Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-16/22**, rješavajući zahtjev **Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (3) i člana 63. stav (1) tačka b) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik
Valerija Galić, potpredsjednica
Angelika Nußberger, potpredsjednica
Helen Keller, sutkinja
Ledi Bianku, sudija
Marin Vukoja, sudija
Larisa Velić, sutkinja

na sjednici održanoj 19. novembra 2026. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine,** za ocjenu ustavnosti

- Poglavlja IV/4. člana 17, Amandmana XXXVII i Amandmana XXXVIII stav 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08), Amandmana LXXVII i

- Amandmana LXXXII Ustava Republike Srpske („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),

Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrđuje da su

- Amandman XXXVII i Amandman XXXVIII stav 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08), Amandman LXXVII i

- Amandman LXXXII Ustava Republike Srpske („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)

u skladu sa čl. I/2, II/2, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 7. Međunarodne

konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Obustavlja se postupak pokrenut zahtjevom **Željka Komšića, u vrijeme podnošenja zahtjeva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Amandmana XXXVII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08) u dijelu u kojem je propisano „i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda“, zato što je osporeni opći akt prestao važiti.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Željko Komšić, u vrijeme podnošenja zahtjeva član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 27. maja 2022. godine zahtjev za ocjenu ustavnosti Poglavlja IV/4. člana 17. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08; u daljnjem tekstu: Ustav FBiH), Amandmana XXXVII stav 2. alineje 1, 3, 4, 5, 8. i 9. Ustava FBiH i Amandmana XXXVIII stav 1. tačka 1. Ustava FBiH, dijela Amandmana LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. alineje 1, 3, 4, 5, 8. i 9. Ustava Republike Srpske („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; u daljnjem tekstu: Ustav RS) i dijela Amandmana LXXXII kojim se dopunjava član 70. podalineja a) stav 1. Ustava RS sa čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4.

Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt) i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament FBiH) zatraženo je 8. i 9. juna 2022. godine da dostave odgovore na zahtjeve.

3. Narodna skupština je dostavila odgovor na zahtjev 1. septembra 2022. godine. Parlament FBiH nije dostavio odgovor na zahtjev.

4. Od Ureda visokog predstavnika zatraženo je 21. augusta 2023. godine da dostavi zapažanja na zahtjev za ocjenu ustavnosti, koja je visoki predstavnik dostavio 29. septembra 2023. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva navodi da su amandmanskim izmjenama ustavi entitetā usklađeni s odlukom o „konstitutivnosti naroda“ (četiri djelimične odluke Ustavnog suda broj U-5/98) tako da je, između ostalog, u Narodnoj skupštini uspostavljeno Vijeće naroda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vijeće naroda). Također je proširen sastav Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Dom naroda) uvođenjem Kluba Ostalih, utvrđena identična lista pitanja koja potpadaju pod vitalni nacionalni interes u svakom od navedenih tijela, te utvrđeno da Klub Ostalih u oba tijela učestvuje samo u većinskom odlučivanju, bez mogućnosti ulaganja veta, kako to imaju predstavnici klubova konstitutivnih naroda (u zahtjevu se navodi „konstituentnih“). Navodi da je utvrđeno da svaku odluku Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom) mora usvojiti i Dom naroda, dok, s druge strane, samo one odluke Narodne skupštine za koje klubovi konstitutivnih naroda smatraju da potpadaju pod pitanja od vitalnog interesa može razmatrati Vijeće naroda. Dalje navodi da su spomenuti amandmani usvojeni 2002. godine, prije usvajanja relevantnih odluka Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav* i *Pudarić*, kojima je utvrđeno da je sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine diskriminatoran i da krši član 1. Protokola broj 12 i član 3. Protokola broj 1 u vezi sa članom 14. Evropske konvencije. Podnosilac zahtjeva smatra da se principi utvrđeni tim odlukama mogu primijeniti i na ekvivalentne

entitetske institucije, što je potvrdio i Ustavni sud Odlukom broj U-14/12 od 27. marta 2015. godine, kojom je utvrdio da način izbora, a time i struktura institucije predsjednika i potpredsjednika entiteta, na diskriminatoran način krše Ustav Bosne i Hercegovine.

6. Dalje navodi da su liste vitalnih nacionalnih interesa preširoko definirane i omogućavaju da svako pitanje postane predmet posebnog postupka s mogućnošću potpune blokade odlučivanja u entitetima. Zatim navodi da je onemogućen jednak nivo zaštite prava konstitutivnih naroda u dva entiteta jer u Federaciji BiH svaku odluku Predstavničkog doma u identičnom tekstu mora usvojiti i Dom naroda, dok u Narodnoj skupštini to mogu biti samo ona pitanja za koja neki od klubova konstitutivnih naroda smatra takvima da je potrebno pokrenuti zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Stoga, podnosilac zahtjeva smatra da ili nijedno od tih rješenja nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine ili je, u najgorem slučaju, jedno suprotno drugom jer ne pružaju isti nivo zaštite konstitutivnih naroda. Također navodi da u tim tijelima pripadnici Ostalih, a u suštini nacionalnih manjina i građani Bosne i Hercegovine, ne uživaju jednak nivo zaštite jer učestvuju samo u većinskom odlučivanju, što je zanemariva nadležnost tih tijela. Stoga smatra da je ta kategorija dovedena u diskriminatoran položaj jer ne može, za razliku od konstitutivnih naroda, definirati svoje vitalne interese s ciljem očuvanja svog obrazovnog, kulturnog, tradicijskog i religijskog identiteta. Podnosilac zahtjeva navodi da takva rješenja predstavljaju grubo kršenje principa zabrane diskriminacije i demokratije, koji je utvrđen članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcionira u skladu s vladavinom prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Navodi da je postupak zaštite „vitalnog nacionalnog interesa“ u praksi predmet političkih zloupotreba koji nema svrhu da štiti te interese, već isključivo da blokira zakonodavne procese i negativno utječe na funkcionalnost entitetskih organa. U vezi s tim, ističe da je navedeni mehanizam korišten ukupno 158 puta, a da se pri tome manje od 1% ticalo pitanja identiteta jednog konstitutivnog naroda ili obrazovanja, vjeroispovijesti, jezika, njegovanja kulture, tradicije i kulturnog naslijeđa.

7. Podnosilac zahtjeva navodi da je država u kojoj postoji mogućnost blokiranja procesa donošenja odluka u gotovo svakoj instituciji nespojiva s principom demokratije i da ustvari predstavlja njenu suprotnost. Ističe da takvo društveno uređenje nije moguće opravdati „ratnim ožiljcima“, posebno imajući u vidu da je od rata prošlo gotovo 30 godina. Podsjeća da nakon Drugog svjetskog rata odgovor Evrope nije bio uvođenje novih podjela, već jačanje demokratije i pojedinačnih prava. Upravo zbog tih razloga, kako navodi, to nije, niti ikada može biti rješenje ni za postratnu Bosnu i Hercegovinu. Smatra da, upravo suprotno, takvo društveno uređenje bazirano na

ekskluzivitetu „konstitutivnih naroda“ samo vodi daljnjim podjelama i svakodnevnom podizanju tenzija u društvu.

8. Podnosilac zahtjeva ističe da sve navedeno ukazuje na to da jedan dio liste vitalnih interesa ostavlja višak prostora za zloupotrebe tog mehanizma zaštite kolektiviteta, te smatra da taj institut mora biti definiran tako da odgovori samo na ona pitanja koja zaista mogu i trebaju biti predmet razmatranja kolektiviteta s ciljem razvijanja međusobnog povjerenja među etničkim grupama i zaštite od eventualnih zloupotreba. Smatra da formulacija iz Amandmana XXXVII stav 2. alineja 1. Ustava FBiH i Amandmana LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/l. član 70. stav 5. alineja 1. Ustava RS koja utvrđuje „ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti“ krši čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 5.(c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ističe da takva odredba onemogućava institucionalnu zaštitu na diskriminatornom osnovu za svakog onog ko ne pripada konstitutivnom narodu u pogledu jednakog pristupa javnim funkcijama u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti.

9. Dalje navodi da smatra da formulacija „ustavni amandmani“, kao jedno od prava s liste prava koja se garantiraju isključivo klubovima konstitutivnih naroda, ali ne i pripadnicima nacionalnih manjina i građana Bosne i Hercegovine, iz Amandmana XXXVII stav 2. alineja 3. Ustava FBiH i Amandmana LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. alineja 3. Ustava RS također krši čl. I/2, III/3.b) i II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Navodi da se takvom formulacijom onemogućava zaštita onih građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima da na ravnopravan i isti način kao i konstitutivni narodi učestvuju o odlučivanju o ustavnim amandmanima, čime su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda.

