

DOI: 10.7251/GFP2515030K

UDC: 342.531.1:342.826(497.6RS)

**Originalni naučni rad**

*Datum prijema rada:*  
28. maj 2025.

*Datum prihvatanja rada:*  
21. jun 2025.

## Vijeće naroda Republike Srpske specifičnosti i zablude

**Apstrakt:** Rad je posvećen analizi Vijeća naroda Republike Srpske. Ova institucija je uspostavljena nakon donošenja Odluke Ustavnog suda BiH, kojom se ustanovljava konstitutivnost naroda i odluka Viskog predstavnika u BiH. Vijeće naroda, zajedno sa Narodnom skupštinom, vrši zakonodavnu vlast, ali samo sa aspekta zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. U uvodnim razmatranjima autori se bave nastankom Vijeća naroda, zatim analiziraju njegov sastav, organizaciju i nadležnost. Posebna pažnja je usmjerena na analizu zaštite vitalnog nacionalnog interesa i procedura koje slijede nakon podnošenja zahtjeva od strane Vijeća naroda. Autori normativno analiziraju postupke Vijeća naroda, kao i dosadašnju praksu. U završnim izlaganjima zaključuje se da Vijeće naroda ne predstavlja drugi dom parlamenta, te da tumačenja koja poistovjećuju Vijeće naroda Republike Srpske sa Domom naroda Parlamentarne skupštine Federacije BiH, nisu utemeljena. Na samom kraju, autori analiziraju pravnu prirodu Vijeća naroda, a u zaključnim razmatranjima ukazuju na probleme vezane za ovu instituciju, kao i moguća rješenja.

**Ključne riječi:** Vijeće naroda Republike Srpske; Narodna skupština Republike Srpske; vitalni nacionalni interes; konstitutivnost naroda; zakonodavna vlast; Ustavni sud BiH; Visoki predstavnik.

### Prof. dr Siniša Karan

*redovni profesor Ustavnog  
prava, Fakultet pravnih nauka,  
Panevropski Univerzitet  
Apeiron,  
sinisa.karan@mup.vladars.rs*

### ma Marko Šukalo

*doktorand na Pravnom  
fakultetu Univerziteta u  
Beogradu, uža nastavno-  
naučna oblast Ustavno pravo.  
sukalomarko3@gmail.com,  
m.sukalo@cdpi.vladars.rs;  
ORCID iD: 0009-0003-9001-  
8641*

#### 1. UVOD

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini prekinuo je građanski rat i uveo nekadašnju članicu jugoslovenske federacije u proces demokratizacije u veoma heterogenim okolnostima sa tri konsitutivna naroda i dva entiteta. Aneks IV Dejtonskog sporazuma, koji predstavlja Ustav BiH, redefinisao je unutrašnju strukturu Bosne i Hercegovine, koja više nije bila jedinstvena republika, već nanovo uređena država sastavljena od dva ravnopravna entiteta. U teoriji i praksi sukobljavaju se stavovi i mišljenja o obliku državnog uređenja BiH. Znatno bi se lakše utvrdio ustavnopravni i faktički odnos entiteta i zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine da je Ustavom utvrđen oblik državnog uređenja.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> M. Dmičić, *Ustavopravi status Republike Srpske u okviru BiH – normativno i stvarno, Republika Srpska – Deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, ANURS, Banja Luka 2005, 163.

Posljedica nesumnjivo složene strukture BiH je dvodomno zakonodavno tijelo. U prvom, Predstavničkom domu predstavljeni su građani koji se biraju iz Republike Srpske, njih četrnaest, te dvadeset i osam iz Federacije BiH. Dom naroda čini po pet delegata koji su predstavnici tri konstitutivna naroda. Oba doma su ravnopravna u odlučivanju, a konstitutivni narodi su jednako predstavljeni u drugom domu parlamenta. Ravnopravnost domova i paritetna zastupljenost u drugom domu predstavljaju dva ključna načela federalnog bikameralizma.<sup>2</sup>

Ustav BiH na nekoliko mjesta pominje Narodnu skupštinu Republike Srpske i Parlamentarnu skupštinu Federacije BiH kao zakonodavna tijela entiteta. Parlament Federacije BiH je dvodom što je posljedica složene strukture Federacije BiH, koja se sastoji od deset kantona, tj. federalnih jedinica. Republika Srpska je unitarno uređen entitet, stoga je prvobitno Ustavom Republike Srpske definisano da zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština, kao jednodomno tijelo. Međutim, odlukama Ustavnog suda BiH i Visokog predstavnika međunarodne zajednice za BiH u ustavnopravni sistem Republike Srpske uvedena je nova institucija koja svoje uporište nema u Dejtonskom sporazumu, niti u preddejtonskim ustavnim aktima i sporazumima kao što su Ustav Republike Srpske, Ženevski i Njujorški principi. Riječ je o Vijeću naroda Republike Srpske. Nakon nametnutih ustavnih promjena, zakonodavac u Republici Srpskoj ostaje Narodna skupština, ali sada zajedno sa Vijećem naroda. Uz nespornu potrebu za dosljednim poštovanjem ljudskih i manjinskih prava, te prava konstitutivnih naroda u BiH, ipak ne možemo prenebregnuti intenciju nametnutih ustavnih promjena u Republici Srpskoj, koje su za krajnji cilj imale poustavljenje drugog doma zakonodavnog tijela u Republici Srpskoj, koja je jednostavan i unitaran državnopravni entitet. Čini se da je zamisao ustavotvorca bila da se u Republici Srpskoj uspostavi drugi dom nalik drugom domu parlamenta Federacije BiH, što potkrepljuju i zvanična tumačenja institucija BiH.<sup>3</sup>

Za trideset godina postojanja, Ustav Republike Srpske, koji ima sto četrdeset članova, do sada je mijenjan sedamnaest puta sa više od sto dvadeset amandmana. Mnogobrojnim izmjenama Ustava Republike Srpske, ustavni sistem je u mnogome promijenjen i suštinski se razlikuje od izvornog teksta i smisla Ustava, što svakako nije dobro, naročito jer se radi o jednom mladom ustavnom sistemu koji prolazi kroz proces demokratizacije i učvršćivanja institucija. Ispravno zaključuje profesor Vladan Petrov da „stabilnost ustava predstavlja najviši izraz načela pravne sigurnosti i potvrdu da je u jednoj zemlji volja ustava (objektivnog prava) iznad aktuelne volje politike i političara.“<sup>4</sup> Ne može se reći da ustavi Bosne i Hercegovine i njenih entiteta predstavljaju vrijednost najvećeg domašaja u očima politike i političara. Takav pristup Bosnu i Hercegovinu čini pravno nesigurnom državom.

