститутивних народа у органима власти", ако настаје изван уставних оквира, никад се не смије проводити или наметати на рачун ефикасног функционисања државе и њених органа власти.⁵

⁴ Треба имати у виду да Устав прави јасну разлику између конститутивних народа и осталих (народа) у погледу њиховог учешћа у креирању и вршењу државне власти. Уставотворац је имао политичку обавезу да и „остале“ одреди као носиоце суверенитета, али не на исти начин као три нације, којима је признао статус конститутивних народа.

⁵ Устав Босне и Херцеговине, такође, намеће квота систем за одређивање састава Дома народа (члан IV/1), именоване председавајућег и замјеника председавајућег

Др Миле Дмичић:
О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕГОВОЈ ЗАШТИТИ

Равноправно и ефективно учествовање свих етничких група је важан елемент демократских институционалних структура у Босни и Херцеговини као сложеној, мултинационалној држави. С тога, нужно је обезбиједити уставом утврђени поступак и процедуре доношења одлука које не би омогућавале етничку доминацију једне или више националних група, ако би им била додијељена апсолутна и/или неограничена моћ вета или би им се омогућавало бројније представљање у институцијама. Према томе, суштина и циљ ефективног учествовања конститутивних народа у процесу доношења политичких одлука, у смислу спречавања апсолутне доминације једне групе над другом, представља витални интерес сваког конститутивног народа.

Везано за то, интерес конститутивних народа да у пуном капацитету учествују у систему власти и активностима јавних органа власти може се посматрати као витални интерес. Устав Босне и Херцеговине садржи о овоме одредбе у којима се тражи да функционери који се бирају на положаје у институцијама Босне и Херцеговине, у правилу, одражавају састав народа Босне и Херцеговине (члан IX.3). Ефективно учествовање конститутивних народа у процесу доношења политичких одлука, у смислу спречавања апсолутне доминације једне групе над другом, представља витални интерес сваког конститутивног народа. И без таксативног набрајања елемената виталног интереса, појам виталног интереса једног конститутивног народа јесте функционална категорија и потребно му је приступити са те тачке гледишта. Зато, да би се одговорило на питање да ли се у некој конкретној ситуацији ради

домога Парламентарне скупштине (IV/36)), састав Предсједништва Босне и Херцеговине (члан V) и први састав Управног одбора Централне банке Босне и Херцеговине (члан VII став 1 тачка 2). Поред система заснованог на квотама, члан IV/1б) Устава Босне и Херцеговине утврђује начин доношења одлука у Дому народа при чему се захтијева минималан број делегата сваког конститутивног народа. На крају, члан IV/3е) и ф) и члан V/2д) Устава Босне и Херцеговине уводе принцип заштите виталних интереса конститутивних народа као додатни механизам уставне заштите. Шта значе ови механизми протумачио је Уставни суд нагласивши да "општепризнат принцип, који произилази из листе међународних инструмената из Анекса I Устава БиХ..." Ентитетски уставни - Устав Републике Српске (Амандман LXXVII) и Устав Федерације (Амандман XXXVII), за разлику од Устава Босне и Херцеговине, скоро на идентичан начин дефинишу виталне националне интересе конститутивних народа. Утврђени принципи су уставноправно обавезујући и на њима се морају заснивати институционална структура и функционисање укупног друштва и државе Босне и Херцеговине и њених ентитета. Конститутивност свих народа на цијелој територији Босне и Херцеговине дата је у контексту свих других вриједности и принципа, а посебно уставног начела о гарантовању и заштити људских права и слобода у складу са међународним стандардима.

о питању које се може подвести под појам виталног националног интереса, неопходно је, у датим уставним оквирима, руководити се вриједностима и принципима који су од суштинске важности за слободно и демократско друштво.

Дугорочан и стабилан развој демократских односа и институција у Босни и Херцеговини тешко је и замислити без остваривања конститутивности сва три њена народа на цијелој територији, што подразумева његово пуно утемељење у правном систему ентитета, као и у организацији и функционисању њихових институција, остваривање пуне националне равноправности и свих других слобода и права за све грађане Босне и Херцеговине без дискриминације, мајоризације и нетолеранције⁶.

Заштита виталног националног интереса конститутивног народа

1. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине све законодавне одлуке усваја након што их одобре оба дома (члан IV/3 ц) Устава Босне и Херцеговине). Према члану IV/3 д) Устава Босне и Херцеговине "све одлуке у оба дома доносе се већином гласова оних који су присутни и гласају. [...] Уколико већина не укључује једну трећину гласова делегата или чланова са територије сваког ентитета, председавајући и његови замјеници ће, радећи као комисија, настојати да у року од три дана од гласања постигну сагласност. Уколико та настојања не успију, одлуке ће се донијети већином оних који су присутни и гласају, под условом да гласови против не укључују двије трећине или више делегата или чланова изабраних из сваког ентитета".

