

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 4. stav 2. tačka e), člana 37. stav 1. tačka a), člana 60. stav 1. tačke a) i b) i člana 61. stav 1. tačka d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj dana 26. marta 2025. godine, d o n i o j e

## **O D L U K U**

Utvrđuje se da tačka 2.3. Protokola za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 79/15, 63/20 i 64/22), Zakonom o osnovnom vaspitanju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) i Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 41/18, 35/20, 92/20 i 55/23).

Odbacuje se prijedlog za ocjenu saglasnosti tačke 2.3. Protokola za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24) sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ br. 59/09 i 66/16).

## **O b r a z l o ž e n j e**

Helsinški parlament građana Banjaluka dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tačke 2.3. Protokola za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24) (u daljem tekstu: Protokol). Sud je u skladu sa članom 4. stav 2. tačka e) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12) ovu inicijativu tretirao kao prijedlog.

U prijedlogu se navodi da je Protokol za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 38/24, da bi nepuna dva mjeseca kasnije bila objavljena ispravka Protokola u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 47/24. Ispravkom Protokola tačka 2.3. Protokola je izmijenjena na način da su iz teksta tačke 2.3. Protokola izostavljene riječi „polnu orijentaciju, rodni identitet ili bilo koju drugu specifičnost djeteta“.

Predlagač smatra da je ispravljena tačka 2.3. Protokola u suprotnosti sa načelom nediskriminacije iz člana II/4 Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Ustava Republike Srpske, kao i sa odredbama člana 2. stav 1. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/09 i 66/16). U prijedlogu se navodi da je popis zaštićenih karakteristika djeteta prema osporenoj odredbi Protokola, suprotno navedenim ustavnim odredbama, nesveobuhvatan i zatvoren, jer usvaja zatvorenu listu zaštićenih svojstava, koja može dovesti do pravnih praznina, u kojima određeni pojedinci ili grupe neće biti zaštićeni samo zato što njihova posebna karakteristika nije taksativno navedena. S tim u vezi u prijedlogu se ukazuje i na sadržaj odredaba člana 2. Konvencije o pravima djeteta i člana 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te navodi da ove odredbe, kao i navedene ustavne odredbe, garantuju zaštitu od diskriminacije bez obzira na „drugi status“ ili „drugo lično svojstvo“. Po mišljenju predlagača, uvrštavanjem pojmova kao što su „drugi

status“ ili „drugo lično svojstvo“ osigurava se šira zaštita od diskriminacije i omogućava pravnom okviru da se prilagodi novim oblicima diskriminacije u nastajanju, zbog čega je deliberativno odbijanje potpisnika Protokola da u odredbe istog uključi sličan otvoren jezik, protivustavno. Dalje se navodi da je osporena odredba Protokola nezakonita, jer nije usklađena sa sveobuhvatnim antidiskriminacionim okvirom Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini, koji u članu 2. stav 1. propisuje da se diskriminacijom u smislu ovog zakona smatra, pored ostalog, i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogućí ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.

U odgovorima na prijedlog koji su Sudu dostavili potpisnici Protokola, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske se navodi da osporeni protokol nije podzakonski akt, jer ne razrađuje hijerarhijski više zakonske norme, već se radi o dogovorenom postupku kojeg treba slijediti u određenoj situaciji, odnosno o pravilima i običajima o određenom ponašanju. U odgovorima na prijedlog se predlaže da, ukoliko Sud prijedlog ne odbaci zbog nenadležnosti, isti odbije kao neosnovan iz razloga što je osporena tačka Protokola u skladu sa propisima koji regulišu navedenu materiju, odnosno zakonskim odredbama koje uređuju socijalnu zaštitu i obrazovanje, kao djelatnosti od opšteg interesa, te zabranu diskriminacije u pristupu i korišćenju prava iz socijalne zaštite, zabranu diskriminacije u ostvarivanju djelatnosti vaspitanja i obrazovanja, kao i zabranu diskriminacije pri vršenju poslova i zadataka policijskih službenika. Slijedom navedenog, potpisnici osporenog protokola u svojim odgovorima ističu da osporena tačka 2.3. Protokola nije nesaglasna sa čl. 10. i 108. stav 2. Ustava Republike Srpske.

Ministarstvo porodice, omladine i sporta Republike Srpske nije Sudu dostavilo odgovor na prijedlog.