10. Podnosilac zahtjeva smatra da formulacija iz Amandmana XXXVII stav 2. alineja 4. Ustava FBiH i Amandmana LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. alineja 4. Ustava RS „organizacija organa javne vlasti“ iz alineje 3. istih članova oba entitetska ustava pripadnike Ostalih i građana Bosne i Hercegovine dovodi u neravnopravan i diskriminirajući položaj. Stoga smatra da su te odredbe suprotne čl. I/2, III/3.b) i II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 5.(c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine i članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, ističe da te odredbe onemogućavaju institucionalnu zaštitu pripadnika nacionalnih

manjina, odnosno Ostalih i građana Bosne i Hercegovine u pogledu donošenja akata koji se tiču organizacije organa javne vlasti, odnosno prava u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, iako je isto pravo dato većinskim etničkim grupama.

11. Podnosilac zahtjeva dalje smatra da Amandman XXXVII stav 2. alineja 5. Ustava FBiH i Amandman LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. alineja 5. Ustava RS koji propisuju „jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka“ utvrđuju to pravo isključivo za klubove konstitutivnih naroda. Stoga smatra da ta odredba diskriminira pripadnike građana i Ostalih, zbog čega krši čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 5.(c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Navodi da je učešće u procesu donošenja odluka ključni proces koji može dovesti do promjena u društvu. Ističe da proces koji je isključiv (a ne inkluzivan), na način da onemogući ravnopravno učešće svakog građanina da kreira društvo ljudi, jednakih prava i jednakih mogućnosti, nije u skladu s principom demokratije.

12. Podnosilac zahtjeva navodi da Amandman XXXVII stav 2. alineja 8. Ustava FBiH i Amandman LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. alineja 8. Ustava RS propisuju „sistem javnog informiranja“ kao još jedno u nizu prava za pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa, a koje je na diskriminatoran način uskraćeno pripadnicima manjina, odnosno Ostalima i građanima Bosne i Hercegovine. Smatra da je to suprotno garancijama čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4. u vezi sa članom 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Navodi da je svrha svakog sistema javnog informiranja u demokratskoj državi borba protiv predrasuda i potpomaganje razumijevanja, tolerancije i prijateljstva među različitim rasama, narodima, etničkim grupama i religijama, kao i promoviranje društva u kojem se jednako štite prava. Međutim, ističe da, kao i u prethodnim slučajevima, i u ostvarenju tog prava oni koji ne pripadaju konstitutivnim narodima uskraćeni su u jednakom nivou zaštite koja se samo selektivno pruža, i to isključivo konstitutivnim narodima, a isto se pravo uskraćuje Ostalima/manjinama i građanima Bosne i Hercegovine.

13. Podnosilac zahtjeva dalje navodi da alineja 9. Amandmana XXXVII stav 2. na Ustav FBiH i Amandman LXXVII kojim se dopunjava Poglavlje V/1. član 70. stav 5. Ustava RS koji utvrđuju „i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda“ na diskriminatornim osnovima omogućavaju konstitutivnim narodima da putem tih tijela dvotrećinskom većinom utvrde koja su to

još dodatna prava za koja zahtijevaju poseban sistem odlučivanja. Navodi da se uslijed toga cijela utvrđena lista razloga za pokretanje vitalnog nacionalnog interesa čini izlišnom jer se svako pitanje može „pretvoriti“ u pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. Ističe da, međutim, to pravo opet imaju samo konstitutivni narodi, a ne i Ostali/manjine ili građani Bosne i Hercegovine. Stoga smatra da su te odredbe u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 25. Međunarodnog pakta iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

14. Konačno, podnosilac zahtjeva osporava ustavnost člana 17. Poglavlja IV/4. Ustava FBiH kojim je propisano: „Ukoliko Ustavom nije drugačije utvrđeno, odluke Parlamenta Federacije zahtijevaju potvrdu oba doma, osim za poslovnike i deklaracije koje domovi samostalno donose.“ Također osporava ustavnost Amandmana XXXVIII Ustava FBiH u dijelu u kojem je propisano: „(1) Zakoni ili drugi propisi ili akti koji se podnesu Predstavničkom domu u Federaciji BiH, također se usvajaju u Domu naroda Federacije BiH“, kao i dio Amandmana LXXXII kojim se dopunjava član 70. podalineja a) stav 1. Ustava RS koji glasi: „Zakoni ili drugi propisi ili akti koje izglasa Narodna skupština će se dostaviti i razmatrati od strane Vijeća naroda ako se isti odnosi na vitalni interes definisan u Amandmanu LXXVII.“ U vezi s tim, ističe da se na različit način utvrđuje zakonodavni proces u dva entiteta jer se u Federaciji BiH svaka odluka i svaki zakon mora usvojiti i u Domu naroda, dok se u Republici Srpskoj to predviđa samo za ona pitanja za koja se smatra da postoji potreba zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Podnosilac zahtjeva smatra da je radi zaštite konstitutivnih naroda neophodno predvidjeti identične procedure za zaštite tih interesa. Smatra da različito uređenje tog pitanja dovodi do diskriminacije pripadnika konstitutivnih naroda u jednom od entiteta. Stoga smatra da jedno od ta dva rješenja nije u skladu s principom zabrane diskriminacije, odnosno da nijedno nije u skladu s tim principom. Navodi da je rješenje koje je predviđeno u Ustavu RS bliže konceptu u kojem se žele zaštititi kolektivna prava i zakonodavne procedure dovesti u sklad s potrebom da su one u skladu s efektivnom demokratijom, dok to u Federaciji BiH nije slučaj. Navodi i da, kao kod prethodnih obrazloženja, u cijelom tom procesu u osporenim odredbama ne postoji mogućnost institucionalne zaštite nacionalnih manjina ili građana na istim osnovima kao i kod konstitutivnih naroda, što je samo po sebi suprotno zabrani diskriminacije iz člana II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 25. Međunarodnog pakta i čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, te čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

b) Odgovori na zahtjev

15. Narodna skupština je navela da tvrdnje iz zahtjeva potvrđuju gotovo sve argumente koje je navodila u odgovorima u predmetima br. U-5/98, U-2/18, U-8/19, U-4/21, U-4/20 i U-14/20, koje je Ustavni sud izuzetno rijetko i djelimično prihvatao, a u pravilu zanemarivao. Ističe da se to na prvom mjestu odnosi na činjenicu da Ustavni sud nije ustavotvorac, već da ima isključivu ulogu zaštitnika Ustava Bosne i Hercegovine. Zatim je navedeno da konstantno postoji realna opasnost od „tihe“ i neustavne preraspodjele nadležnosti između entiteta u Bosni i Hercegovini i promjene unutrašnjeg uređenja jer posljedice takve prakse Ustavnog suda *pro futuro* mogu biti i jesu nesagledive i izuzetno štetne po vladavinu prava, pravnu sigurnost, pravičnost i zaštitu ljudskih prava. Narodna skupština dalje navodi da je problem koji je obrazložen u ovom zahtjevu prije svega rezultat kontroverznih djelimičnih odluka Ustavnog suda u predmetu broj U-5/98, koje su implementirane na način koji je protivan principu vladavine prava te odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Ustava RS. Navodi da Amandman LXXXVII na Ustav RS nije donijela Narodna skupština, već visoki predstavnik, te ističe da praksa donošenja propisa od visokog predstavnika traje od 2002. godine, iako je on autoritet za tumačenje sporazuma, a ne za donošenje akata sa zakonskim ili ustavnim karakterom. Dalje je citirala izdvojena mišljenja sudija Snežane Savić i Zvonka Miljka u predmetu broj U-5/98, kao i izdvojeno mišljenje sudije Giovannija Bonella u predmetu Evropskog suda *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*. Narodna skupština je navela da definiranje političkog subjektiviteta konstitutivnim narodima nije nespojivo s demokratskim uređenjem, te da postoji prirodni/generički osnov za definiranje konstitutivnosti uz neophodnu ustavnu i institucionalnu garanciju zaštite prava Ostalih. Ističe da se ne radi o nekakvim retrogradnim koncepcijama, već je riječ o neophodnim fundamentalnim temeljima na osnovu kojih složena društva i složene države, kao što je Bosna i Hercegovina, mogu funkcionirati, napredovati i prosperirati, što potvrđuju i ustavi nekih drugih država kao što su Ustav Kraljevine Belgije, Ustav Švicarske Konfederacije i dr. Konačno, Narodna skupština je navela da nema potrebe za iznošenjem daljnje pravne argumentacije s obzirom na to da je Ustavni sud već u predmetu broj U-5/98 izašao izvan okvira svojih nadležnosti i samoinicijativno preuzeo određene ustavotvorne ingerencije, te da je u predmetima br. U-8/19, U-9/19, U-2/20 i U-4/21 dodatno usmjerio praksu u pravcu mijenjanja unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, a u predmetima br. U-2/21, U-3/21, U-4/21, U-5/21 i U-6/21 prihvatio da prvi u civiliziranom svijetu razmatra ustavnost političkih akata. Narodna skupština je predložila da Ustavni sud postupi u skladu s odredbama člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, koje definiraju nadležnost Ustavnog suda.