Уставни суд је надлежан да мериторно испита два питања: (а) постојање виталног интереса једног или више конститутивних народа и (б) деструктивност по витални интерес једног или више конститутивних народа. Одлука која произлази из поступка у вези са чланом IV/3 ф) Устава Босне и Херцеговине нема за циљ да разрађује и оцјењује уставност законских рјешења која су подлога самог поступка пред Уставним судом. Ова одлука има за циљ да да коначни одговор на

⁶ Види шире: Р. Кузмановић, *Есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2004; С.С. Савић, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Бања Лука, 2000; А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Н. Сад, 2002, К. Трнка, *Конститутивност народа*, Сарајево, 2000; Ђ. Сартори, *Демократија шта је то?*, Подгорица, 2001, и др.

Др Миле Дмичић:
О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕГОВОЈ ЗАШТИТИ

питање које ни Дом народа, а ни оформљена Комисија тога Дома нису могли да дају, а то је питање постојања деструктивности по витални интерес једног или више народа.

Према члану IV/3 е) Устава Босне и Херцеговине "предложена одлука Парламентарне скупштине може да буде проглашена деструктивном по витални интерес бошњачког, хрватског или српског народа већином гласова из реда бошњачких, хрватских или српских делегата". Проглашење једне одлуке деструктивном може да се уради тако што ће се већина делегата из клуба једног народа (најмање три делегата) позвати на члан IV/3 е) Устава Босне и Херцеговине. Посљедица тога јесте строжи критеријум гласања у поређењу са оним из члана IV/3 ц), тј. "за доношење такве одлуке биће потребна сагласност Дома народа, коју је изгласала већина бошњачких, већина хрватских и већина српских делегата који су присутни и гласају". На овај начин омогућен је наставак парламентарне процедуре упркос приговору деструктивности по витални интерес једног конститутивног народа, али према већим демократским захтјевима, јер појам парламентарне "већине" добија другу димензију. Уколико Дом народа не успије да постигне захтијевану већину, закон не може да прође парламентарну процедуру у Дому народа, јер нема његово повјерење.

Међутим, ако не дође до гласања, јер "већина бошњачких, хрватских или српских делегата стави примједбу на позивање на тачку е), председавајући Дома народа ће одмах сазвати Заједничку комисију која се састоји од три делегата, од којих је сваки изабран из редова бошњачких, хрватских и српских делегата, у циљу разрјешења тог питања. Уколико то Комисија не успије у року од пет дана, предмет се упућује Уставном суду који ће по хитном поступку преиспитати процедуралну исправност случаја". То значи да се, стављањем приговора за позивање на члан IV/3 е) Устава Босне и Херцеговине, обуставља претходно наведена процедура гласања и Дом народа поступа у складу са чланом IV/3 ф) Устава Босне и Херцеговине.

Осим тога, ова улога Уставног суда показује сличност са надлежности Уставног суда из члана VI/3 а) Устава Босне и Херцеговине. Члан VI/3 а) Устава Босне и Херцеговине омогућава испитивање уставности закона и других општих аката док су они на снази, док надлежност Уставног суда из члана IV/3 ф) Устава Босне и Херцеговине има превентивну функцију. Она омогућава да Уставни суд донесе мериторно мишљење поводом питања о ком Парламентарна

скупштина није могла да се сложи - како би могла да се настави законодавна процедура у складу са мишљењем Уставног суда.

Институт заштите виталних интереса једног народа је веома важан у државама у којима постоје мултиетничке, мултијезичке, мулти-религијске заједнице или заједнице које су типичне по својим разликама. Свако позивање на деструктивност виталног интереса има за посљедицу појачан критеријум за доношење општих аката (члан IV/3 е)) или, у крајњем случају, поступак пред Уставним судом (IV/3 ф)). Посљедица тога су прекиди парламентарних процедура, које могу да произведу негативне посљедице за рад законодавног тијела и самим тим за функционисање државе.

2. Народна скупштина, поред одлучивања о промјени Устава, доноси законе, друге прописе и опште акте, план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун, декларације, резолуције, препоруке, одлуке и закључке и даје аутентично тумачење аката које доноси.