## 2. VIJEĆE NARODA REPUBLIKE SRPSKE

### 2.1. Nastanak

Veliki broj ustavnih promjena u Republici Srpskoj uslijedio je nakon (ne)formalnih pritisaka ili pak samim odlukama visokih predstavnika međunarodne zajednice u BiH.

<sup>2</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2017, 52.

<sup>3</sup> N. Jeleč, *Asimetrije u ustavnom i političkom sistemu Bosne i Hercegovine*, <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16162?title=asimetrija-u-ustavnom-i-politickom-sistemu-bosne-i-hercegovine&pageId=0>, 8.

<sup>4</sup> V. Petrov, D. Simović, *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd 2018, 63.

Samo postojanje Visokog predstavnika za BiH predstavlja relikat davnih vremena kada su mnoge države zavisile od tuđinske vlasti.

Izmjenama Ustava Republike Srpske, kojim je uspostavljeno Vijeće naroda, pretihodile su određene pravne i političke odluke koje je neophodno sagledati. Naime, nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, entiteti su imali obavezu da svoje ustave usklade sa novim Ustavom BiH, što je i učinjeno. Međutim, ustavne revizije preživjele su odredbe koje Federaciju BiH definišu kao entitet Bošnjaka i Hrvata, te odredbe Ustava Republike Srpske koje taj entitet određuju kao entitet srpskog naroda i svih njenih građana. U ovakvim odredbama ni Venecijanska komisija nije uvidjela problem.<sup>5</sup> Tadašnji predsjedavajući Predsjedništva BiH Alija Izetbegović pokrenuo je 12. februara 1998. godine postupak pred Ustavnim sudom BiH kojim je zatražio ocjenu ustavnosti i usaglašenosti nekolicine odredaba Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije BiH sa Ustavom BiH. Trojica stranih sudija i dvoje bošnjačkih usvojili su apelaciju i uz protivljenje po dvoje sudija iz reda srpskog i hrvatskog naroda donijeli odluku prema kojoj se konstitutivnost sva tri naroda ostvaruje u oba entiteta.<sup>6</sup> Suština Odluke svodi se na garanciju svih prava i obaveza sva tri konstitutivna naroda na teritorijama oba entiteta.

Predmet brojnih rasprava i danas predstavlja pozivanje sudija Ustavnog suda, prilikom donošenja odluke o konstitutivnosti, na preambulu Ustava BiH u kojoj se u posljednjem stavu navodi da „konstitutivni narodi i svi građani odlučuju da Ustav Bosne i Hercegovine glasi:...” Nakon posljednje rečenice preambule slijedi naslov i tekst Ustava BiH. S obzirom na to da je preambula svečani, uvodni i uopšteni tekst koji prethodi ustavu, a u slučaju BiH i samom naslovu Ustava, takva preambula ne može imati obavezujuće dejstvo, te ne predstavlja normativni dio ustava.<sup>7</sup> U ovakvim slučajevima preambula uopšte ne čini dio ustava.<sup>8</sup> Ipak, Ustavni sud je donio Odluku koja je u mnogome izmijenila ustavni život BiH, a parlamenti entiteta imali su obavezu da svoje ustave usaglase sa navedenom Odlukom.

Visoki predstavnik za BiH je u međuvremenu nametnuo zakonsku obavezu entitetima da amandmanskim djelovanjem izmijene postojeće ustave. Dodatnom odlukom formirao je ustavne komisije u okviru entitetskih parlamenata koje su imale zadatak da zaštite vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda u prelaznom periodu i učestvuju u postupku izrade ustavnih amandmana.<sup>9</sup> Visoki predstavnik je ove odluke, kao i mnogobrojne druge koje su uslijedile, donosio na osnovu „bonskih ovlašćenja”. „Bonska ovlašćenja” nisu dejtonska ovlašćenja Visokog predstavnika, niti ona svoje izvorište nalaze u Parlamentarnoj skupštini BiH. Njihovo postojanje i upotreba predstavlja moćnu, ali obmanjujuću pravnu fikciju.<sup>10</sup>

Nakon mnogo otpora, prije svega Vlade Republike Srpske, Komisija za ustavna pita-

<sup>5</sup> Draft Opinion on the Compatibility of the Constitutions of the Federation Of B&H and the Republika Srpska with the Constitution Of B&H, Venice Commission, 24. jun 1996, 2 (dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1996\)056-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1996)056-e)).

<sup>6</sup> Odluka Ustavnog suda BiH, broj U-5/98

<sup>7</sup> T. Ginsburg et al, “We The Peoples”: The Global Origins Of Constitutional Preambles, 2014, 46 Geo. Wash. Int’l L. Rev. 101, 104.

<sup>8</sup> R. Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2017, 42.

<sup>9</sup> M. Mikeš, *Politički i pravni procesi*, Atlantik bb, Banja Luka 2005, 52.

<sup>10</sup> T. Banning, The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment, Goettingen Journal of International Law 6, 2014, 2, 259-302, crp 302.

nja koja je uspostavljena pri Narodnoj skupštini, uputila je u skupštinsku proceduru prijedloge ustavnih amandmana, koji su dvotrećinskom većinom i usvojeni 18. aprila 2002. godine. Dan nakon ustavnih promjena, Visoki predstavnik je ponovo reagovao prihvativši ustavne promjene, ali je i dodatno izmijenio četiri tek usvojena amandmana. Federacija BiH nije obezbijedila dovoljno široku podršku za izmjene ustava, te je Visoki predstavnik svojom odlukom nametnuo izmjene Ustava Federacije BiH.<sup>11</sup> Usvajanjem amandmana u Narodnoj skupštini Republike Srpske i dodatnom intervencijom Visokog predstavnika, Republika Srpska je u potpunosti provela Odluku Ustavnog suda BiH, tzv. odluku o konstitutivnosti naroda.

