

**ŠTA JE VITALNI INTERES  
NARODA I KOME ON PRIPADA?  
USTAVNOPRAVNA I POLITIČKA  
DIMENZIJA**

*Zbornik radova sa konferencije*

Sarajevo, 2014.

EDICIJA VLADAVINA PRAVA CENTRA ZA POLITIČKE STUDIJE

Ediciju uređuje: Dalila Mirović

Knjiga broj: 2

*naslov:* Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija:  
Zbornik radova sa konferencije

*urednici\_e:* Damir Banović, Dženana Kapo

*lektorice:* Ivana Teronoić i Mirela Rožajac-Zulčić

*izdavač:* Centre for Political Studies/Centar za političke studije, [www.cps.ba](http://www.cps.ba)

*za izdavača:* Damir Banović



© Udruženje za istraživanje i političke studije/Centar za političke studije

*Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je zabranjeno.*

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.7:323.1(497.6)(063)(082)  
342.4(497.6)(063)(082)

ŠTA je vitalni interes naroda i kome on pripada? : ustavnopravna i politička dimenzija : zbornik radova sa konferencije održane 10. i 11. maja 2013. godine u Sarajevu / [urednici/ce Damir Banović, Dženana Kapo]. - Sarajevo : Udruženje za istraživanje i političke studije, 2014. - 65 str. : graf. prikazi ; 24 cm. - (Edicija Vladavina prava Centra za političke studije ; knj. 2)

ISBN 978-9958-060-04-5

COBISS.BH-ID 21249798

## PREGLED SADRŽAJA

<b>4</b>	<b>Predgovor</b>
<b>5</b>	<b>Uvod</b>
<b>6</b>	<b>Uvodna izlaganja</b>
6	ŠTA JE VITALNI NACIONALNI INTERES?
10	MEHANIZAM ZAŠTITE VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA U DOMU NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE
<b>14</b>	<b>Članci</b>
14	USTAVNOPRAVNA ANATEMA: VITALNI INTERES KONSTITUTIVNOG NARODA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI U BOSNI I HERCEGOVINI ad normam
27	ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA NARODA U BRČKO DISTRIKTU
36	ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG INTERESA NARODA
<b>55</b>	<b>Dodaci/aneksi</b>
55	Podaci o korištenju i pokretanju mehanizma vitalnog nacionalnog interesa u Skupštini Županije Posavske
55	Podaci o korištenju i pokretanju mehanizma vitalnog nacionalnog interesa u Skupštini Tuzlanskog kantona
56	Izveštaj o pokrenutim inicijativama za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa od konstituisanja Vijeća naroda Republike Srpske
60	Ustavni sud Bosne i Hercegovine
62	Ustavni sud FBiH
<b>66</b>	<b>Zaključci i preporuke s konferencije »Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija«</b>

---

## **Predgovor**

Centar za političke studije je think tank organizacija koja u svom fokusu rada ima istraživanja u polju političkog sistema Bosne i Hercegovine, komparativnih i ustavnih političkih sistema, funkcionisanja institucija, obrazovnih i kulturnih politika. Zbornik radova o vitalnom interesu u Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od stručnih i naučnih doprinosa bližem razumijevanju ovog pravnog i političkog mehanizma za zaštitu kolektivnih prava konstitutivnih naroda.

Centar za političke studije u Sarajevu, u saradnji s Domom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, organizovao je 10. maja/svibnja 2013. godine konferenciju pod nazivom "Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija". Cilj konferencije je bio da se bliže odredi ovaj ustavnopravni i društveni fenomen, mogućnost davanja ovog prava i grupi Ostalih, te način i razlozi njegovog korištenja u političkoj praksi u Bosni i Hercegovini.

Nadamo se da će ovaj zbornik predstavljati jedan od mogućih izvora razumijevanja pojma vitalnog nacionalnog interesa, njegove uloge u političkom i ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine, te dati prilog teoretskim razmatranjima o uvođenju ovog prava i za pripadnike Ostalih u budućim ustavnim reformama u Bosni i Hercegovini.