16. Visoki predstavnik je naveo da, u skladu s Odlukom Ustavnog suda broj U-9/00 od 3. novembra 2000. godine i u skladu s teorijom funkcionalne dualnosti, elaboriranom u navedenoj

odluci, potvrđuje ovlaštenje Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata koji su doneseni u vršenju ovlaštenja visokih predstavnika u supstituiranju domaćih organa vlasti. Dalje je naveo da je osporeni član IV.A.17 Ustava FBiH usvojila Ustavotvorna skupština Federacije BiH („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 1/94), te da ta odredba nikada nije bila predmet naknadnih amandmana, uključujući i one donesene odlukama visokog predstavnika. Također je naveo da je osporena odredba Amandmana XXXVII na Ustav FBiH naknadno brisana Amandmanom CXVI na Ustav FBiH koji je donesen 2. oktobra 2022. godine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 79/22 i 80/22) te više nije na snazi. Visoki predstavnik je dalje naveo da su u postupku implementacije Treće djelimične odluke Ustavnog suda broj U-5/98 političke stranke oba entiteta zaključile Sporazum Sarajevo – Mrakovica od 27. marta 2002. godine, ali da su taj sporazum odbacili SDA i HDZBiH. S obzirom na to da Predstavnički dom Federacije BiH nije usvojio amandmane na Ustav FBiH koji su odražavali Sporazum iz Mrakovice, visoki predstavnik je 19. aprila 2002. godine donio Odluku broj 149/02, kojom se mijenja i dopunjava Ustav FBiH amandmanima XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX i XL. Dalje je naveo da je predsjednik Narodne skupštine Dragan Kalinić 18. aprila 2002. godine visokom predstavniku dostavio amandmane na Ustav RS označene brojevima od LXVI do XCI, koje je usvojila Narodna skupština. Konstatirajući činjenicu da su bile potrebne promjene u tekstu nekih od tih amandmana kako bi oni u potpunosti odražavali Sporazum od 27. marta 2002. godine, visoki predstavnik je, pozivajući se na klauzulu Sporazuma kojom se on proglašava konačnim autoritetom u pogledu tumačenja tog dokumenta, donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava RS („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/02). Naveo je da je Narodna skupština usvojila amandmane LXXVI, LXXVII i LXXXII na Ustav RS koji su podvrgnuti preispitivanju Ustavnog suda u ovom predmetu, kojima se utvrđuje procedura za zaštitu vitalnog interesa u entitetskom zakonodavstvu, a koji nisu izmijenjeni navedenom odlukom visokog predstavnika, već je visoki predstavnik „odobrio“ navedene odredbe Ustava RS i time ih prepoznao kao usklađene sa suštinom Sporazuma od 27. marta 2002. godine.

17. U odgovoru na tvrdnju podnosioca zahtjeva da su liste vitalnih nacionalnih interesa u ustavima entiteta preširoko definirane i da omogućavaju da svako pitanje bude predmet posebnog postupka s mogućnošću potpune blokade u pogledu odlučivanja u entitetima, što nije u skladu s principom demokratije, visoki predstavnik je istakao da su upravo te okolnosti dovele do toga da su strane iz Sporazuma Sarajevo – Mrakovica ograničile broj oblasti koje mogu biti predmet vitalnog nacionalnog interesa. Naveo je da takva lista nije postojala prije intervencije visokog predstavnika koja je rezultirala Sporazumom Sarajevo – Mrakovica i da je Ustav FBiH prepuštao Ustavnom sudu

Federacije da odluči u svakom pojedinačnom slučaju koje su to zapravo zakonske odredbe koje se tiču vitalnog nacionalnog interesa jednog ili više konstitutivnih naroda. Smatra da su osporenim amandmanima ograničene eventualne zloupotrebe vitalnog nacionalnog interesa navođenjem pitanja koja su političke stranke smatrale dovoljno značajnim da bi ih se trebalo izričito spomenuti. Također, zloupotrebe su ograničene i uspostavljanjem mehanizma s jasnim i strogim procedurama koje omogućavaju da vijeće sastavljeno od sedam sudija, formirano u okviru Ustavnog suda Federacije BiH, donese konačno rješenje o toj materiji, pri čemu bi sudije predstavljale tri konstitutivna naroda i grupu Ostalih. Visoki predstavnik navodi da je spisak stavki koje podnosilac zahtjeva dovodi u pitanje rezultat procesa čiji je cilj bio smanjenje mogućnosti zloupotrebe vitalnog nacionalnog interesa. Pored sistema javnog informiranja, sve te stavke se ili direktno odnose na adekvatnu zastupljenost u organima javne vlasti ili imaju potencijal da na takvo pravo utječu. Tim slijedom te stavke upućuju na zaključak Ustavnog suda iz njegove Treće djelimične odluke broj U-5/98: „[…] slijedi iz utemeljene ustavne doktrine demokratskih država da demokratska vlada zahtijeva – osim učinkovitog sudjelovanja bez ikakvog oblika diskriminacije – i postizanje kompromisa. Mora se, stoga, zaključiti, u okolnostima multinacionalne države, da se zastupanjem i sudjelovanjem u strukturama vlasti – ne samo kao pravom pojedinaca koji pripadaju pojedinim grupama, nego također i pravom etničkih grupa kao takvih u smislu kolektivnih prava – ne krše temeljne pretpostavke demokratske države."

18. U pogledu tvrdnje o diskriminaciji Ostalih i građana Bosne i Hercegovine uslijed toga što nemaju pravo da koriste mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa, visoki predstavnik je naveo da je Ustavni sud u Odluci broj U-5/98 zaključio da se mehanizmom zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda ne krše osnovne pretpostavke demokratske države. Također je istaknuto i to da je mehanizam zaštite vitalnih nacionalnih interesa jednog naroda veoma bitan u državama s multietničkim, višejezičkim i multireligijskim zajednicama ili zajednicama koje su posebne zbog mnoštva različitosti po kojima se takve države i zajednice odlikuju. Visoki predstavnik navodi da, za razliku od rješenja utvrđenih Ustavom Bosne i Hercegovine u vezi sa sastavom/izborima i procedurama vezanim za donošenje odluka u Domu naroda Parlamenta BiH, entitetski ustavi su izmijenjeni i dopunjeni kako bi se zajamčila zastupljenost pripadnika grupe Ostalih u sastavu Doma naroda Federacije BiH i Vijeća naroda te osigurala njihova ravnopravnost u pogledu donošenja odluka u postupku većinskog glasanja. Navodi da je Ustavni sud u Odluci broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine naveo da je raspodjela pozicija u državnim organima među konstitutivnim narodima bila centralni element Dejtonskog sporazuma kako bi se postigao mir u Bosni i Hercegovini. U tom kontekstu je teško negirati legitimnost normi koje mogu biti problematične s tačke gledišta nediskriminacije, ali koje su bile nužne kako bi se postigli mir i

stabilnost i izbjegao daljnji gubitak ljudskih života. Također je navedeno da Ustavni sud ne može prihvatiti da u ovom trenutku postojeći sistem podjele vlasti koji se ogleda u distribuciji javnih funkcija između konstitutivnih naroda, a kako je regulirano osporenim odredbama, te koji služi legitimnom cilju očuvanja mira može biti napušten i zamijenjen političkim sistemom koji bi bio odraz vladavine većine. Visoki predstavnik je također naveo da je Ustavni sud u Odluci broj U-7/15 od 26. maja 2016. godine podsjetio da je pravo Ostalih da budu jednaki u uživanju svojih ljudskih prava i sloboda, kako individualnih tako i kolektivnih, utvrđeno u presudama Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* i *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*.