Komplementarnim sadejstvom Ustavnog suda BiH i Visokog predstavnika izmijenjen je dejtonski koncept Bosne i Hercegovine, a ustavne pozicije entiteta su uzdrmane. Nakon nametnutih ustavnih promjena Republika Srpska više nije bila država samo srpskog naroda i svih građana, srpski jezik i ćirilčno pismo više nisu bili jedini zvanični jezik i pismo, a granica sa Federacijom BiH preimenovana je u međuentitetsku liniju. Republici Srpskoj je nametnuta obaveza da bira i dva potpredsjednika Republike iz druga dva konstitutivna naroda, kao i Narodna skupština, te je svim narodima zagarantovano proporcionalno učešće u raspodjeli javnih funkcija. Vlada Republike Srpske, nakon ustavnih promjena, sastoji se iz šesnaest ministarstava od kojih pet pripada Bošnjacima, tri Hrvatima, dok dva potpredsjednika Vlade moraju pripadati onim konstitutivnim narodima koji ne vrše funkciju predsjednika Vlade.

Prilikom političkih pregovora srpski predstavnici su zagovarali ideju da već uspostavljena Komisija za ustavna pitanja Narodne skupštine nastavi svoj rad i da se u budućem periodu stara o zaštiti vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Bošnjački i hrvatski politički predstavnici težili su uspostavi klasičnog drugog doma parlamenta u Republici Srpskoj, koji bi bio ekvivalent Domu naroda Parlamentarne skupštine Federacije BiH.<sup>12</sup> Ni jednom, ni drugom zahtjevu nije bilo moguće udovoljiti, te je kompromisnim rješenjem uspostavljeno Vijeće naroda Republike Srpske, kao zakonodavni organ sa suženom funkcijom zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.<sup>13</sup> Analizom ustavnih promjena koje su posljedica Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, prema mišljenju Venecijanske komisije došlo je do potpunog preinačenja Ustava Republike Srpske.<sup>14</sup>

## **2.2. Sastav i unutrašnja organizacija**

### **2.2.1. Izbor i konstituisanje**

Vijeće naroda Republike Srpske bira se na paritetnoj osnovi i ukupno broji dvadeset i osam delegata. Klubovi konstitutivnih naroda imaju po osam delegata, dok klub Ostalih čine četiri delegata. Amandmanskim izmjenama Ustava definisano je da druga dva konstitutivna naroda moraju biti zastupljena u Narodnoj skupštini sa po najmanje četiri po-

<sup>11</sup> M. Mikeš, 62.

<sup>12</sup> M. Mikeš, 74.

<sup>13</sup> Ustav Republike Srpske - URS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11, čl. 69, dopunjen Amandmanom LXXVI

<sup>14</sup> Comments on the Implementation of Decision U5/98 ("Constituent Peoples") of the Constitutional Court of B&H by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska, Venice Commission, 1. oktobar 2002 ("Коментарии Венецијанске комисије из 2002. ") (доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2002\)127-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2002)127-e)), стр. 5.

slanika, što je važno za potonji izbor delegata u Vijeću naroda.<sup>15</sup> Izbor delegata u Vijeće naroda je posredan i slijedi nakon konstituisanja Narodne skupštine. Delegatu u Vijeću naroda bira odgovarajući klub poslanika Narodne skupštine i to srpski poslanici biraju srpske delegate, bošnjački bošnjačke, poslanici hrvatske nacionalnosti biraju hrvatske delegate. Poslanici iz reda ostalih naroda biraju delegate Vijeća naroda iz reda ostalih. Svaki poslanik može predložiti jednog ili više kandidata za delegata.<sup>16</sup> Međutim, može se zadesiti da je broj poslanika nekog konstitutivnog naroda, ili ostalih, manji u odnosu na predviđeni broj delegata u odgovarajućem klubu u Vijeću naroda. Amandman LXXVIII na Ustav Republike Srpske predvidio je rješenje za navedenu situaciju. U opisanom slučaju formiraće se dodatni *ad hoc* klubovi iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda, ili ostalih, a činiće ih odbornici u skupštinama gradova/opština u Republici Srpskoj koji će izabrati delegate u Vijeće naroda kako bi svaki od četiri kluba bio popunjen. Delegati se biraju na period od četiri godine. Amandmanom LXXIX određeno je da mandat delegata prestaje skraćivanjem mandata Narodnoj skupštini ili njenim raspuštanjem.

Nakon verifikacije mandata na konstitutivnoj sjednici delegati polažu zakletvu. Na konstitutivnoj sjednici Vijeća, na prijedlog klubova delegata ili najmanje jedne trećine delegata jednog kluba, bira se predsjedavajući i tri potpredsjedavajuća Vijeća naroda većinom glasova ukupnog broja delegata.<sup>17</sup> Predsjedavajući i tri potpredsjedavajuća biraju se iz reda tri konstitutivna naroda i iz reda ostalih. Dalje, na konstitutivnoj sjednici Vijeća naroda bira se generalni sekretar natpolovičnom većinom od ukupnog broja delegata, a sekretar može biti diplomirani pravnik sa najmanje pet godina pravnčkog iskustva. Sjednica završava izborom rukovodstava i članova radnih tijela.

### **2.2.2. Organi, funkcioneri i radna tijela**

Organi Vijeća naroda su Predsjedništvo i Kolegijum Vijeća. Predsjedavajući i tri potpredsjedavajuća Vijeća čine Predsjedništvo koje je nadležno da između ostalog: razmatra zakone i druge akte Narodne skupštine u slučaju kada najmanje dva od četiri člana Predsjedništva smatraju da je povrijeđen vitalni nacionalni interes; utvrđuje prijedlog Poslovnika Vijeća; pokreće inicijativu za utvrđivanje dnevnog reda sjednica Vijeća; utvrđuje prijedlog za obezbjeđenje sredstava za rad Vijeća i godišnji plan nabavki; utvrđuje odgovor ustavnim sudovima Republike Srpske i BiH u vezi sa nadležnostima Vijeća; stara se o saradnji Vijeća sa drugim institucijama Republike Srpske i BiH.<sup>18</sup>

Drugi kolektivni organ, Kolegijum Vijeća, čine predsjedavajući, potpredsjedavajući, predsjednici klubova delegata i generalni sekretar, a po pozivu sjednicama mogu prisustvovati predsjednici radnih tijela ili predstavnici drugih institucija. Kolegijum je nadležan da: obavlja konsultacije u vezi sa dnevnim redom, vremenom i mjestom održavanja sjednica Vijeća; predlaže mjere za obezbjeđenje funkcionisanja Vijeća u toku ratnog ili vanrednog stanja; daje mišljenje o prijedlogu Poslovnika; stara se o primjeni Kodeksa po-

<sup>15</sup> URS, čl. 71, dopunjen Amandmanom LXXVIII

<sup>16</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine - IZBiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, čl. 11.12, st. 2.

<sup>17</sup> Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske - PVNRS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 104/19, čl. 15.