**Mr. sc. Damir Banović i Dženana Kapo, M. A.**  
**Urednici**

### Uvod

Mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa naroda u pravnoj i političkoj teoriji predstavlja jedan od mehanizama zaštite interesa etničke grupe ili naroda, odnosno zaštite njegovih kolektivnih prava. Ako prihvatimo pozitivnopravnu definiciju kolektivnih prava iz Ustava Republike Srbije da su kolektivna prava ona koja se vrše kolektivno, onda možemo reći da je mehanizam zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda jedno od kolektivnih prava ako se isto vrši u zakonodavnom tijelu (domovima naroda, Vijeću naroda Republike Srpske ili kantonalnim skupštinama). U političkoj praksi ovaj mehanizam se zna koristiti kao mehanizam neopravdanog blokiranja donošenja zakona ili drugih odluka. Odnosno, u političkoj kulturi Bosne i Hercegovine još se nije došlo do nivoa težnje za postizanjem kompromisa. Nepostojanjem preciznog određenja značenja ovog mehanizma, otvoren je put za blokadu bilo kojih odluka na svim nivoima vlasti. Počevši od Ustava BiH, čl. IV/3 e u kojem se vitalni interes navodi kao "vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda", a ne kao nacionalni (koji bi trebao predstavljati sumu bosanskohercegovačkih građana/ki), možemo uočiti nedosljednost u korištenju samog pojma. No, taj problem se nastavlja različitim tumačenjima i definisanjima vitalnog nacionalnog interesa na nivoima entiteta, tj. nepostojanja definicije ovog pojma na državnom nivou uopće.

U ovom zborniku su sadržana uvodna predavanja i članci koji se bave pitanjem definisanja vitalnog interesa na entitetskim nivoima, njegovim tumačenjem u svim institucijama vlasti i sudovima, model Brčko distrikta, mišljenja Venecijanske komisije u periodu 2005–2008, podaci o korištenju i pokretanju mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa naroda u Vijeću naroda Republike Srpske, Skupštini Tuzlanskog kantona, Skupštini Županije Posavske, te podaci o okončanim postupcima o pokretanju vitalnog interesa na Ustavnom sudu BiH i Ustavnom sudu FBiH. Iz ostalih osam skupština kantona/županija nisu dostavljeni traženi podaci.

Ovaj zbornik predstavlja sintezu istraživanja i mišljenja stručnjaka/inja o vitalnom nacionalnom interesu, te pregled njegovog korištenja od 2003. godine do polovine 2013. na svim nivoima vlasti. Nepostojanje literature koja se bavi ovim pitanjem nužno je tražilo publikaciju koja će se koristiti u daljnjem proučavanju ovog fenomena i kao osnova za potrebne promjene koje su neophodne za bolje funkcionisanje same države.

---

## Uvodna izlaganja

### ŠTA JE VITALNI NACIONALNI INTERES?

*Mary Ann Hennessey, šefica Ureda Vijeća Evrope u BiH*

Vitalni nacionalni interes u dejtonskom/bh. smislu bio je potpuno novi termin, i bio je neadekvatno definisan u dokumentu koji ga je i skovao. Ustav BiH dopušta zainteresiranim stranama da same definišu, od slučaja do slučaja, šta vitalni nacionalni interes jeste i da li će se pozivati na njega ili ne.

Vijeće Evrope je prihvatilo BiH kao zemlju članicu 2002. godine s ovim ustavnim odredbama, ali s očekivanjem da će državne institucije biti ojačane, te izborno pravo i ustav biti revidirani na ozbiljan način. Mišljenje Venecijanske komisije iz 2005. bilo je doprinos razmišljanjima o tim reformama i posebno se fokusiralo na jačanje demokratije i poboljšanje rada državnih/entitetskih institucija i kompatibilnosti ustava s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Venecijanska komisija je razmatrala veto vitalnog nacionalnog interesa unutar funkcionalnosti institucija i utvrđeno je da predstavlja ozbiljnu opasnost od blokiranja donošenja odluka, imajući preventivni efekat i ohrabrujući odbijanje kompromisa.

Nedostatak jasnoće u definisanju ili u odgovarajućem korištenju vitalnog interesa predstavlja stalnu opasnost. Iako je Venecijanska komisija prepoznala da Ustavni sud progresivno donosi, kroz sudsku praksu, razumijevanje pravilnog ili nepravilnog korištenja, ono ipak traje jako dugo i VK je zaključila da je hitno i važno osigurati jasnu definiciju u Ustavu.

Navodno je namjera vitalnog nacionalnog interesa da osigura da ne prođu zakoni koji bi mogli značajno naškoditi interesima određene etničke grupe (dakle, veto), kao i da osigura da sve etničke grupe imaju određeni stepen dogovora o zakonima (dakle, minimalno potrebni glasovi etničkih klubova).