Protokol o zaštiti djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24) su potpisali Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo porodice, omladine i sporta sa ciljem unapređenja i jačanja međusobne saradnje u zaštiti djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja i koordinisanog odgovora na sprečavanje nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja.

Osporenom tačkom 2.3. Protokola za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24) je propisano da princip nediskriminacije osigurava da se postupci prema djeci u ostvarenju njihovih prava realizuje bez obzira na: pol, uzrast, jezik, rasu, boju, etničko porijeklo, nacionalno porijeklo, vjersku pripadnost, porodični status, ekonomski status, obrazovanje, fizičke sposobnosti i mentalne sposobnosti.

Prilikom razmatranja podnesenog prijedloga Sud je imao u vidu da je Ustavom Republike Srpske utvrđeno da su građani Republike ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10), da ministarstva i drugi republički organi sprovode zakone i druge opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i akte predsjednika Republike (član 97. stav 2), da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, da propisi i drugi opšti akti moraju biti u

saglasnosti sa zakonom (član 108), da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i o saglasnosti propisa i opštih akata sa zakonom (član 115).

Pored navedenog, Sud je imao u vidu da je Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 79/15, 63/20 i 64/22) propisano da su u ostvarivanju djelatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja i ostalih djelatnosti predškolske ustanove zabranjene sve vrste nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i sve aktivnosti kojima se ugrožavaju, diskriminišu ili izdvajaju djeca, odnosno grupa djece, po bilo kojem osnovu, u skladu sa važećim zakonima i međunarodnim konvencijama (član 8. stav 1), da će predškolske ustanove obezbijediti efikasne mehanizme zaštite protiv nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i diskriminacije i bilo koje vrste uznemiravanja u skladu sa protokolom o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djece (član 8. stav 2), da će se novčanom kaznom od 3.000 KM do 9.000 KM kazniti za prekršaj predškolska ustanova ako ne preduzme odgovarajuće mjere i efikasne mehanizme zaštite protiv diskriminacije i bilo koje vrste uznemiravanja iz člana 8. (član 105. stav 1. tačka 1), da će se za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniti novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM i odgovorno lice u predškolskoj ustanovi (član 105. stav 2).

Takođe, odredbama Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 81/22) propisano je da se u osnovnom vaspitanju i obrazovanju ne može vršiti diskriminacija učenika, nastavnika i ostalog osoblja škole na osnovu rase, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, na osnovu invalidnosti ili po bilo kom drugom osnovu (član 8. stav 1), da škola ima odgovornost da u sredini u kojoj djeluje doprinese stvaranju kulture koja poštuje ljudska prava i osnovne slobode svih građana kako je to utvrđeno Ustavom Republike Srpske i ostalim međunarodnim dokumentima iz oblasti ljudskih prava (član 8. stav 2), da se mehanizmi zaštite protiv nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i diskriminacije i bilo koje vrste uznemiravanja učenika definišu Protokolom o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djece/učenika koji potpisuju ministar prosvjete i kulture (u daljem tekstu: ministar), ministar zdravlja i socijalne zaštite, ministar unutrašnjih poslova i ministar porodice, omladine i sporta (član 8. stav 5), da su u osnovnom vaspitanju i obrazovanju zabranjene sve vrste nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, kao i sve aktivnosti kojima se ugrožavaju, diskriminišu ili izdvajaju učenici, odnosno grupa učenika, po bilo kojem osnovu, u skladu sa važećim zakonima i međunarodnim konvencijama (član 8. stav 6), da se u školama ne smije vršiti diskriminacija učenika na osnovu toga što u školi, u usmenom i pismenom izražavanju, koristi bilo koji od jezika konstitutivnih naroda (član 9. stav 3), da učenik ima pravo na zaštitu od svakog oblika diskriminacije (član 73. stav 1. tačka 6); da su zaposleni u školi dužni da preduzimaju mjere zaštite prava učenika, te da u slučaju kršenja tih prava, posebno svih oblika nasilja nad učenikom, djeluju u skladu sa protokolom o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djece/učenika (član 115. stav 2), da će se novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kazniti za prekršaj škola ako se u školi vrši diskriminacija iz člana 6. stav 1. i člana 8. st. 1, 4. i 6 ovog zakona (član 194. stav 1. tačka 1), da će se novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM kazniti i odgovorno lice u školi za prekršaj iz stava 1. ovog člana (član 194. stav 2).

Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 41/18, 35/20, 92/20 i 55/23) propisano je da je škola dužna da obezbijedi efikasne mehanizme zaštite protiv nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i diskriminacije i bilo koje vrste uznemiravanja u skladu sa Protokolom o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djece (član 7. stav 4), da protokol o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djece potpisuju ministar prosvjete i kulture (u daljem tekstu: ministar),

ministar zdravlja i socijalne zaštite, ministar unutrašnjih poslova i ministar porodice, omladine i sporta (član 7. stav 5), da su u srednjem obrazovanju i vaspitanju zabranjene sve vrste nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, kao i sve aktivnosti kojima se ugrožavaju, diskriminišu ili izdvajaju učenici, odnosno grupa učenika, po bilo kojem osnovu, u skladu sa važećim zakonima i međunarodnim konvencijama (član 7. stav 6), da u školama nije dozvoljena diskriminacija učenika pri upisu, učešću u aktivnostima škole ili bilo kojoj odluci u vezi sa tim učenikom, na osnovu toga što u školi, u usmenom i pismenom izražavanju, koristi bilo koji od jezika konstitutivnih naroda (član 9. stav 3), da učenik ima pravo na zaštitu od svakog oblika diskriminacije (član 70. stav 1. tačka 6), da će se novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kazniti za prekršaj škola ako se u školi vrši diskriminacija (član 168. stav 1. tačka 2), da će se novčanom kaznom od 1.000 KM do 5.000 KM kazniti i odgovorno lice u školi za prekršaj iz stava 1. ovog člana (član 168. stav 2).

Odredbama člana 3. st. 1. i 2. Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 37/12, 90/12, 94/19, 42/20 i 36/22) propisano je da prava iz ovog zakona pripadaju licima koja ispunjavaju propisane uslove bez obzira na razlike u rasi, boji kože, polu, jeziku, političkom, nacionalnom i vjerskom opredjeljenju, socijalnom i ekonomskom porijeklu, mjestu rođenja, invalidnosti ili bilo kojem drugom statusu (stav 1), da ustanove socijalne zaštite obezbjeđuju ravnopravnost u pristupu i korišćenju prava sadržanih u ovom zakonu i u svom djelovanju sprečavaju svaki vid diskriminacije, direktne ili indirektne, po bilo kom osnovu (stav 2).

Sud je prilikom odlučivanja imao u vidu i odredbe Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/18, 111/121, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23) kojima je propisano da organi uprave donose pravilnike, naredbe i uputstva i druge opšte akte (član 63. stav 1), da organi uprave mogu donositi propise iz člana 63. ovog zakona samo kada su za to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade i da organi uprave ne mogu aktima iz člana 63. ovog zakona određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom ili propisom Vlade (član 64. stav 1. i 2).

Stav Suda je da je ispravka akt kojim se objavljeni propis usklađuje sa izvornikom propisa, zbog nesklada teksta propisa objavljenog u službenom glasilu sa tekstom izvornika propisa. Ispravka propisa postaje sastavni dio propisa. U tom smislu je i ispravka tačke 2.3. Protokola o zaštiti djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja postala sastavni dio samog Protokola.

Sud je zaključio da se na Protokol i njegove odredbe primjenjuju i odredbe i ograničenja iz člana 64. Zakona o republičkoj upravi.

Sud je utvrdio da su navedenim zakonima donosioci Protokola bili ovlašćeni i obavezni da Protokol donesu kao zbirni upravni propis.

Imajući u vidu navode iz prijedloga i odgovora na prijedlog, Sud je prvo razmotrio pravnu prirodu osporenog Protokola za zaštitu djece od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 38/24 i 47/24), s obzirom na to da od prirode pravnog akta zavisi postojanje procesnih pretpostavki za zasnivanje nadležnosti Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost i zakonitost ovog akta. Sud je ocijenio da osporeni Protokol sadrži i opšte pravne norme, kojima se razrađuju citirane zakonske odredbe o zabrani diskriminacije, koje su kategoričke i obavezujuće za zaposlene u vaspitno-obrazovnim ustanovama, ustanovama učeničkog standarda, ustanovama socijalne zaštite i zdravstvenim ustanovama, da preduzimaju

mjere zaštite prava djeteta/učenika, u skladu sa njihovim propisanim nadležnostima. Zakonodavac je u stavu 2. člana 115. Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju izričito propisao da su zaposleni u školi dužni „da preduzimaju mjere zaštite prava učenika, te da u slučaju kršenja tih prava, posebno svih oblika nasilja nad učenikom, djeluju u skladu sa protokolom o postupanju u slučaju nasilja, zlostavljanja ili zanemarivanja djeteta/učenika“. Takvim opštim pravnim normama Protokola posredno se utiče na vrstu i obim prava djeteta/učenika na zaštitu od svih oblika diskriminacije, kako to izričito propisuju navedeni zakoni.