19. U pogledu tvrdnji o različitim zakonodavnim ovlaštenjima Doma naroda Parlamenta Federacije BiH i Vijeća naroda, visoki predstavnik je naveo da je Federacija BiH federalno uređena, a Republika Srpska centralizirana, što je uvjetovalo i različita rješenja u pitanju gornjeg doma u parlamentima. Tako u Federaciji BiH sastav Doma naroda Parlamenta Federacije BiH u sebi objedinjuje etničke, ali i teritorijalne elemente s obzirom na to da je Federacija BiH podijeljena na kantone. U Republici Srpskoj, s druge strane, Vijeće naroda s mandatom ograničenim na pitanja od vitalnog nacionalnog interesa odražava činjenicu da se teritorijalna zastupljenost nije smatrala problematičnom u centraliziranoj strukturi Republike Srpske pa je Vijeće naroda stoga stvoreno s isključivom svrhom zaštite konstitutivnih naroda. Visoki predstavnik je naveo da je u saveznim državama općeprihvaćen princip da entiteti koji čine sastavni dio savezne države uživaju „relativnu ustavnu autonomiju“, te da se taj princip može posmatrati kao inherentni princip na kojem počiva cjelokupna struktura Ustava Bosne i Hercegovine, ukoliko se uzme u obzir raspodjela nadležnosti ili relativna „šutnja“ Ustava Bosne i Hercegovine u odnosu na institucije vlasti u entitetima (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/98* od 28, 29. i 30. januara 2000. godine, tačka 32, dostupna na www.ustavnisud.ba). Također je naveo da je Ustavni sud, s druge strane, istakao i da „[...] zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti implementaciju teorije državne funkcionalnosti, koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva kao kriterija pripadnosti 'naciji'. Drugim riječima, zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda ne smije voditi umanjenju zaštite prava Ostalih i prava manjinskih skupina (etničkih, vjerskih, socijalnih i dr.) i nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva kao neophodne kategorije moderne državnosti“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/04* od 28. maja 2004. godine, tačka 31, dostupna na www.ustavnisud.ba).

20. Visoki predstavnik je u zaključnom razmatranju naveo da ustavni sistem čiji je cilj pružanje posebne zaštite i osiguranje ravnopravnosti konstitutivnih naroda i dalje služi legitimnom cilju očuvanja mira i stabilnosti, te da se Sporazumom Sarajevo – Mrakovica, koji je proveden

posredstvom osporavanih amandmana, nastojala osigurati jednaka zaštita konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i u skladu s ustavima oba entiteta. Naveo je da je pokretanje pitanja vitalnog nacionalnog interesa od ključnog značaja u tom pogledu, ali ne bi trebalo dovesti do zloupotrebe niti do značajnog nedostatka u pogledu funkcionalnosti. U tom smislu, uspostavljanje postupka čiji je cilj ograničavanje zloupotrebe tog interesa (konkretno preispitivanjem prihvatljivosti pozivanja na vitalni interes od strane pet od sedam sudija) bilo je u središtu odluka njegovog prethodnika. Također je naveo da lista pitanja od vitalnog nacionalnog interesa uvrštena u entitetske ustave pruža odgovor na takva promišljanja i stoga se ne može smatrati faktorom diskriminacije. Visoki predstavnik je naveo da se osiguravanjem zastupljenosti grupe Ostalih u gornjem domu – Parlamentu Federacije BiH ili Vijeću naroda, osporavanim amandmanima na entitetske ustave pripadnicima te grupe ne onemogućava da budu birani u ta tijela. Stoga smatra da osporavani amandmani, omogućavanjem predstavnicima grupe Ostalih da učestvuju u zakonodavnom postupku, ne dovode do situacije slične onoj koju je Evropski sud razmatrao u predmetu *Sejdić i Finci*. Dalje je naveo da različiti mehanizmi zaštite konstitutivnih naroda u entitetima oslikavaju strukturalne razlike u načinu na koji su entiteti organizirani – jedan kao federacija, a drugi kao centralizirani entitet, te da, s obzirom na to da se putem dva entitetska ustava osigurava sličan nivo zaštite ravnopravnosti konstitutivnih naroda, takva razlika sama po sebi i nije diskriminatorna. Naveo je da se, ukoliko se princip ravnopravnosti konstitutivnih naroda i njihova ustavna zaštita i dalje pokažu opravdanim, može postaviti razumno pitanje o tome da li je krajnje vrijeme da se osigura da i ostali segmenti društva, a posebno grupa Ostalih, također budu zaštićeni ustavom.

IV. Relevantni propisi

21. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II st. 2. i 4.

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Član III stav 3. tačka b)

3. Pravni poredak i nadležnosti institucija

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

22. **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 60/02 – ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07, 88/08, 79/22, 80/22 – ispravka i 31/22) u relevantnom dijelu glasi:

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

4. Odlučivanje u domovima

Član 17.

Ukoliko Ustavom nije drugačije utvrđeno, odluke Parlamenta Federacije zahtijevaju potvrdu oba doma, osim za poslovnike i deklaracije koje domovi samostalno donose.

23. **Odluka visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine broj 149/02** („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/02) u relevantnom dijelu glasi:

AMANDMAN XXXVII

5. Definicija vitalnog interesa

Član 17a.

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definirani na slijedeći način:
- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;

- identitet 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 nasljeđe;

- teritorijalna organizacija;

- sistem javnog informisanja i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Ovim amandmanom iza člana IV.A. 4.17. dodaje se naslov pod 5. i novi član 17a. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XXXVIII

6. Parlamentarna procedura za zaštitu vitalnih interesa

Član 17b.

(1) Zakoni ili drugi propisi ili akti koji se podnesu Zastupničkom domu u Federaciji Bosne i Hercegovine, također se usvajaju u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) U Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine osniva se Vijeće za zaštitu vitalnih interesa, kako bi odlučivalo o pitanjima vitalnog interesa, prema proceduri u skladu sa ovim ustavom. Ovo vijeće razmatra sva pitanja koja su od vitalnog interesa.

(3) Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji se od sedam članova, dva iz svakog konstitutivnog naroda, i jedan član iz reda ostalih. Sudije bira Zastupnički dom i Dom naroda.

24. **Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine broj 06/22 od 2. oktobra 2022. godine** („Službene novine FBiH“ broj 79/22) u relevantnom dijelu glasi:

AMANDMAN CXVI

U članu IV.A.17a tekst iza riječi: "sistem javnog informisanja", a koji glasi: "i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda", briše se.

AMANDMAN CXVII

U članu IV.A.17b, stav (3) mijenja se i glasi:

"(3) Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji se od sedam članova, po dva iz svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda Ostalih. Sudije bira Ustavni sud iz reda sudija tog suda."

25. **Amandmani XXVII–LIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/2002) u relevantnom dijelu glase:

AMANDMAN XXXIX

Procedura za zakone u vezi sa vitalnim interesom, kako je to definisano u listi iz amandmana XXXVII

1. Ukoliko više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa definisana u Amandmanu XXXVII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, zakon će biti uvršten u dnevni red Doma naroda kao pitanje od vitalnog interesa.

2. Ako samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa, 2/3 većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju sa liste vitalnih interesa. U tom slučaju će se slijediti procedura opisana u Amandmanu XL.

3. Predsjedavajući i potpredsjedavajući moraju donijeti odluku u roku od jedne sedmice.

4. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Domu naroda glasa za takve zakone ili druge propise ili akte, smatrat će se da su oni usvojeni.

5. Ukoliko se u Domu naroda postigne saglasnost o amandmanima, takav zakon, propis ili akt se ponovo podnosi Zastupničkom domu na odobravanje.

6. Ukoliko saglasnost nije moguća u Domu naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije saglasnost, formirat će se zajednička komisija od

predstavnika Zastupničkog doma i Doma naroda. Zajednička komisija je sastavljena na paritetnom osnovu i odluke donosi koncenzusom. Zajednička komisija usaglašava tekst zakona. Ukoliko se tekst zakona usaglasi zakon se smatra usvojenim.

7. Ukoliko se ne postigne saglasnost, zakon neće biti usvojen, te se isti vraća predlagaču na novi postupak. U tom slučaju predlagač ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.

Ovim amandmanom mijenja se član IV.A.4.18. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

AMANDMAN XL

Procedure za zakone koji se odnose na vitalni nacionalni interes, ukoliko je odlučeno 2/3 većinom jednog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda

1. U slučaju da 2/3 jednog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda odluči da se zakon, drugi propis ili akt odnosi na vitalni interes, zakon će razmatrati Dom naroda.

2. Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Domu naroda glasa za taj zakon, drugi propis ili akt, isti se smatra usvojenim.

3. Ukoliko se Dom naroda usaglasi o amandmanima, zakon, propis ili akt se ponovo dostavlja na odobrenje Zastupničkom domu.

4. Ukoliko Zajednička komisija iz Amandmana XXXIX ne postigne saglasnost, pitanje se proslijeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine da donese konačnu odluku da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda.

5. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva 2/3 većinom u roku od jedne sedmice, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim.

6. U slučaju da proceduru prema ovom amandmanu pokrene 2/3 većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvojice sudija da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu.

7. Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, taj zakon se smatra neusvojenim, te se dokument vraća predlagaču koji treba pokrenuti novu proceduru. U tom slučaju predlagač ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona propisa ili akta.