Sličan, ako ne i više ograničen, aranžman predviđen je u Ohridskom okvirnom sporazumu, ali glavni elementi ove etničke zaštite sadržani su u parlamentarnim praksama, a ne u strukturama demokratskih institucija. Prvo je osnivanje parlamentarnog odbora za odnose između zajednica i drugo, dvostruka većina (svih poslanika i svih poslanika koji pripadaju manjinskim zajednicama) potrebna je u donošenju odluka o pitanjima koja se odnose na područja definisana sporazumom i Ustavom jer su u interesu posebnih zajednica (manjina).

Mora se utvrditi da su građani srce suvereniteta demokratije, a ne narodi, i da su pojedinci nosioci ljudskih prava, a ne kolektivi. Slijedi da interesi individualnih građana kao građana dolaze prvi, interesi cijelog građanstva kao učesnika u državnosti dolaze drugi, a interesi etničkih grupa ili "naroda" dolaze treći; da ne bi trebalo dopustiti da zaštita vitalnog interesa etničkih grupa bude instrument kojim će se štetiti prava i interesi građana i građanstva u demokratiji. Treba razmotriti načine i sredstva za osiguranje ciljeva vitalnog etničkog/nacionalnog interesa u korist građana tih grupa bez davanja neograničenog veta za proizvoljne blokade zakonodavstva, vlade ili sudstva od strane etničkih ili stranačkih grupa, koje bi mogle biti štetne za građane u cjelini.

### MIŠLJENJE O USTAVNOJ SITUACIJI U BOSNI I HERCEGOVINI I NADLEŽNOSTIMA VISOKOG PREDSTAVNIKA

*Venecija, 11. mart 2005.*

*Evropska komisija za demokratiju kroz pravo*

*(Venecijanska komisija)*

#### VETO VITALNI INTERES

30. Najvažniji mehanizam koji osigurava da nijedna odluka nije donesena na štetu interesa nekog od tri konstitutivna naroda je veto mehanizam vitalni interes. Ako većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH odluči da je predložena odluka Parlamentarne skupštine BiH destruktivna za vitalni interes njihovog naroda, većina bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata mora da glasa za odluku da bi bila donesena. Većina delegata iz drugog naroda može se usprotiviti pozivanju na vitalni interes. U ovom slučaju predviđen je proces nagodbe, a Ustavni sud BiH donosi odluku o proceduralnoj regularnosti pozivanja (na vitalni interes). Bitno je spomenuti da Ustav ne definiše pojam veta vitalni interes, za razliku od entitetskih ustava koji daju (previše široku) definiciju.

31. Očigledno je, a i potvrđeno od strane mnogih sagovornika, da ova procedura predstavlja veliki rizik za blokiranje donošenja odluka. Drugi smatraju da ovaj rizik ne treba precjenjivati jer se procedura rijetko koristi, a i Ustavni sud BiH je odlukom od 25. juna 2004. počeo da tumači pojam. Odluka stvarno pokazuje da Sud ne smatra da je vitalni interes čisto subjektivni pojam unutar granica odlučivanja svakog člana Parlamenta da ne bi bio predmet razmatranja od strane Suda. Naprotiv, Sud je ispitao ponuđene argumente za upotrebu veta vitalni interes, podržao jedan, a drugi odbacio.

32. Ipak, Komisija je mišljenja da je jasna i striktna definicija vitalnog interesa u Ustavu BiH potrebna. Glavni problem s veto ovlaštenjima nije njihovo korištenje, nego njihov preventivni efekat. Pošto su svi uključeni političari svjesni postojanja mogućnosti korištenja veta, pitanja na koja se veto može očekivati neće ni biti stavljena na glasanje. Zbog postojanja veta strana koja zauzima posebno nepopustljiv stav i odbija kompromis je u jakoj poziciji. Istina je da daljnji slučajevi s Ustavnog suda BiH mogu dati definiciju vitalnog interesa i smanjiti rizike koje nosi ovaj mehanizam. Ipak, ovo bi moglo potrajati i takođe, čini se neprikladno ostaviti takav zadatak sa značajnim političkim implikacijama samom Sudu BiH bez davanja uputa u tekstu Ustava BiH.