<sup>18</sup> PVNRS, čl. 50.

našanja delegata; ostvaruje saradnju sa Kolegijumom Narodne skupštine.<sup>19</sup>

Funkcioneri Vijeća naroda su predsjedavajući, tri potpredsjedavajuća i generalni sekretar. Predsjedavajući Vijeća ima uobičajene nadležnosti koje pripadaju predsjedniku kolektivnog predstavničkog tijela i on je nadležan da: predstavlja Vijeće; utvrđuje i predlaže dnevni red sjednica Vijeća, mjesto i vrijeme održavanja; saziva i predsjedava sjednicama Vijeća, Predsjedništva i Kolegijuma; razmatra zakone i druge propise Narodne skupštine sa aspekta vitalnog nacionalnog interesa; potpisuje akte Vijeća; pokreće inicijative za izmjene postojećih akata Vijeća; učestvuje u radu zajedničke komisije Narodne skupštine i Vijeća naroda.<sup>20</sup> Predsjedavajućem funkcija može prestati prije isteka vremena na koje je izabran ostavkom, razrješenjem, trajnim gubitkom sposobnosti ili u slučaju smrti. Izglasavanjem nepovjerenja, natpolovičnom većinom glasova svih delegata, predsjedavajući se razriješava, te će se u tom slučaju pristupiti izboru novog predsjedavajućeg.

Poptredsjedavajući Vijeća učestvuju u pripremama sjednica i obavljanju drugih poslova, pomažući predsjedavajućem. Ovlašćeni su da: razmatraju zakone i druge propise sa aspekta vitalnog nacionalnog interesa; učestvuju u radu Predsjedništva i Kolegijuma; na osnovu ovlašćenja sazivaju i vode sjednice Vijeća, te obavljaju druge poslove predviđene Poslovnikom. Generalni sekretar rukovodi Službom Vijeća i odgovoran je za svoj rad Predsjedništvu i Vijeću naroda.

Vijeće naroda poslove iz svoje nadležnosti ostvaruje i radom u stalnim i privremenim radnim tijelima. Kada odlučuje o osnivanju privremenih radnih tijela, Vijeće uređuje i njihov naziv, nadležnost, sastav i zadatke. Članovi radnih tijela biraju se na prijedlog klubova delegata, većinom glasova svih delegata, a njihovim radom rukovodi predsjednik radnog tijela koji organizuje rad, predlaže dnevni red i predsjedava tijelom, sarađuje sa drugim predsjednicima radnih tijela i stara se o ostvarivanju načela javnosti rada. Radna tijela imaju zamjenike predsjednika koji ne mogu biti iz istog kluba u odnosu na predsjednika. Stalna radna tijela Vijeća naroda su komisija za izbor i imenovanja, administrativna komisija, ustavna komisija i zakonodavno – pravna komisija.

Komisija za izbor i imenovanja, između ostalog, stara se o oduzimanju imuniteta delegatu, te podnosi izvještaj o prestanku mandata delegata i izboru novog delegata. Ustavna komisija sastoji se od jedanaest članova. Predsjednik, zamjenik predsjednika i pet članova komisije su delegati, i to po dva delegata iz konstitutivnih naroda i jedan iz reda ostalih, dok preostala četiri člana dolaze iz reda uglednih stručnjaka i to po jedan iz tri naroda i potonji iz reda ostalih. Ova komisija prati primjenu i razmatra nacрте akata o promjeni Ustava Republike Srpske i odgovara Ustavnom sudu u vezi sporova o ustavnosti akata Vijeća.<sup>21</sup> Zakonodavno – pravna komisija utvrđuje nacрте akata Vijeća, vodi računa o njihovoj ustavnosti, razmatra prijedloge akata o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa i utvrđuje nacрт teksta Poslovnika Vijeća naroda.<sup>22</sup>

### **2.2.3. Klubovi delegata i položaj delegata**

Nakon verifikacije mandata, na konstitutivnoj sjednici Vijeća naroda, svaki konstitutivni narod i ostali obrazuju klubove delegata. Klubovi delegata su ustavom garantovana kategorija, dok Poslovnik Vijeća naroda detaljno razrađuje pitanja važna za njihovo funkcionisanje.

<sup>19</sup> PVNRS, čl. 52.

<sup>20</sup> PVNRS, čl. 37.

<sup>21</sup> PVNRS, čl. 65.

<sup>22</sup> PVNRS, čl. 67.

Svaki delegat može predložiti kandidata za predsjednika i zamjenika predsjednika kluba delegata, koji se biraju natpolovičnom većinom glasova svih delegata kluba. Klubovi delegata nadležni su da: razmatraju zakone i druge akte Narodne skupštine sa aspekta vitalnog nacionalnog interesa; razmatraju prijedloge akata za promjenu Ustava; razmatraju prijedlog za izbor sudija Ustavnog suda Republike Srpske; razmatraju akte koje usvaja Vijeće; predlažu kandidate za (pot)predsjedavajućeg; predlažu kandidate za članove radnih tijela; utvrđuju stavove u vezi sa radom Vijeća; razmatraju dnevni red sjednica Vijeća; predlažu održavanje posebne sjednice Vijeća i drugo.<sup>23</sup> Klubovi delegata rade na sjednicama koje mogu biti redovne, posebne, telefonske ili elektronske, a koje saziva predsjednik kluba, a odluke se usvajaju većinom glasova svih delegata.

Delegati Vijeća naroda imaju pravo na novčanu naknadu, a svoju dužnost mogu obavljati sa ili bez zasnivanja radnog odnosa. Delegati su u obavezi da se ponašaju u skladu sa Kodeksom ponašanja<sup>24</sup> i da po slobodnoj savjesti učestvuju u radu Vijeća, pri čemu su zaposleni u Službi Vijeća dužni da pružaju pomoć delegatima u njihovom radu. Delegati uživaju delegatski imunitet od verifikovanja do prestanka mandata. O oduzimanju imuniteta u svakom konkretnom slučaju odlučuje Vijeće naroda na prijedlog komisije za izbor i imenovanje. Delegati su zaštićeni u krivičnim i parničnim postupcima imunitetom, zbog kojeg delegat ne može krivično ili građanski odgovarati za postupke izvršene u okviru njegovih dužnosti u Vijeću naroda.<sup>25</sup> Delegat se može u svakom trenutku pozvati na delegatski imunitet. Iz odredaba o imunitetu delegata jasno je da se radi o imunitetu neodgovornosti koji počiva na slobodi govora. Imunitet treba da obezbijedi nezavisnost kolektivnog predstavničkog tijela i ojača njegov autoritet.<sup>26</sup> Delegat u Vijeću naroda ne može biti narodni poslanik ili odbornik u skupštini grada/opštine.<sup>27</sup> Ovakvom odredbom Ustava ustanovljen je inkompatibilitet delegatske funkcije sa drugim predstavničkim funkcijama u Republici Srpskoj.