8. U slučaju da sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen/biće usvojen prostom većinom.

Ovim amandmanom iza člana IV.A.4.18 dodaje se novi naslov i član 18a. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

26. **Ustav Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 12/00 – odluka USBiH, 31/00 – odluka USBiH, 36/00 – odluka USBiH, „Službeni glasnik BiH“ broj 36/00 – odluka USBiH, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/02, 26/02 ispravka, 30/02 ispravka, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 i 91/19 – odluka USBiH) u relevantnom dijelu glasi:

V ORGANIZACIJA REPUBLIKE

1. Narodna skupština

Član 70.

Narodna skupština:

1. odlučuje o promjeni Ustava;

2. donosi zakone, druge propise i opšte akte;

3. donosi plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun;

4. utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike;

5. raspisuje republički referendum;

6. raspisuje republički javni zajam i odlučuje o zaduženju Republike;

7. raspisuje izbore za narodne poslanike i za predsjednika Republike;

8. bira, imenuje i razrješava funkcionere, u skladu sa Ustavom i zakonom;

9. vrši kontrolu rada Vlade i drugih organa koji su joj odgovorni, u skladu sa Ustavom i zakonom;

10. daje amnestiju;

11. obavlja i druge poslove, u skladu sa Ustavom i zakonom.

27. **Amandman LXXVII** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/2002, 26/2002 – ispr. i 30/2002 – ispr.):

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definisani na sledeći način:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;

- identitet jednog konstitutivnog naroda;

- ustavni amandmani;

- organizacija organa javne vlasti;

- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;

- obrazovanje, veroispovest, jezik, negovanje kulture, tradicije i kulturno nasleđe;

- teritorijalna organizacija;

- sistem javnog informisanja,

i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Veću naroda.

3. Ovim amandmanom dopunjava se član 70. Ustava.

28. **Amandman LXXXII** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/02):

a) Procedura za zakone u vezi sa vitalnim interesima kako je definisano u listi iz Amandmana LXXVII.

Zakoni ili drugi propisi ili akti koje izglasa Narodna skupština će se dostaviti i razmatrati od strane Veća naroda ako se isti odnosi na vitalni interes definisan u Amandmanu LXXVII.

Ukoliko više od jednog predsedavajućeg ili potpredsedavajućeg Veća naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa definisana u Amandmanu LXXVII zakon će biti uvršten na dnevni red Veća naroda kao pitanje od vitalnog interesa.

Ako samo jedan predsedavajući ili potpredsedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba može

proglasiti da je reč o pitanju sa liste vitalnih interesa. U tom slučaju će se slediti procedura opisana u članu 5b. u daljem tekstu.

Predsedavajući i potpredsedavajući moraju doneti odluku u roku od jedne sedmice.

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

Ukoliko se u Veću naroda postigne saglasnost o amandmanima takav zakon, propis ili akt se ponovo podnosi Narodnoj skupštini na odobravanje.

Ukoliko saglasnost nije moguća u Veću naroda ili ukoliko se na predlog amandmana ne dobije saglasnost formiraće se zajednička komisija od predstavnika Narodne skupštine i Veća naroda. Zajednička komisija je sastavljena na paritetnom osnovu i odluke donosi konsenzusom.

Zajednička komisija usaglašava tekst zakona.

Ukoliko se tekst zakona usaglasi zakon se smatra usvojenim.

Ukoliko se ne postigne saglasnost, zakon neće biti usvojen, te se isti vraća predlagaču na novi postupak. U tom slučaju predlagač ne može ponovo podneti isti tekst zakona, propisa ili akta.

b) Procedure za zakone koji se odnose na vitalni nacionalni interes ukoliko je odlučeno 2/3 većinom jednog od klubova konstitutivnih naroda u Veću naroda.

U slučaju da 2/3 jednog od klubova konstitutivnih naroda u Veću naroda odluči da se zakon, akt ili propis odnosi na vitalni interes, zakon će razmatrati Veće naroda.

Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Veću naroda glasa za taj zakon, drugi propis ili akt, isti se smatra usvojenim.

Ukoliko se Veće naroda usaglasi o amandmanima, zakon, propis ili akt se ponovo dostavlja na odobrenje Narodnoj skupštini.

Ukoliko zajednička komisija iz tačke a) ne postigne saglasnost, pitanje se prosleđuje Ustavnom sudu Republike Srpske da donese konačnu odluku da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda.

Veće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva 2/3 većinom u roku od jedne sedmice, a u roku od mesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim.

U slučaju da procedura prema članu Amandmana LXXI b. pokrene 2/3 većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvojice sudija da bi sud odlučio da se radi o vitalnom interesu.

Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, taj zakon se smatra neusvojenim, te se dokument vraća predlagaču koji treba pokrenuti novu proceduru.

U tom slučaju predlagač ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona, propisa ili akta.

U slučaju da Sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen/biće usvojen prostom većinom.

29. **Odluka visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Republike Srpske broj 150/02** od 19. aprila 2002. godine u relevantnom dijelu glasi:

Amandmani na Ustav Republike Srpske broj LXVI do XCI, koje je predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske dr. Dragan Kalinić dostavio visokom predstavniku 18. aprila 2002. godine (ovjereni okruglim pečatom Republike Srpske), ovim se odobravaju i nalaže se njihovo objavljivanje s izmjenama u amandmanima LXXI, LXXXII i LXXXV kako je u nastavku navedeno, zajedno s dodatnim amandmanom XCII.

Svi ti amandmani (izvorni, izmijenjeni i dodatni) smatraće se propisno proglašenim od strane Narodne skupštine Republike Srpske u skladu s članom 136. Ustava Republike Srpske i stupaju na snagu na današnji dan, a njihov puni tekst, uključujući izmijenjeni tekst amandmana LXXI, LXXXII, LXXXV i dodatnog amandmana XCII kako je u nastavku navedeno, biće bez odgađanja objavljen u propisanoj formi i u skladu s ovom mojom odlukom u Službenom glasniku Republike Srpske.

Amandman LXXXII

U posljednjoj rečenici treće alineje stava a) izraz „član 5.b" zamjenjuje se izrazom „stav b".

V. Dopustivost

30. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, koja glasi:

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

[...]

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

31. Član 63. stav (1) tačka b) i stav (2) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud će donijeti odluku kojom obustavlja postupak o zahtjevu/apelaciji kada je u toku postupka:

[...]

b) osporeni opći akt prestao važiti;

[...]

(2) U slučaju iz tač. a) i b) stava (1) ovog člana Ustavni sud će nastaviti postupak ako se radi o očiglednoj povredi odredaba člana II Ustava, ili ukoliko posljedice povrijeđenih prava i sloboda nisu otklonjene [...].

32. Ustavni sud zapaža da je zahtjev podnio član Predsjedništva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni podnosilac, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Također, zahtjevom se traži ocjena ustavnosti osporenih amandmana ustavā entitetā. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

33. Ustavni sud zapaža da je dio osporenih amandmana na ustave entitetā donio visoki predstavnik. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća na vlastiti stav da kada visoki predstavnik intervenira u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda

(vidi Ustavni sud, Odluka broj *U-27/22* od 23. marta 2023. godine, tač. 72–74. s daljnjim referencama). Stoga, Ustavni sud smatra da je nadležan ispitati ustavnost osporenih amandmana ustavā entitetā.

34. Ustavni sud dalje ukazuje da će, prema odredbama člana 63. stav (1) tačka b) Pravila, donijeti odluku kojom obustavlja postupak kada je u toku postupka osporeni opći akt prestao važiti. Prema odredbama člana 63. stav (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može nastaviti postupak ako se radi o očiglednoj povredi odredbi člana II Ustava Bosne i Hercegovine ili ukoliko posljedice povrijeđenih prava i sloboda nisu otklonjene (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-21/14* od 4. decembra 2014. godine, tačka 6. s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba).

35. Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva, između ostalog, tražio ocjenu ustavnosti člana Amandmana XXXVII Ustava FBiH u dijelu u kojem je propisano „i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda“. Međutim, navedeni tekst je brisan Amandmanom CXVI („Službene novine Federacije BiH“ broj 79/22 od 5. oktobra 2022. godine). Dakle, proizlazi da je dio Amandmana XXXVII Ustava FBiH u dijelu u kojem je propisano „i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda“ prestao važiti u toku postupka pred Ustavnim sudom. Osim toga, Ustavni sud nije mogao zaključiti da su osporenim odredbama očigledno povrijeđene odredbe člana II Ustava ili da posljedice povrijeđenih prava i sloboda nisu otklonjene, zbog čega nisu ispunjeni uvjeti za nastavak postupka, u smislu člana 63. stav (2) Pravila Ustavnog suda u odnosu na te odredbe.

36. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je zaključio da su se stekli uvjeti za obustavljanje postupka, u smislu člana 63. stav (1) tačka b) Pravila Ustavnog suda, u dijelu u kojem je tražena ocjena ustavnosti Amandmana XXXVII Ustava FBiH u dijelu u kojem je propisano „i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda“. U preostalom dijelu zahtjev za ocjenu ustavnosti je dopustiv.

VI. Meritum

37. Podnosilac zahtjeva smatra da su osporeni amandmani ustavā entitetā u suprotnosti sa čl. I/2, III/3.b), II/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članom 25. Međunarodnog pakta i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

38. Navodi podnosioca zahtjeva o neustavnosti osporenih odredaba mogu se sumirati, u suštini, na tri tvrdnje: 1. da je kategorija Ostalih diskriminirana jer u Domu naroda i Vijeću naroda učestvuje samo u većinskom odlučivanju, ali nema pravo da koristi mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa; 2. da su liste vitalnih nacionalnih interesa preširoko definirane i omogućavaju da svako pitanje bude kvalificirano kao destruktivno po vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda; 3. da se na različit način utvrđuje zakonodavni proces u dva entiteta jer se u Federaciji BiH svaka odluka i svaki zakon mora usvojiti i u Domu naroda Federacije BiH, dok se u Republici Srpskoj to predviđa samo za ona pitanja za koja se smatra da postoji potreba zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud će prvo razmotriti navode podnosioca zahtjeva u vezi s različitim tretmanom Ostalih u pogledu prava na korištenje mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa i navode o različitom zakonodavnom procesu u entitetima s aspekta zabrane diskriminacije.

a) Zabrana diskriminacije

39. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

40. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

41. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

42. Ustavni sud podsjeća na to da postoji diskriminacija ako rezultira različitim postupanjem s licima u analognim ili relevantno sličnim okolnostima. Međutim, ne predstavlja svako različito postupanje ujedno i povredu člana 14. Evropske konvencije. Različito postupanje je diskriminatorno ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, drugim riječima, ako ne teži legitimnom cilju ili ako nema razumnog odnosa proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi Evropski sud, *Fábián protiv Mađarske* [VV], presuda od 5. septembra 2017. godine, predstavka broj 78117/13, tačka 113. s daljnjim referencama).

43. Prema praksi Evropskog suda, zabrana diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije je akcesorno pravo. To znači da taj član ne osigurava nediskriminaciju kao nezavisno i samostalno pravo, već se, prema tom članu, na diskriminaciju može pozvati samo u vezi s uživanjem prava i sloboda garantiranih Evropskom konvencijom. Naime, član 14. Evropske konvencije osigurava zaštitu od diskriminacije u pitanjima koja potpadaju pod okvir drugih članova Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Molla Sali protiv Grčke* [VV], presuda od 19. decembra 2018. godine, predstavka broj 20452/14, tačka 123). Dakle, član 14. Evropske konvencije nadopunjuje ostale materijalne odredbe Evropske konvencije i Protokola. On nema samostalno značenje budući da ima efekt samo u odnosu na „uživanje prava i sloboda“ zaštićenih tim odredbama. Iako primjena člana 14. Evropske konvencije ne pretpostavlja povredu tih odredbi – i u toj je mjeri on samostalan – ne može biti mjesta njegovoj primjeni, osim ako dotične činjenice potpadaju pod domašaj jedne ili više njih *(op. cit.*, *Fábián protiv Mađarske* [VV], tačka 112. s daljnjim referencama). Naprotiv, član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojem osnovu, dakle osnovni princip nediskriminacije je proširen i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Evropskom konvencijom, kako to predviđa član 14. Evropske konvencije (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-22/25* od 2. jula 2026. godine, tačka 22, dostupna na www.ustavnisud.ba).

44. Vraćajući se na konkretan predmet, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva tvrdi da je kategorija Ostalih diskriminirana u poređenju s konstitutivnim narodima jer nema pravo da koristi mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Ustavni sud ukazuje da pravo korištenja mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa nedvosmisleno ne predstavlja pravo ili slobodu zaštićenu Evropskom konvencijom, u smislu člana 14. Evropske konvencije. Stoga, Ustavni sud treba ispitati da li se radi o pravu koje je predviđeno nacionalnim pravom, u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Primjenjivost člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju

45. Prema Obrazloženju uz Protokol broj 12, obim zaštite tog člana odnosi se na četiri kategorije predmeta, konkretno na predmete „u kojima je lice diskriminirano 1. u uživanju nekog prava konkretno datog nekom pojedincu na osnovu nacionalnog prava; 2. u uživanju nekog prava koje može biti izvedeno iz jasne obaveze javne vlasti na osnovu nacionalnog prava, to jest kad javna vlast ima obavezu na osnovu nacionalnog prava ponašati se na neki određeni način; 3. od javne vlasti pri vršenju diskrecione ovlasti (na primjer, davanje određenih potpora); 4. bilo kojom drugom radnjom ili propustom javne vlasti (na primjer, ponašanjem policijskih službenika kad kontroliraju pobunu)“ (vidi tačku 22. Obrazloženja uz Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju). Da bi član 1. Protokola broj 12 bio primjenjiv neophodno je da konkretni prigovor o diskriminaciji potpada pod jednu ili više od navedene četiri kategorije (vidi Evropski sud, *Savez crkava „Riječ života” i drugi protiv Hrvatske* , presuda od 9. decembra 2010. godine, predstavka broj 7798/08, tač. 104. i 105). Ustavni sud ukazuje da bi se tvrdnja podnosioca zahtjeva o diskriminaciji jedino mogla podvesti pod situaciju iz tačke 1, odnosno da je kategorija Ostalih diskriminirana „u uživanju nekog prava konkretno datog nekom pojedincu na osnovu nacionalnog prava“. U tom kontekstu, postavlja se pitanje da li korištenje mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa predstavlja „pravo dato nekom pojedincu na osnovu nacionalnog prava“. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da su članom IV.A.5.17a Ustava FBiH i članom V.1.70. Ustava RS na jednak način definirani, odnosno taksativno pobrojani vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda. Dakle, pravo na korištenje mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa je propisano isključivo u korist konstitutivnih naroda.

46. Ustavni sud smatra da se pravo na korištenje mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa ne može shvatiti kao individualno pravo građanina da učestvuje u političkom životu, već kao ustavna nadležnost određenog kolektiva da štiti jednak ustavnopravni položaj putem mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa. To proizlazi iz načina na koji je on ustavno uređen u oba entiteta. Naime, mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa nije propisan kao individualno pravo pojedinog delegata, niti je za njegovo pokretanje dovoljna odluka jednog pripadnika konstitutivnog naroda. Naprotiv, njegovo pokretanje vezano je za kvalificiranu odluku predstavnika unutar kluba odgovarajućeg konstitutivnog naroda. Tako se, prema Ustavu FBiH, pitanje vitalnog nacionalnog interesa može pokrenuti samo ako dvije trećine jednog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda, odnosno više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda smatraju da se određeni zakon, drugi propis ili akt odnosi na vitalni nacionalni interes. Slično je i na kantonalnom nivou i na nivou Grada Mostara. Naime, mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa u kantonima i Gradu Mostaru vezan je za klubove konstitutivnih naroda, a njegovo pokretanje također

pretpostavlja kvalificirano izjašnjavanje unutar jednog od tih klubova. Ako se u skladu s ustavnim pretpostavkama utvrdi da se određeni zakon, propis ili akt odnosi na vitalni nacionalni interes, a potrebna većina klubova konstitutivnih naroda ne može biti postignuta, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine, koji konačno odlučuje o tome odnosi li se predmetni akt na vitalni interes konstitutivnog naroda. Na isti način, u skladu s Ustavom RS, postupak se može pokrenuti ako dvije trećine jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda odluči da se određeni zakon, propis ili akt odnosi na vitalni nacionalni interes. Kvalificirani prag potreban za njegovo pokretanje upravo potvrđuje da se mehanizam ne može pokrenuti na osnovu pojedinačnog interesa ili pojedinačnog neslaganja, nego tek kada se određeno pitanje, putem ustavno propisanog postupka i uz podršku značajnog dijela predstavnika jednog konstitutivnog naroda, prepozna kao pitanje koje se odnosi na njegov vitalni nacionalni interes. Pri tome, konačna odluka o tome da li se određeni zakon, propis ili akt odnosi na vitalni interes nije prepuštena ni pojedincu ni većini predstavnika tog naroda u zakonodavnim tijelima entiteta, već je, u slučaju neslaganja u zakonodavnom postupku, povjerena posebnom vijeću za zaštitu vitalnog interesa pri ustavnim sudovima entiteta. Stoga, Ustavni sud zaključuje da ne postoji „pravo koje je konkretno dato pojedincu na osnovu nacionalnog prava“ i da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju nije primjenjiv. Iz navedenog razloga, Ustavni sud smatra da se ovaj predmet u bitnom razlikuje od prakse Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav* i *Pudarić* i predmetu Ustavnog suda broj U-14/12. Naime, u svim navedenim predmetima diskriminacija je utvrđena u kontekstu prava na kandidiranje za javnu funkciju kao individualno političko pravo, što mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa nije, kako je to prethodno elaborirano. Osim toga, ne radi se o „potpunom isključenju predstavnika ostalih zajednica“ u smislu prakse iz navedenih predmeta, već o različitoj funkcionalnoj ulozi kategorije Ostalih u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine. Naime, kategorija Ostalih nesporno učestvuje u većinskom odlučivanju u parlamentima entitetā. Stoga, Ustavni sud smatra da navedena praksa nije primjenjiva u ovom predmetu.