У погледу односа Народне скупштине и Вијећа народа, Народна скупштина Републике Српске, у остваривања права и дужности према Вијећу народа Републике Српске, поступа у складу са Уставом, законом и одредбама свог пословника. Закони или други прописи или акти које изгласа Народна скупштина доставиће се Вијећу народа. Уколико се у Вијећу народа не постигне сагласност о покренутом питању, везано за витални интерес, Народна скупштина и Вијеће на-рода, формираће Заједничку комисију. Заједничка комисија је сас-тављена на паритетом основу и одлуке доноси консензусом.⁷ Заједничка комисија усаглашава текст закона. Да би се у Републици Српској заштитили витални национални интереси конститутивних народа неопходно је да Заједничка комисија Вијећа народа и Народне скупштине покуша усагласити изгласане акте у Народној скупштини и уложене амандмане у Вијећу народа, а ако се ту не постигне сагласност, да се ови прописи доставе Вијећу за заштиту виталног националног интереса Уставног суда Републике Српске које ће до-нијети коначну одлуку да ли усвојени закон, пропис или акт има елемената повреде виталних националних интереса или нема. На-помињемо да Вијеће народа Републике Српске само у два случаја утврђена Уставом Републике Српске равноправно са Народном скуп-штином Републике Српске доноси одлуке, и то: о приједлогу аката о промјени Устава Републике Српске и о избору судија Уставног суда Републике Српске, гдје Вијеће народа Републике

⁷ Члан 174 Пословника Народне скупштине Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 22/05).

Др Миле Дмичић:
О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕГОВОЈ ЗАШТИТИ

Српске доноси одлуку већином гласова делегата из сваког конститутивног народа и Осталих.⁸

Уколико поступак пред Уставним судом Републике Српске - Вијећу за заштиту виталног интереса покрене 2/3 једног од клубова, да би Суд одлучио да се ради о виталном интересу, потребна је сагласност и најмање двојице судија тог суда.⁹

3. Иако је високи представник за Босну и Херцеговину скоро прије три године наметнуо амандмане на Устав Федерације БиХ који се односе на спровођење одлука Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа, Парламент Федерације још није усвојио уставне промјене. Насупрот томе, конституисање органа законодавне и извршне власти ипак је извршено позивом на ове поменуте амандмане. Осим тога, Парламент Федерације Босне и Херцеговине је извршио наведене промјене Устава (Амандмани LXXXIX – XCIV), остављајући неусвојеним Амандмане од XXVII-LXXXVIII, што је у уставно пракси усамљен случај.¹⁰ Надаље, неки кантони, такође, ни до данас нису усагласили своје уставе с уставним амандманима на Устав Федерације БиХ, иако је рок за то истекао још јануара 2003. године.

Садашњи национални распоред носилаца шест у Уставу изричито наведених функција законодавне, извршне и судске власти на нивоу Федерације Босне и Херцеговине не одговара уставној одредби из Амандмана XLIX. Овдје није у питању само одступање од изричитог уставног захтјева, него и давање лошег примјера који има шири негативни утицај.

Основни уставни инструмент остваривања конститутивности сва три народа на свим нивоима власти садржан је у одредбама Амандмана LI о пропорционалној заступљености конститутивних народа и осталих у свим јавним институцијама према попису становништва из 1991. године.¹¹

⁸ Члан 109 Пословника Вијећа народа Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 89/03).

⁹ Члан 110 Пословника Вијећа народа Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 89/03).

¹⁰ Обавјештење о неким питањима остваривања уставности у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" број 29/05 од 8. маја 2005. године).

¹¹ О провођењу овог уставног принципа нема ни потребне евиденције, као ни озбиљније активности на његовој реализацији. Изузетак је, углавном, конституисање ентитетских влада у складу са овим принципом, као и приближно избалансирана национална структура у судству и тужилаштву.

Уставносудска заштита виталног националног интереса конститутивних народа

1. Уставом Босне и Херцеговине (члан VI тачка (3б)) утврђено је, поред осталог, да Уставни суд Босне и Херцеговине "има апелациону надлежност за питања из Устава која се појаве на основу пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини". Према правилима¹² и уставно-судској пракси Уставни суд Босне и Херцеговине, у том смислу, расправља и одлучује и о апелацијама на одлуке уставног суда ентитета. Тако је предвиђено да уколико Суд установи да је апелација основана може двојачко поступити: (1) може дјеловати као суд пуне јурисдикције, односно одлучити у меритуму случај, или (2) укинути пресуду и случај вратити суду који је донио ту пресуду на поновни поступак.

Такође, Уставни суд Босне и Херцеговине има надлежност и у питањима која му је проследио било који суд у Босни и Херцеговини у погледу тога да ли је закон од чијег важења његова одлука зависи компатибилан са Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, са законима Босне и Херцеговине или у погледу постојања или домашаја неког општег правила међународног јавног права.