#### **2.2.4. Sjednice i odlučivanje**

Sjednice Vijeća naroda se održavaju u dva stalna zasjedanja između kojih je ljetna pauza. Sjednica sazvana u vezi sa postupkom zaštite vitalnih nacionalnih interesa održava se najkasnije u roku od trideset dana od dostavljanja zakona ili drugih akata izglasanih u Narodnoj skupštini. Sjednicu saziva i njome predsjedava predsjedavajući Vijeća, a ukoliko predsjedavajući ne sazove sjednicu, u roku od pet dana sjednicu može sazvati potpredsjedavajući.<sup>28</sup> Kvorum za održavanje sjednice postoji ako sjednici prisustvuje većina od ukupnog broja delegata Vijeća. Vijeće naroda donosi odluke većinom glasova svih delegata javnim ili tajnim glasanjem.<sup>29</sup> Javno glasanje je pravilo, a tajno glasanje će uslijediti u slučajevima predviđenim zakonom, poslovnikom ili ako tako odluči natpolovična većina delegata.

Prije izjašnjavanja, o svakoj tački dnevnog reda se vodi rasprava u načelu i o pojedinostima kada delegati mogu da diskutuju o određenim članovima zakona ili drugih akata

<sup>23</sup> PVNRS, čl. 30.

<sup>24</sup> Kodeks ponašanja delegata u Vijeću naroda Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 104/19

<sup>25</sup> URS, čl. 73, dopunjen amandmanom LXXX

<sup>26</sup> V. Petrov, 70.

<sup>27</sup> URS, Amandman LXXVIII

<sup>28</sup> PVNRS, čl. 68, 69.

<sup>29</sup> PVNRS, čl. 89.

ili o amandmanima na zakone. Ako je na dnevnom redu sjednice Vijeća zakon ili drugi propis koji se odnosi na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa onda će raspravi prethoditi izlaganja pokretača postupka i predstavnika donosioca osporenog akta.<sup>30</sup> Amandmane na akte Vijeća može podnositi klub delegata ili svaki delegat ponaosob najkasnije dvadeset i četiri časa prije početka sjednice Vijeća, u pisanom obliku sa obrazloženjem. Kada je riječ o amandmanima na zakone i druge propise u postupku zaštite vitalnog nacionalnog interesa oni se podnose u pisanom obliku sa obrazloženjem najkasnije u roku od sedam dana od dana donošenja odluke o pokretanju postupka. O svakom amandmanu se raspravlja i glasa posebno, a prvi se izjašnjava klub delegata koji je pokrenuo proceduru zaštite vitalnog nacionalnog interesa.<sup>31</sup>

### 3. NADLEŽNOST

Vijeće naroda Republike Srpske donosi poslovnik, odluke, zaključke, deklaracije, rezolucije, preporuke i druge akte utvrđene Ustavom i zakonom.<sup>32</sup> Međutim, najznačajnije nadležnosti Vijeća naroda mogu se podijeliti u dvije grupe. Prvu grupu čine nadležnosti o kojima Vijeća naroda potpuno ravnopravno odlučuje sa Narodnom skupštinom, dok drugu predstavljaju nadležnosti vezane za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, što je *sine qua non* ove institucije.

#### 3.1. Nadležnosti karakteristične za drugi dom parlamenta

Već je bilo govora da postoje oprečni stavovi o tome da li je Vijeće naroda drugi dom parlamenta Republike Srpske ili nije, međutim, kada su u pitanju dvije veoma važne nadležnosti, Vijeće naroda ima atribut drugog doma zakonodavnog tijela. Naime, u slučaju promjene Ustava Republike Srpske i izbora sudija Ustavnog suda Republike Srpske, Vijeće naroda ima ingerencije drugog doma jer potpuno ravnopravno odlučuje o pomenutim pitanjima zajedno sa Narodnom skupštinom.

Prije utvrđivanja prijedloga ustavnih amandmana od strane Odbora za ustavna pitanja Narodne skupštine, nacrt ustavnih amandmana u fazi javne rasprave razmatraju klubovi delegata i ustavna komisija Vijeća naroda, te svoje primjedbe i prijedloge dostavljaju skupštinskom Odboru.<sup>33</sup> O prijedlogu akta za promjenu Ustava odlučuju Narodna skupština i Vijeće naroda. Za promjenu Ustava neophodna je podrška najmanje dvije trećine narodnih poslanika i većina glasova u svakom klubu delegata u Vijeću naroda. Ako prijedlog za izmjenu Ustava ne dobije potrebnu podršku, novi prijedlog za promjenu po istom pitanju može uslijediti tek po isteku tri mjeseca od prethodnog neuspjelog pokušaja.<sup>34</sup>

Sudije Ustavnog suda Republike Srpske bira Narodna skupština i Vijeće naroda na prijedlog Predsjednika Republike.<sup>35</sup> Za razliku od ustavnih promjena, za izbor sudija Ustavnog suda zahtijeva se natpolovična većina glasova svih delegata Vijeća naroda koji odlučuju o izboru sudija u plenumu, dakle potrebno je da za izbor sudija glasa najmanje petnaest delegata Vijeća naroda.<sup>36</sup> Istim Amandmanom LXXXVIII na Ustav Republike Srpske,

<sup>30</sup> PVNRS, čl. 76.

<sup>31</sup> PVNRS, čl. 82.

<sup>32</sup> PVNRS, čl. 117.

<sup>33</sup> PVNRS, čl. 109.

<sup>34</sup> URS, čl. 135, dopunjen amandmanom LXXXIX

<sup>35</sup> URS, Amandman LXXXVIII

<sup>36</sup> PVNRS, čl. 89.

kojim se definiše nadležnost Vijeća naroda za izbor sudija Ustavnog suda, uspostavlja se i Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu, koje ima sedam članova, po dvoje sudija iz sva tri konstitutivna naroda i jednog sudiju iz reda ostalih naroda.