47. Analizirajući kontekst u kojem su osporeni amandmani ustavā entitetā doneseni, Ustavni sud podsjeća da su osporeni amandmani ustavā entitetā uvedeni u pravni sistem u postupku implementacije Treće djelimične odluke Ustavnog suda broj U-5/98, odlukama visokog predstavnika br. 149/02 i 150/02 od 19. aprila 2002. godine. Na taj način su u parlamentarnu strukturu entiteta uvedene kvote i klubovi delegata za Ostale, kojima je time omogućeno učešće u zakonodavnoj vlasti na entitetskom nivou, a to pravo do tada nisu imali. Stoga, cilj osporenih odredbi nesumnjivo nije bila diskriminacija kategorije Ostalih, već, naprotiv, poboljšanje njihovog položaja. Na ustavnom

zakonodavcu je da promijeni sistem ukoliko se on više ne smatra adekvatnim nakon što je proteklo trideset i više godina od rata, međutim, nije na Ustavnom sudu da ga mijenja.

48. Sumirajući navedeno, Ustavni sud zaključuje da institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa nije zamišljen kao individualno pravo, već mehanizam koji se koristi u državama s društvenim različitostima kako bi se spriječila dominacija jedne zajednice nad drugom. U tom modelu određeni zaštitni mehanizmi nisu nužno dostupni svim građanima ili kolektivitetima pod jednakim uvjetima, već su vezani za zajednice koje čine osnov ustavnog kompromisa – u konkretnom slučaju konstitutivnih naroda. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da ne postoji „pravo koje je konkretno dato pojedincu na osnovu nacionalnog prava“, u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

49. U odnosu na navode da se na različit način utvrđuje zakonodavni proces u dva entiteta jer se u Federaciji BiH svaka odluka i svaki zakon mora usvojiti i u Domu naroda, što dovodi do diskriminacije pripadnika konstitutivnih naroda u jednom od entiteta, Ustavni sud podsjeća na to da je Bosna i Hercegovina država sa složenim državnim uređenjem. Rezultat tako složenog državnog uređenja su i različita zakonska i ustavna rješenja, kako na istom nivou vlasti tako i na različitim nivoima vlasti, koja su moguća i u skladu s ustavnom organizacijom Bosne i Hercegovine. Dakle, u skladu sa svojim nadležnostima, zakonodavac ili ustavotvorac na istim ili različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini donosi propise koji nužno ne moraju biti istovjetni (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-7/12* od 30. januara 2013. godine, tačka 25). Prema tome, eventualne razlike u entitetskim ustavima, same po sebi, ne mogu pokrenuti pitanje diskriminacije u situaciji kada u zahtjevu nema nikakvih drugih argumenata, niti se može zaključiti da su osporene odredbe očigledno diskriminirajuće (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-12/22* od 22. septembra 2022. godine, tačka 49. s daljnjim referencama, dostupnu na www.ustavnisud.ba). Pri tome, Ustavni sud ukazuje da su u oba entiteta konstitutivni narodi u mogućnosti koristiti mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa, pa činjenica da u Federaciji BiH svaki zakon mora usvojiti i Dom naroda, za razliku od Republike Srpske, suprotno navodima podnosioca zahtjeva, ne znači da konstitutivnim narodima nije pružen isti nivo zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

50. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da su Amandman XXXVII i Amandman XXXVIII stav 1. Ustava FBiH i Amandman LXXVII i Amandman LXXXII Ustava RS u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članom 25. Međunarodnog pakta i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

b) Vladavina prava

51. Ustavni sud smatra da preostali prigovori podnosioca zahtjeva – da su liste vitalnih nacionalnih interesa preširoko definirane i da omogućavaju da svako pitanje bude kvalificirano kao destruktivno po vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda, pokreću pitanje poštovanja principa vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

52. Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

53. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine tumačio na način da sadrži princip vladavine prava (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. juna 2017. godine, tačka 19, i *U-6/06* od 29. marta 2008. godine, tačka 22). Kao što je Ustavni sud naglasio u navedenoj praksi, princip vladavine prava nije ograničen samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom sistemu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud je naglasio da standard kvaliteta zakona traži da zakonska odredba bude dostupna licima na koja se primjenjuje (transparentnost) i da bude za njih predvidiva, to jest dovoljno jasna i precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26). Osim toga, zakonska odredba treba da bude u skladu s javnim interesom i njome se pojedincu ne može nametati pretjeran teret, odnosno zakonska odredba mora biti proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/19* od 5. jula 2019. godine, tačka 27). Također, zakon mora dati dovoljno jasan obim bilo kakvog diskrecionog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način na koji se ono izvršava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-27/22* od 23. marta 2023. godine, tačka 141. s daljnjim referencama).

54. Ustavni sud ukazuje da je članom IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine propisano da predložena odluka Parlamentarne skupštine BiH može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od većine

bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju (tačka (e)). Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, s ciljem razrješenja tog pitanja. Ukoliko to komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja (tačka (f)). Dakle, institut zaštite vitalnog (nacionalnog) interesa je sadržan u Ustavu Bosne i Hercegovine, te ustavi entitetā po tom pitanju slijede rješenja državnog ustava. Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje definiciju vitalnog nacionalnog interesa, niti listu pitanja koja potpadaju pod taj pojam. Stoga je Ustavni sud u svojoj praksi po osnovu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine prije svega ispitivao da li pitanje koje mu je predočeno potpada pod pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda, a tek nakon toga je analizirao da li je konkretni prijedlog destruktivan po takav interes (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-41/25* od 22. januara 2026. godine, tač. 30–35).

55. Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva smatra da su liste vitalnih nacionalnih interesa preširoko definirane i omogućavaju da svako pitanje bude kvalificirano kao destruktivno po vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da član IV.A.5.17a Ustava FBiH i član V.1.70. Ustava RS, za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine koji ne definira to pitanje, sadrže identičan katalog pitanja koja predstavljaju vitalni nacionalni interes – ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; identitet 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 nasljeđe; teritorijalna organizacija; sistem javnog informiranja. Osim toga, član V.1.70. Ustava RS propisuje i da vitalni nacionalni interes predstavljaju i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatraju dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda.

56. Razmatrajući navode da su liste vitalnih nacionalnih interesa preširoko definirane, Ustavni sud podsjeća da u postupku apstraktne kontrole ustavnosti njegov zadatak nije da ocjenjuje da li je određeno zakonsko rješenje dobro ili loše, nego je to isključivo kontrola pojedinih zakonskih odredbi ili cijelog zakona u odnosu na ustavna rješenja (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-25/14* od 9. jula 2015. godine, tačka 36). Dakle, u postupku ocjene ustavnosti u konkretnom slučaju nije na Ustavnom sudu da odgovori da li je postojeće zakonsko uređenje vitalnog nacionalnog interesa najbolje moguće rješenje ili da li bi drugačije rješenje bilo pravednije i bolje (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-3/25* od 22. januara 2026. godine, tačka 55). Imajući u

vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su pitanja koja su propisana kao vitalni nacionalni interes dovoljno jasno definirana i da imaju kvalitet primjeren demokratskom sistemu, te da stoga ne dovode u pitanje princip vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