Уставни суд Босне и Херцеговине је у неколико случајева рјешавао спорове у случају "блокаде" Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Ради се о случајевима противљења већине бошњачких, српских или хрватских делегата и оспоравања неке предложене одлуке Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине због штетности по виталне интересе једног од конститутивних народа, након што Заједничка комисија у року од пет дана не успије ријешити спорно питање, предмет се упућује Уставном суду Босне и Херцеговине да по хитном поступку испита има ли процесних неправилности (члан IV 3.ф Устава БиХ). Сагласно Уставу БиХ, Уставни суд је овлашћен да рјешава спор у којем је предложена одлука Парламентарне скупштине, по мишљењу већине делегата једног од конститутивних народа, деструктивна по витални национални интерес, а при томе су у Дому народа исцрпљена сва "парламентарна средства" за рјешавање овог питања. Ово овлашћење Уставног суда, по много чему, пред-

¹² Правила Уставног суда Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 60/05 од 30. августа 2005. године) регулисала су, у складу са Уставом Босне и Херцеговине, организацију овог Суда, поступак пред овим Судом и друга питања значајна за његов рад.

Др Миле Дмичић:
О ВИТАЛНОМ НАЦИОНАЛНОМ ИНТЕРЕСУ И ЊЕГОВОЈ ЗАШТИТИ

ставља атипичан вид активитета уставносудске инстанце, јер се практично на овај начин успоставља специфичан однос између уставносудске и законодавне власти.

2. Уколико Заједничка комисија Народне скупштине и Вијећа народа не постигне сагласност о питању да ли се закон, пропис или општи акт односи на повреду виталног интереса једног од конститутивних народа, такав закон, пропис или општи акт доставља се Вијећу за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске без одлагања.

Уставом Републике Српске утврђено је да се Вијеће за заштиту виталног интереса састоји од седам чланова, два из сваког конститутивног народа и један члан из реда Осталих. Чланове Вијећа именује Суд. Организација и начин рада Вијећа уређује се Пословником о раду Уставног суда Републике Српске.

О питањима прихватљивости захтјева о заштити виталних националних интереса утврђених Амандманом LXXVII на Устав Републике Српске Вијеће одлучује у року од једне седмице, а у даљем року од мјесец дана одлучује о меритуму захтјева који се сматрају прихватљивим.

О прихватљивости захтјева Вијеће одлучује:

1) двотрећинском већином свих чланова Вијећа ако Заједничка комисија Народне скупштине и Вијећа народа не постигне сагласност и захтјев буде прослијеђен овом Вијећу у складу са тачком б) став 5 Амандмана LXXXII на Устав Републике Српске,

2) са гласом најмање двојице чланова Вијећа ако захтјев покрене двотрећинска већина једног од клубова конститутивних народа у складу са тачком б) став 7 Амандмана LXXXII на Устав Републике Српске.¹³

Вијеће одлучује о прихватљивости у року од седам дана од пријема уредног захтјева, ако су испуњене претпоставке за одлучивање о постојању виталног националног интереса конститутивног народа утврђене у Амандману LXXXII на Устав Републике Српске. Уз захтјев за оцјену виталног националног интереса подносилац захтјева ће Вијећу обавезно доставити:

– доказ о спроведеној процедури у смислу одредаба из члана 70 Устава Републике Српске,

¹³ Члан 45 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

– образложење захтјева са назнаком повреде виталних националних интереса из члана 70 Устава Републике Српске.

Уколико Вијеће одлучи да захтјев није прихватљив, рјешење ће доставити подносиоцу захтјева и Народној скупштини Републике Српске. Кад Вијеће одлучи да је захтјев прихватљив, то ће утврдити рјешењем које се доставља подносиоцу захтјева.¹⁴ Уколико подносилац захтјева не поступи по одредбама пословника Суда, Вијеће ће донијети рјешење да је захтјев неприхватљив.¹⁵

Надаље, уколико Вијеће одлучи да је захтјев прихватљив, може затражити од подносиоца да потпуније образложи захтјев у смислу прецизнијег формулисања питања која би требало третирати као витални национални интерес, или да документује чињенице које Вијеће сматра релевантним за одлучивање. Прихватљив захтјев се доставља на одговор другом клубу или клубовима конститутивних народа и Народној скупштини Републике Српске. Допуне и одговори достављају се Вијећу у року од осам дана. Вијеће ће наставити поступак и у случају да не добије тражене допуне и одговоре.¹⁶ Вијеће о захтјеву одлучује на сједници, по одржаној јавној расправи, у складу са Законом и овим пословником. Одлуку о меритуму Вијеће доноси у року од мјесец дана од дана доношења рјешења о прихватљивости захтјева.¹⁷ Одредбе пословника Суда о правнотехничкој обради његових одлука сходно се примјењују и на рјешења и одлуке Вијећа.¹⁸