### 3.2. Zaštita vitalnog nacionalnog interesa

*Ratio* uspostavljanja Vijeća naroda je zaštita vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Delegati iz kluba ostalih naroda nemaju pravo na ovakvu zaštitu, ali ravnopravno odlučuju o eventualnim povredama vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Nacionalni i entitetski interesi zaštićeni su i na nivou BiH u skladu sa principima konsocijativne demokratije.<sup>37</sup>

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše zajedno Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi izglasani u Narodnoj skupštini, a koji se odnose na vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda stupiće na snagu tek po usvajanju u Vijeću naroda.<sup>38</sup> Ustav Republike Srpske definiše vitalne nacionalne interese metodom enumeracije, ali i neshvatljivo posljednjim stavom Amandmana LXXVII opštom klauzulom proširuje pitanja koja se tiču vitalnog nacionalnog interesa. Ustav navodi da vitalni nacionalni interes predstavlja: ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; idenitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe; teritorijalna organizacija; sistem javnog informisanja; te druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda.<sup>39</sup> Ovako široko definisan vitalni nacionalni interes stvara mogućnosti za zloupotrebu ovog instituta, što se i dešavalo u praksi.

Narodna skupština nakon usvajanja dostavlja Vijeću naroda zakone, propise ili druge akte, a klubovi delegata, predsjedavajući ili potpredsjedavajući mogu da u roku od sedam dana odluče da li će pokrenuti postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Amandmanom LXXXII na Ustav Republike Srpske propisane su procedure koje slijede nakon pokretanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa, u zavisnosti od toga ko je pokretač postupka. Naime, ukoliko najmanje dva člana Predsjedništva Vijeća naroda, dakle predsjedavajući i(li) potpredsjedavajući, smatraju da je zakonom ili drugim aktom Narodne skupštine povrijeđen vitalni nacionalni interes, takav zakon ili akt naći će se na dnevnom redu sjednice Vijeća naroda kao pitanje od vitalnog interesa. Ako većina delegata svakog kluba glasa za sporni zakon ili drugi akt, smatraće se da su oni usvojeni, a ukoliko budu predloženi amandmani na sporni zakon ili akt i Vijeće podrži amandmane, onda se tako amandirani zakon vraća Narodnoj skupštini na odobravanje. Međutim, ako delegati Vijeća naroda ne mogu postići saglasnost u pogledu spornog zakona ili predloženih amandmana uslijediće formiranje zajedničke komisije, koja se sastoji od po pet predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda.<sup>40</sup> Zajednička komisija u roku od sedam dana odlučuje konsenzusom i ako usaglasi tekst spornog zakona, isti se smatra usvojenim, u suprotnom sporni zakon se vra-

<sup>37</sup> M. Šukalo, *Mehanizmi zaštite nacionalnih i entitetskih interesa u bosanskohercegovačkom parlamentarizmu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, Beograd, 2023. 103.

<sup>38</sup> URS, čl. 69, dopunjen amandmanom LXXVI

<sup>39</sup> URS, čl. 70, dopunjen amandmanom LXXVII

<sup>40</sup> URS, dopunjen amandmanom LXXXII, st. a)

ća predlagaču na ponovni postupak, pri čemu novi prijedlog zakona ili propisa ne može biti istovjetan osporenom.<sup>41</sup>

Ukoliko samo jedan član Predsjedništva Vijeća naroda smatra da je povrijeđen vitalni nacionalni interes, njegov prijedlog mogu podržati dvije trećine delegata odgovarajućeg kluba i pokrenuti postupak. Dvije trećine delegata jednog od klubova konstitutivnih naroda mogu i samostalno pokrenuti postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Nakon pokretanja postupka od strane dvije trećine delegata jednog od klubova tri naroda, Vijeće naroda će na sjednici razmatrati ovaj zahtjev. Sporni zakon ili akt biće usvojen ako ga podrži svaki klub većinom glasova svih delegata kluba. U slučaju da se klubovi i delegati usaglasu o mogućim amandmanima, zakon ili drugi akt biće ponovo dostavljeni Narodnoj skupštini na odobrenje. Međutim, ako se ne postigne saglasnost oko spornog zakona ili predloženih amandmana, formira se Zajednička komisija, koja na paritetnoj osnovi i konsenzusom traga za rješenjem.<sup>42</sup> Međutim, završetak procedure se razlikuje od prethodne, jer u slučaju neuspjeha Zajedničke komisije sporni zakon ili drugi propis sa obrazloženjem se upućuje Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske.

Vijeće Ustavnog suda ima rok od sedam dana da odluči dvotrećinskom većinom o prihvatljivosti zahtjeva, a u roku od mjesec dana o meritumu slučaja, ako je prethodno ocijenio da su ispunjeni proceduralni uslovi i da se sporni zakon ili akt odnosi na vitalne interese definisane Ustavom. Ukoliko proceduru pokrene dvije trećine delegata jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvoje sudija da bi sud odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ustavni sud je zauzeo mišljenje da treba da postoji jedinstveno odlučivanje u meritumu, bez obzira ko je pokretač postupka.<sup>43</sup> Zakon će se smatrati neusvojenim ako Sud pozitivno odluči, a ukoliko Vijeće Ustavnog suda odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni nacionalni interes, zakon se smatra usvojenim.<sup>44</sup>

U dosadašnjoj praksi povodom zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa Ustavni sud je zauzeo stav da svaki zahtjev mora biti obrazložen, te je odbacio mogućnost da ocjenjuje zaključke, deklaracije i rezolucije Narodne skupštine, jer je zaključio, potpuno ispravno, da Ustavni sud nema ingerenciju da ocjenjuje političke akte, već samo akte pravne prirode.<sup>45</sup>

Tokom pet saziva Vijeća naroda Republike Srpske od 29. aprila 2003. godine do decembra 2022. godine pokrenut je 161 postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, pri čemu je na Zajedničkoj komisiji za usaglašavanje zakona, propisa i akata usaglašeno 27 propisa. Predlagaču je vraćeno 9 spornih propisa na ponovni postupak, dok je 18 odluka o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa povučeno. Vijeću Ustavnog suda je upućeno 107 zahtjeva za zaštitu vitalnog interesa. Vijeće Ustavnog suda je prihvatilo da odlučuje o 63 zahtjeva, dok je odbacilo 44 ocjenjujući da nisu ispunjeni uslovi. U 54 slučaja Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa je odlučilo da nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, jedan postupak je obustavljen, a u 8 slučajeva je odlučeno da je došlo do povrede vitalnih nacionalnih interesa. Većinu postupaka pokretalo je dvije trećine delegata nekog od klubova (u najvećem broju

<sup>41</sup> Poslovnik o radu Zajedničke komisije NSRS i VNRS za usaglašavanje zakona, propisa i akata, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 76/04, čl. 10, 11.