57. U odnosu na navode da osporene odredbe omogućavaju da svako pitanje bude kvalificirano kao destruktivno po vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda, Ustavni sud ukazuje da član V.1.70. Ustava RS propisuje da vitalni nacionalni interes, pored taksativno nabrojanih slučajeva, predstavljaju i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatraju dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda. U Federaciji BiH je takva odredba brisana Amandmanom CXVI („Službene novine Federacije BiH“ broj 79/22 od 5. oktobra 2022. godine; vidi tačku 24. ove odluke). Ustavni sud ukazuje da se u slučaju pokretanja mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa na navedeni način zakon prosljeđuje Vijeću naroda, koje ga mora usvojiti većinom svakog kluba, a u konačnici odluku o tome da li se sporni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda donosi Ustavni sud Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RS). Ukoliko Ustavni sud RS donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, taj zakon se smatra neusvojenim, te se dokument vraća predlagaču koji treba pokrenuti novu proceduru, u kojem slučaju ne može ponovo dostaviti isti tekst propisa. U slučaju da Ustavni sud RS odluči da se sporni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen/bit će usvojen prostom većinom. Ustavni sud ukazuje da mogućnost proglašavanja nekog pitanja vitalnim nacionalnim interesom dvotrećinskom većinom jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda predstavlja pravni standard, koji dopunjava već postojeća taksativno nabrojana pitanja koja potpadaju pod vitalni nacionalni interes. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća na vlastiti stav da je upotreba pravnih standarda u normiranju uobičajena u situacijama koje jesu slične, ali su istovremeno i toliko različite da se za sve njih ne može propisati jedna norma sa čvrsto određenim pojmovima, a koje su, s druge strane, suviše brojne da bi se za svaku od tih situacija mogla donijeti pojedinačna norma. Budući da normom koja koristi pravne standarde nije unaprijed određen njihov sadržaj, potrebno je da nadležni subjekti to urade u svakom konkretnom slučaju kad takvu normu primjenjuju. Pri tome moraju voditi računa o određenim objektivnim mjerilima i cilju norme kako bi se izbjegla arbitrarnost i samovolja. Stoga takvo normiranje u osporenoj odredbi nije *per se* protivno principu vladavine prava. Međutim, to omogućava da nadležni organ, odnosno u konkretnom slučaju Ustavni sud RS, u svakom konkretnom slučaju utvrđuje sadržaj tog standarda i da, s obzirom na date okolnosti, utvrdi da li se radi o propisu koji zaista ugrožava vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-21/25* od 22. januara 2026. godine, tačka 25. s daljnjim referencama).

58. Osim toga, Ustavni sud podsjeća na stav Evropskog suda, prema kojem zakon mora biti jasan i predvidiv na način da lice na koje se odnosi može predvidjeti posljedice svog ponašanja. Evropski sud „je već primijetio da formulacija mnogih zakona nije apsolutno precizna. Potreba da se izbjegne pretjerana krutost i da se prati promjena okolnosti znači da su mnogi zakoni neizbježno formulirani terminima koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni“ (vidi Evropski sud, *Kokkinakis protiv Grčke*, presuda od 25. maja 1993. godine, predstavka broj 14307/88, tačka 40). Pri tome, Evropski sud smatra da zakon koji daje diskreciono pravo nije sam po sebi u suprotnosti s tim zahtjevom, pod uvjetom da su obim diskrecionog prava i način njegovog korištenja propisani s dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir legitimni cilj o kojem je riječ, kako bi se pojedincu pružila adekvatna zaštita od proizvoljnosti (vidi Evropski sud, *Tuğluk protiv Turske*, presuda od 14. oktobra 2025. godine, predstavka broj 71757/17, tačka 149).

59. Prema tome, Ustavni sud, suprotno stavu podnosioca zahtjeva, smatra da je sporno normiranje primjereno demokratskom društvu i služi zaštiti ljudskih prava i sloboda i općeg javnog interesa. Naime, korištenje pravnog standarda u konkretnom slučaju omogućava da se spriječi donošenje zakona prostom većinom koji može ugroziti vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda, a kojim se regulira neko od pitanja koje ustavotvorac nije mogao predvidjeti i taksativno nabrojati kao vitalni nacionalni interes prilikom donošenja osporene ustavne norme. Ustavni sud ukazuje da sama priroda korištenja pravnih standarda prilikom donošenja pravne norme podrazumijeva, kako je već rečeno, da će nadležni organ biti dužan da utvrdi sadržaj tog standarda u svakom pojedinom slučaju. Stoga činjenica da je u konkretnom slučaju to nadležnost Ustavnog suda RS ne znači da taj organ ima neograničeno diskreciono pravo, već je prilikom utvrđivanja postojanja vitalnog nacionalnog interesa dužan voditi računa o određenim objektivnim mjerilima i cilju tog pravnog instituta (*op. cit., U-21/25* , tačka 27). Iz navedenih razloga, Ustavni sud ne može prihvatiti konstataciju podnosioca zahtjeva da se svako pitanje može „pretvoriti“ u pitanje od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko za to glasa jedan od klubova delegata konstitutivnih naroda. Naime, ne radi se o nekontroliranom pravu veta jer klubovi konstitutivnih naroda mogu samo pokrenuti proceduru, ali konačnu riječ o tome da li je nešto zaista vitalni interes donose vijeća za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri ustavnim sudovima entitetā. Dakle, institut sam po sebi sadrži korektivni mehanizam pravne države, pa se samom institutu ne može prigovoriti nedostatak pravne kontrole. Osim toga, Ustavni sud ponavlja da Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje definiciju vitalnog nacionalnog interesa niti listu pitanja koja potpadaju pod taj pojam, već to u svakom konkretnom slučaju utvrđuje Ustavni sud, kako je već obrazloženo (vidi tačku 54. ove odluke). U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je i Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) u pogledu procedure zaštite vitalnog interesa

konstitutivnih naroda na nivou države istakla da, iako vitalni interes nije jasno definiran, „sudska praksa Ustavnog suda može dati definiciju vitalnog interesa i smanjiti rizik koji inherentno postoji u tom mehanizmu“ (vidi Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici 11. i 12. marta 2005. godine, dostupno na www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2005-004-bos).

60. Također, imajući u vidu jasno propisanu proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa nakon koje se okončava i parlamentarna procedura na način da se predloženi propis smatra usvojenim ili ne, Ustavni sud ne može prihvatiti kao tačnu tvrdnju podnosioca zahtjeva da mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa blokira zakonodavne procese. Činjenica da se mehanizam pokreće ne znači nužno blokadu. Ustavni sud prihvata da se institut vitalnog nacionalnog interesa može pokrenuti i za pitanja koja nesporno ne potpadaju pod vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda. Međutim, svaki pravni institut je podložan zloupotrebi u praksi, ali način implementacije mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa i njegove eventualne zloupotrebe, u situaciji kada je propisan zaštitni mehanizam u vidu nadzora ustavnih sudova entitetā, ne mogu voditi zaključku da je taj institut *per se* protivan principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

61. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da su Amandman XXXVII i Amandman XXXVIII stav 1. Ustava FBiH i Amandman LXXVII i Amandman LXXXII Ustava RS u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Ostali navodi

62. Podnosilac zahtjeva smatra da su osporeni amandmani ustavā entitetā u suprotnosti i s odredbama čl. II/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

63. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da odredba člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine ne garantira neko posebno samostalno pravo, već da, zapravo, definira da se slobode i prava predviđeni u Evropskoj konvenciji i njenim protokolima „direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima“. Odredba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine propisuje supremaciju tog ustava u odnosu na ustave i zakone entitetā. Međutim, imajući u vidu prethodnu analizu usklađenosti osporenih amandmana ustavā entitetā, Ustavni sud smatra da su osporene odredbe amandmana ustavā entitetā u skladu sa standardima čl. II/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

64. Ustavni sud zaključuje da su Amandman XXXVII i Amandman XXXVIII stav 1. Ustava FBiH i Amandman LXXVII i Amandman LXXXII Ustava RS u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članom 25. Međunarodnog pakta i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju jer institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa ne predstavlja „pravo koje je konkretno dato pojedincu na osnovu nacionalnog prava“, u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, već predstavlja poseban zaštitni mehanizam koji proizlazi iz posebnog ustavnog statusa konstitutivnih naroda u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine.

65. Ustavni sud zaključuje da su Amandman XXXVII i Amandman XXXVIII stav 1. Ustava FBiH i Amandman LXXVII i Amandman LXXXII Ustava RS u skladu sa čl. I/2, II/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine jer su pitanja koja su propisana kao vitalni nacionalni interes dovoljno jasno definirana i imaju kvalitet primjeren demokratskom sistemu, pri čemu korištenje instituta vitalnog nacionalnog interesa ne može dovesti do blokade zakonodavnog procesa jer je propisan zaštitni mehanizam u vidu nadzora ustavnih sudova entitetā koji su dužni da onemoguće zloupotrebu tog pravnog instituta.

66. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) i člana 63. stav (1) tačka b) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

67. U smislu člana 43. stav (1) Pravila Ustavnog suda, sutkinja Larisa Velić je dala izjavu o neslaganju s odlukom većine.

68. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.