33. U sadašnjim uslovima u BiH, čini se nerealistično tražiti potpunu zabranu veta vitalni interes. Komisija ipak smatra da bi bilo važno hitno donijeti jasnu definiciju vitalnog interesa u tekstu Ustava BiH. Ova definicija bi morala biti donesena uz saglasnost predstavnika tri konstitutivna naroda, ali ne bi trebala odgovarati trenutnoj definiciji iz entitetskih ustava koja dopušta skoro svemu da bude korišteno kao vitalni interes. Ne bi trebala biti previše opsežna nego fokusirana na prava od posebne važnosti za sva tri naroda, posebno u poljima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.

33. U sadašnjim uslovima u BiH, čini se nerealistično tražiti potpunu zabranu veta vitalni interes. Komisija ipak smatra da bi bilo važno hitno donijeti jasnu definiciju vitalnog interesa u tekstu Ustava BiH. Ova definicija bi morala biti donesena uz saglasnost predstavnika tri konstitutivna naroda, ali ne bi trebala odgovarati trenutnoj definiciji iz entitetskih ustava koja dopušta skoro svemu da bude korišteno kao vitalni interes. Ne bi trebala biti previše opsežna nego fokusirana

---

na prava od posebne važnosti za sva tri naroda, posebno u poljima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.

## **ENTITETSKI VETO**

34. U dodatku veta vitalni interes, član IV. 3. d) Ustava omogućava dvotrećinski (2/3) veto delegatima iz bilo kojeg entiteta. Ovaj veto, koji se u praksi čini relevantan samo za RS, čini se kao višak uzimajući u obzir postojanje veta vitalni interes.

## **MIŠLJENJE NA DRAFT AMANDMANA NA USTAV BOSNE I HERCEGOVINE**

*Strasbourg, 12. juni 2006.*

*Evropska komisija za demokratiju kroz pravo*

*(Venecijanska komisija)*

### **Član IV. 10 O VETU VITALNI NACIONALNI INTERES**

39. Nova podsekcija (a) naizgled unapređuje status veta vitalni nacionalni interes u neku vrstu prirodnog neotuđivog ljudskog prava. Ovo je u cijelosti nekonzistentno s ciljem smanjivanja područja veta, koji bi trebao biti smatran izuzetnom institucionalnom mjerom opravdanom stalnim nedostatkom povjerenja između tri konstitutivna naroda, a ne prirodnim pravom. Ova odredba treba da bude izbrisana.

40. Podsekcija (c) nema normativni sadržaj i ne dodaje ništa na podsekciju (b). Može biti izbrisana kao višak.

41. Venecijanska komisija je u svom Mišljenju u martu 2005. predložila da se definiše područje primjenjivanja veta vitalni nacionalni interes jasno i tačno da bi se izbjeglo pretjerano blokiranje donošenja odluka. Takođe smatra definiciju vitalnog nacionalnog interesa u entitetskim ustavima preopširnom. Podsekcija (d) sada uvodi definiciju vitalnog nacionalnog interesa zasnovanu na trenutnoj definiciji iz entitetskih ustava. Neke od stavki na ovoj listi čine se teškim za protumačiti. Kao i u entitetskim ustavima svrha definiranja vitalnog interesa koja osigurava listu bitnih stvari za koje se smatra da spadaju pod ovo pitanje ugrožena je generalnom odredbom u podsekciji xii, koja daje dvotrećinskoj (2/3) većini bilo kojeg kluba naroda pravo da bilo šta proglasi vitalnim nacionalnim interesom. Ako je politički nemoguće izbrisati podsekciju xii, koja otvara vrata za svojevrijedno proglašenje vitalnog nacionalnog interesa, bilo bi bolje da se vitalni nacionalni interes ne definiše nikako, nego da se ta definicija ostavi za Ustavni sud.

42. Pod procedurom predstavljenom u podsekciji (e) čini se da Dom naroda kao takav nema ulogu i nema diskusija u Domu, osim unutar klubova naroda. Tako da Dom naroda ima neznatno postojanje kao zaseban dom. Referenca na 'prethodni slučaj' u (e)i. je nejasna.