<sup>42</sup> URS, dopunjen amandmanom LXXXII, st. b)

<sup>43</sup> P. Kunić, S. Karan, *Ustavno paravo*, FBZ, Banja Luka, 2012, 281.

<sup>44</sup> S. Karan, *Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini*, FBZ, Banja Luka, 2011, 172.

<sup>45</sup> S. Karan, 175.

slučajeva bošnjački klub). Vidljivo je da je Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa veći dio zahtjeva ocijenilo neprihvatljivim, dok je u slučajevima o kojima je odlučivalo meritorno samo osam puta ocijenilo da je povrijeđen vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda. Ovakva praksa ukazuje na to da je postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u najvećem broju slučajeva pokretan iz političkih razloga i da je posrijedi zloupotreba ovog instituta od strane delegata u Vijeću naroda.

#### 4. PRAVNA PRIRODA

Ustav Republike Srpske određuje da zakonodavnu vlast vrše Narodna skupština i Vijeće naroda, ali odmah nakon ove odrednice, Ustav ograničava zakonodavnu vlast Vijeća naroda na samo one zakone ili druge propise kojima se povređuju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda. Dakle, zakonodavna nadležnost Vijeća naroda nije potpuna, niti ravnopravna sa Narodnom skupštinom. Međutim, u dva slučaja Vijeće naroda jeste ravnopravno prilikom odlučivanja sa Narodnom skupštinom, a to su sučajevi promjene Ustava i izbora sudija Ustavnog suda. U navedenim situacijama Vijeće naroda ima ingerencije drugog doma parlamenta, ali ne možemo zanemariti osnovnu nadležnost Vijeća koja je ključna prilikom određivanja pravne prirode ove institucije. Moramo se podsjetiti i razloga koji je prethodio uspostavljanju Vijeća naroda, a to je Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Dakle cilj je bio da se uspostave i zaštite prava konstitutivnih naroda, a ne da se uspostavi drugi dom parlamenta, iako su takve težnje bile izražene tokom pregovora. Vijeće naroda učestvuje u zakonodavnoj vlasti ali u mjeri koja je potrebna da bi se zaštitio vitalni nacionalni interes. Ne možemo se složiti sa mišljenjima koja Vijeće naroda Republike Srpske upoređuju sa Domom naroda parlamenta Federacije BiH ili Domom naroda parlamenta BiH. Pomenuti domovi naroda su klasični i ravnopravni drugi domovi karakteristični za federalno uređene države, kakve su i Federacija BiH i u najblažem tumačenju i BiH.<sup>46</sup> Republika Srpska je unitaran entitet sa jednodomnim narodnim predstavništvom. Namjernu zabluđu u ustavnopravni sistem BiH i njenih entiteta unose politički faktori težeći izjednačavanju uloge Vijeća naroda sa domovima naroda parlamenta Federacije BiH i same BiH.

Vijeće naroda nije dom Narodne skupštine, nego je samostalna politička institucija, koja nema pravo zakonodavne inicijative.<sup>47</sup> Vijeće naroda u suštini vetira zakone ili druge propise za koje smatra da povređuju vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda. Ovakav veto je suspenzivne prirode, ali suštinski može zadobiti apsolutni karakter u zavisnosti od odluka Zajedničke komisije ili Vijeća za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa pri Ustavnom sudu. Neravnopravnost Vijeća naroda i Narodne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti posljedica je unitarnog uređenja Republike Srpske, kojem više odgovara jednodomno narodno predstavništvo, dok Vijeće naroda postoji radi ostvarivanja jedne svrhe, zaštite vitalnih nacionalnih interesa.<sup>48</sup>

Iako u dva slučaja ravnopravno odlučuje sa Narodnom skupštinom, Vijeće naroda se ne može predstaviti kao drugi dom parlamenta sa ograničenim ingerencijama, kako

<sup>46</sup> Više: S. Karan, M. Šukalo, *Bosna i Hercegovina – 25 godina razvoja federalizma*, Pravna riječ – časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika Republike Srpske, br: 62/2020, god. XVII, Banja Luka 2020.

<sup>47</sup> N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo BiH*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012, 411.

<sup>48</sup> N. Ademović, J. Marko, G. Marković, 412.

navode pojedini autori.<sup>49</sup> Vijeće naroda, uostalom kao i mnoga druga rješenja i institucije u BiH, po svojoj prirodi je jedinstveno i specifično. Čini se da je Vijeće naroda Republike Srpske najispravnije odrediti kao *sui generis* zakonodavnu instituciju svedenu na mjeru potrebnu za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda u BiH.

## 5. ZAKLJUČAK

Vijeće naroda originerno ne pripada ustavnom sistemu Republike Srpske, već je u pravni život uvedeno Odlukom Ustavnog suda BiH i potonjim odlukama Visokog predstavnika za BiH. Ustavni sud BiH i Visoki predstavnik predstavljaju specifičnu institucionalnu simbiozu koja za cilj ima uspostavljanje građanske države BiH, obezvređivanje dejtonske strukture države i svođenje nadležnosti entiteta na statističku grešku. Uspostavljanje Vijeća naroda bio je jedan od koraka u ostvarivanju pomenute namjere, međutim, Vijeće naroda nikada nije postalo drugi dom parlamenta Republike Srpske.

Stara boljka nedovršenog, konfuznog i učestalo mijenjanog pravnog sistema u BiH i Republici Srpskoj, koja se ogleda u prepisivanju odredbi akata više pravne snage prilikom izrade akata manje snage nastavila se i u materiji koja je predmet ovog rada. Izborni zakoni BiH i Republike Srpske sadrže mnoge identične odredbe, a još više zamjerki bi se moglo uputiti Poslovniku Vijeća naroda koji je prepisao veći dio ustavnih odredbi o Vijeću naroda. Neophodno je prilikom izrade akata niže pravne snage od samog ustava, voditi računa o tome šta predstavlja *materiae constitutionis* kako bi se izbjeglo suviše ponavljanje ustavnih normi.