Уставносудска пракса у Републици Српској у разматрању и одлучивању о предметима који се односе на заштиту виталног националног интереса показује сву сложеност и недореченост уставне материје о виталном интересу и његовом уређивању у актима ниже правне снаге.¹⁹ Уставни суд је до сада рјешавао одређен број захтјева за заштиту виталног интереса конститутивних народа сматрајући их

¹⁴ Члан 46 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

¹⁵ Члан 47 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

¹⁶ Члан 48 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

¹⁷ Члан 49 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

¹⁸ Члан 50 Пословника Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 29/05).

¹⁹ Обавјештење Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске" број 115/05).

приоритетним и настојећи да одржи иначе веома кратке уставне рокове. У поступку одлучивања о виталном националном интересу у законодавном органу – Народној скупштини Републике Српске – још нису успостављени адекватни критеријуми и стандарди који треба да изражавају прави смисао овог уставног института.

При томе се, прије свега, мора имати у виду да се прописана процедура одлучивања о томе недовољно поштује, те да се често овакви захтјеви постављају и за питања која немају такав значај. Захтјеви који се упућују Уставном суду често су непотпуни, нејасни и без елемената који су за такве захтјеве прописани. То објективно отежава рад Суда, односно Вијећа за заштиту виталног националног интереса конститутивних народа, који мора доносити одлуке у утврђеним и иначе кратким роковима. У том циљу дајемо уставносудске случајеве пред Вијећем за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске.²⁰

Досадашња уставносудска пракса указује на неопходност прецизирања и строгог дефинисања питања виталног интереса, односно повреде виталног националног интереса, јер одредбе Устава су недоречене, неусклађене и често противрјечне, што може довести до различитог понашања, па и до грубе политизације и злоупотребе овог правног института, на што је упозорила у свом извјештају и Венецијанска комисија. Зато би требало регулисати све односе у вези са заштитом виталних националних интереса, те да се сам поступка заштите прецизира на начин који ће отклонити сваку недоследност у примјени овог значајног уставноправног механизма.

Такође, једно од спорних питања у уставносудској пракси је и то да ли се може водити уставносудски поступак ако се ради о закључцима, декларацијама и резолуцијама, који представљају ставове парламента по појединим политичким питањима. У оваквим случајевима уставносудска пракса је потврдила да ти акти не представљају правне, већ политичке акте и да Суд нема надлежност да испитује њихову суштину. Политички ставови парламента нису правна норма, која у себи садржи санкцију за њихово непоштовање, већ је то само

²⁰ Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске до сада је разматрало 32 захтјева која су се односила на оцјену да ли је повријеђен витални интерес једног од три конститутивна народа.

политички став већине, који не може угрозити било чије националне интересе.

Закључак

1. С обзиром на то да је Босна и Херцеговина сложена државна заједница и механизми остваривања и заштите виталног националног интереса конститутивних народа, аналогно томе, регулисани су у вијећу, односно дому народа - у ентитетима и на нивоу Босне и Херцеговине. Међутим, да би се он остварио и заштитио, потребно је обезбиједити функционисање и одговоран однос и свих институција Босне и Херцеговине и њених ентитета према њиховим надлежностима и обавезама у остваривању и заштити виталног националног интереса.

2. Неопходно је отклонити уопштеност, недефинисаност, неодређеност и широку уставну формулацију виталних националних интереса, процедура у вези њиховог остваривања и могућност покретања њихове заштите од стране двије особе, у складу са Уставом. Такође, потребно је, у координацији оба ентитета, редефинисати улогу Вијећа, односно Дома народа као *sui generis* органа законодавне власти које је основано с циљем заштите виталних националних интереса конститутивних народа.

3. Највеће одступање од класичне уставне концепције европских уставних судова представља надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине да има апелациону јурисдикцију по питањима из Устава који произађу из пресуда било ког суда у Босни и Херцеговини. Стварно значење ове надлежности судска пракса већ показује па се може закључивати да је ријеч о уставним надлежностима које су настале под утицајем англосаксонског судског система, у којима се у врховној судској инстанци стичу и најважније уставносудске надлежности и надлежности типичне за највиши редовни суд.

4. У оквиру Уставног суда Босне и Херцеговине потребно је, по угледу на ова тијела у ентитетима, образовати и одговарајуће вијеће за заштиту виталног интереса конститутивних народа.