Zakonodavac u zakonima o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, osnovnom obrazovanju, srednjem obrazovanju i vaspitanju i socijalnoj zaštiti uvijek koristi termin diskriminacija bez bližeg određivanja mogućih tipova i vrsta diskriminacije na koje se odnosi zabrana diskriminacije. Naime, zakonodavac uvijek koristi generalnu klauzulu, propisujući da je zabranjen svaki mogući, odnosno potencijalni oblik diskriminacije, bez propisivanja zaštićenih posebnih tipova i pojedinačnih vrsta diskriminacije i svodenja prava na zaštitu od diskriminacije samo na metodom zatvorene enumeracije nabrojane i na njih ograničene tipove i vrste diskriminacije. Jedini relativni, pravno-tehnički, ne i materijalno-pravni, izuzetak predstavlja odredba člana 7. stav 1. Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, kojom je zakonodavac *exempli causa* tj. enumeracijom primjera radi propisao da se „u osnovnom vaspitanju i obrazovanju ne može vršiti diskriminacija učenika, nastavnika i ostalog osoblja škole na osnovu rase, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, na osnovu invalidnosti“, poslije čega je dodao riječi „ili bilo kom drugom osnovu“. S obzirom na to, Sud ocjenjuje da su donosioci Protokola na taj način postupili suprotno navedenim zakonima kada su osporenom tačkom 2.3. Protokola, metodom zatvorene enumeracije, definisali načelo nediskriminacije kao osiguranje „da se postupci prema djeci u ostvarenju njihovih prava realizuju bez obzira na: pol, uzrast, rasu, boju, etničko porijeklo, nacionalno porijeklo, vjersku pripadnost, porodični status, ekonomski status, obrazovanje, fizičke i mentalne sposobnosti“, čime su polje prava na zaštitu od diskriminacije suzili samo na navedena svojstva djeteta/učenika, isključujući druga svojstva djece/učenika kao mogući osnov za diskriminaciju, odnosno za različito postupanje prema djetetu/učeniku u ostvarivanju njegovih prava koja su ujemčena propisima kojima su uređena prava djeteta/učenika, odnosno kao mogući osnov za ugrožavanje ili onemogućavanje njihovog priznanja, uživanja i ostvarivanja na ravnopravnoj osnovi.

Na osnovu citiranih ustavnih i zakonskih odredaba Sud je ocijenio da tačka 2.3. Protokola nije u saglasnosti sa Ustavom i Zakonom. Po ocjeni Suda, potpisnici osporenog protokola su u tački 2.3. koja uređuje mehanizme za zaštitu od diskriminacije prekoračili svoja zakonska ovlašćenja, jer su u osporenoj tački Protokola definisali mehanizme zaštite protiv diskriminacije suprotno zakonskom propisivanju iz odredaba člana 8. Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, člana 8. st. 1. i 6. i člana 73. stav 1. tačka 6. Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, člana 7. stav 6. i člana 70. stav 1. tačka 6. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju i člana 3. st. 1. i 2. Zakona o socijalnoj zaštiti, koji uređuju zaštitu od diskriminacije u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama i ustanovama učeničkog standarda.

S obzirom na to da osporena tačka 2.3. Protokola nije u saglasnosti sa zakonom, to je istovremeno čini neustavnom u smislu odredbe člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske.

Imajući u vidu utvrđenu povredu Ustava, Sud navode predlagača o povredi člana 10. Ustava, kao i paušalne navode o povredi člana 2. Konvencije o pravima djeteta i člana 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, nije posebno razmatrao.

Prema članu 115. Ustava Republike Srpske, nije u nadležnosti ovog suda da ocjenjuje ustavnost i zakonitost opštih pravnih akata u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine i zakone koje je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, zbog čega je Sud u skladu sa članom 37. stav 1. tačka a) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), prijedlog za ocjenu saglasnosti osporene tačke Protokola sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ br. 59/09 i 66/16), zbog nenadležnosti, odbacio.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.



PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA

Mr Džerard Selman s.r.

Broj: U-47/24  
26. mart 2025. godine