Ustavna definicija vitalnog nacionalnog interesa predstavlja poligon za opstruisanje zakonodavnog postupka u Republici Srpskoj, što smo i uvidjeli u predstavljenoj analizi dosadašnjih zahtjeva povodom vitalnog nacionalnog interesa. Ustav Republike Srpske je pretrpio previše izmjena i izgubio svoje autentično značenje. Svakako da postoji realna potreba za novim ustavom Republike Srpske, koji treba da bude usvojen bez uplitanja i uticaja eksternih faktora, kako bi narod slobodno izrazio svoju suverenu volju. Prilikom revizije Ustava trebalo bi razmisliti o samom postojanju Vijeća naroda, koje čini se, nije ostvarilo svoju osnovnu funkciju, nego se u dosadašnjih pet saziva opredijelilo za opstrukcije zakonodavnog postupka. Republika Srpska bi trebalo da ima jednodomno narodno predstavništvo, a obrazovanjem posebne ustavne komisije mogli bi se zaštititi nacionalni interesi naroda. U svakom slučaju, generalna klauzula prilikom definisanja vitalnog nacionalnog interesa u Ustavu, prema kojoj dvije trećine delegata jednog kluba u Vijeću naroda mogu svako pitanje proglasiti vitalnim interesom je, bez ikakve sumnje, suvišna.

U slučaju da Vijeće naroda preživi buduće revizije Ustava Republike Srpske, neophodno bi bilo urediti ovu instituciju na primjereniji način, te spriječiti mogućnost opstrukcije zakonodavnog postupka i to brisanjem opšte klauzule prilikom određivanja vitalnog interesa. Potrebno je precizirati sve rokove vezane za rad Vijeća, kao i odrediti vrstu akata koji mogu biti predmet kontrole u slučaju zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Sporna je i odredba Ustava kojom se određuje da su dovoljna samo dva glasa sudija Vijeća za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu prilikom odlučivanja u meritumu ako je postupak zaštite pokrenut glasovima dvije trećine delagata jednog od klubova.

Zaštita vitalnih nacionalnih interesa treba da se vrati u sferu prava. Do sada je ovaj instrument u najvećem broju slučajeva korišćen iz potpuno političkih pobuda, što je stvorilo

<sup>49</sup> M. Mikeš, *Stav*, Atlantik bb, Banja Luka, 2012, 91.

odstupnicu i averziju prema ovoj instituciji. Ustav bi morao na dosljedan način redefinisati većinu odredaba posvećenih Vijeću naroda Republike Srpske.

## 6. LITERATURA

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G. *Ustavno pravo BiH*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2012.
- Banning, T. The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment, *Goettingen Journal of International Law* 6, 2014.
- Ginsburg, T. et al, "We The Peoples": The Global Origins Of Constitutional Preambles, 2014, 46 *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*
- Dmičić, M. *Ustavopravi status Republike Srpske u okviru BiH – normativno i stvarno, Republika Srpska – Deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Akademija nauka i umjetnosi Republike Srpske, Banja Luka 2005.
- Jeleč, N. *Asimetrije u ustavnom i političkom sistemu Bosne i Hercegovine*, <https://www.parlament.ba/Publication/Read/16162?title=asimetrija-u-ustavnom-i-politickom-sistemu-bosne-i-hercegovine&pageId=0>
- Karan, S. *Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini*, FBZ, Banja Luka, 2011.
- Karan, S., Kunić, P. *Ustavno pravo*, FBZ, Banja Luka 2012.
- Karan, S., Šukalo, M., *Bosna i Hercegovina – 25 godina razvoja federalizma*, Pravna riječ – časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika Republike Srpske, br: 62/2020, god. XVII, Banja Luka 2020.
- Marković, R. *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2017.
- Mikeš, M. *Politički i pravni procesi*, Atlantik bb, Banja Luka 2005.
- Mikeš, M. *Stav*, Atlantik bb, Banja Luka, 2012.
- Petrov, V. *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2017.
- Petrov, V., Simović, D. *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd 2018,
- Stanković, M. *Ustavno sudstvo u savremenim federacijama*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012.
- Šukalo, M. *Mehanizmi zaštite nacionalnih i entitetskih interesa u bosanskohercegovačkom parlamentarizmu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, Beograd, 2023.

## Pravni izvori

- Comments on the Implementation of Decision U5/98 ("Constituent Peoples") of the Constitutional Court of B&H by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska, Venice Commission, 1. oktobar 2002 ("Komentari Venecijanske komisije iz 2002. ") (dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2002\)127-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2002)127-e))
- Draft Opinion on the Compatibility of the Constitutions of the Federation Of B&H and the Republika Srpska with the Constitution Of Bosnia and Herzegovina, Venice Commission, 24. jun 1996, 2 (dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1996\)056-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1996)056-e)).
- Ustav Republike Srpske - URS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11, čl. 69. dopunjen Amandmanom LXXVI
- Odluka Ustavnog suda BiH, broj U-5/98
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine - IZBiH, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20

Izborni zakon Republike Srpske - IZRS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 34/2002, 35/2003, 24/2004, 101/2004 - dr. zakon, 19/2005, 24/2012, 94/2012 - odluka US BiH, 109/2012, 45/2018 i 18/2020

Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske - PVNRS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 104/19

Kodeks ponašanja delegata u Vijeću naroda Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 104/19

Poslovnik o radu Zajedničke komisije NSRS i VNRS za usaglašavanje zakona, propisa i akata, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 76/04

## The Council of Peoples of the Republic of Srpska Specifics and Misconceptions

Siniša Karan, PhD

Marko Šukalo, LL.M.

**Abstract:** The paper is dedicated to the analysis of the Council of Peoples of the Republic of Srpska, an institution that was introduced into the constitutional system of the Republic of Srpska subsequently, after the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and the decisions of the High Representative in Bosnia and Herzegovina. The Council of Peoples, together with the National Assembly, exercises legislative power, but only from the aspect of protecting the vital national interests of the constituent peoples.

In the introductory remarks, the author deals with the origin of the Council of Peoples, then analyzes its structure, organization and jurisdiction. Special attention is focused on the analysis of the protection of the vital national interest and the procedures that follow after the submission of the request by the Council of Peoples. The author normatively analyzes the actions of the Council of Peoples, as well as the current practice. In the final presentation, it is concluded that the Council of Peoples does not represent the second house of parliament, and that the interpretations that equalize the Council of Peoples of the Republic Srpska with the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of the Federation of Bosnia and Herzegovina are groundless. Furthermore, the author analyzes the legal nature of the Council of Peoples and in the concluding remarks he points out problems related to this institution, as well as possible solutions.

**Keywords:** The Council of the Peoples of the Republic of Srpska; National Assembly of the Republic of Srpska; vital national interest; The constituent peoples; legislative power; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina; High Representative