### AMICUS CURIAE SAŽETAK

U slučaju

Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina

(Primjena br. 27996/06 i 34836/06)

U toku ispred

### EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

*Strasbourg, 22. oktobar 2008.*

*Evropska komisija za demokratiju kroz pravo*

*(Venecijanska komisija)*

### IV. SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

10. Izdvajanje "Ostalih" je već iznijeto na razmatranje pred Ustavni sud Bosne i Hercegovine. U slučaju U 5/04 od 27. januara 2006. predsjednik S. Tihic je podnio žalbu za navedene ustavne provizije Ustavnom sudu BiH s tvrdnjom da navedene odredbe krše član 3 Protokola br. 1 i član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda te također člana 5. Međunarodne konvencije za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, koja je prema Aneksu 1 Ustava direktno primjenjiva u BiH. Ustavni Sud je proglasio zahtjeve prihvatljivim. Sud je zauzeo stav da je osnovni problem koji se treba riješiti odnos u navodnoj legalnoj hijerarhiji između dejtonskog Ustava i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je također proglasio da pravni problem nije "nesporazum između entiteta ili institucija" kako zahtijeva član VI. 3. (a), nego potencijalni konflikt između nacionalnog i međunarodnog prava. Sud je također odlučio da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda nema veću pravnu snagu u odnosu na Dejtonski ustav jer je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda stavljena na snagu u BiH samim Ustavom.

11. Drugi slučaj (U 13/05, 26. juni 2006) je također iznijet pred Ustavni sud od strane predsjednika Tihica. Ovog puta je zahtijevao od Suda reviziju usklađenosti Izbornog zakona s članom 3 Protokola br. 1, Protokolom br. 12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 5 Međunarodne konvencije za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije. Ponovo je Ustavni sud proglasio zahtjev neprihvatljivim jer je član 8. Izbornog zakona koji isključuje "Ostale" direktan rezultat odredbi Dejtonskog ustava. Jedno od interesantnih suprotnih mišljenja bilo je mišljenje sutkinje Constance Grewe, koja je obrazložila da je sistem etničkog predstavljanja ustavnih naroda možda mogao biti opravdan 1995. godine odmah poslije rata, ali ne više nakon nedavne ratifikacije 12. Protokola Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

12. Ustavni sud razmatrao je i pitanje kompatibilnosti izuzeća kandidata Bošnjaka koji boravi na području Republike Srpske za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo BiH s članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Protokolom br. 12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je proglasio zahtjev prihvatljivim, ali ga je odbio kao neosnovan (slučaj AP 2678/06, 29. septembar 2006). Smatrano je da restrikcije na pravo kandidovanja na izbore za Predsjedništvo primjenom člana 5 Ustava i člana 8 Izbornog zakona mogu biti opravdane imajući u vidu generalni cilj Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini da održi mir u BiH jačanjem pozicije tri konstitutivna naroda kroz ovaj aranžman isključive podjele moći.

## MEHANIZAM ZAŠTITE VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNIH NARODA U DOMU NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE

mr. Izmir Hadživdić

Sekretar Doma naroda Parlamenta Federacije BiH

Bosna i Hercegovina se u administrativno-teritorijalnom smislu sastoji od dva podržavna entiteta i Brčko distrikta BiH. Entitet Federacija BiH sastoji se od 10 kantona, 78 općina i 2 grada, a Republika Srpska od 57 općina i 6 gradova. Mogućnost zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini predviđena je Ustavom BiH, ustavima entiteta i kantona kao i Statutom Brčko distrikta BiH. Prema Ustavu Federacije BiH zakonodavna vlast<sup>1</sup> sastoji se od dva doma – Predstavničkog doma i Doma naroda.

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u Federaciji BiH moguće je aktivirati samo u Domu naroda koji se sastoji od 58 delegata i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 iz reda ostalih i za razliku od Vijeća naroda u Parlamentu Republike Srpske<sup>2</sup> potpuno je ravnopravan dom s Predstavničkim domom. Iako je Ustav Federacije BiH taksativno definirao pojam vitalnog interesa, ipak je praktično moguće gotovo o svakom aktu, o kojem se Dom naroda izjašnjava, odlučivati po proceduri za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Ovo je zbog toga što Ustav Federacije BiH predviđa da dvotrećinska većina bilo kojeg kluba delegata konstitutivnih naroda može svako pitanje proglasiti vitalnim interesom bez obzira na to da li je to pitanje u Ustavu taksativno navedeno kao pitanje od vitalnog interesa.

Mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa koji se primjenjuje u Domu naroda Parlamenta Federacije manifestira se kao “uzajamni veto”, odnosno jedan od četiri ključna konsocijativna elementa<sup>3</sup> koji za posljedicu ima odstupanje od pravila većine.

S iskustvom sekretara Doma naroda Parlamenta Federacije BiH od 2003. godine do danas mogu primijetiti da je “mehanizam veta”, u najdužem periodu, prilično racionalno i rijetko korišten naročito ako se imaju u vidu sve teškoće i problemi na koje se nailazilo u poslijeratnoj uspostavi Federacije BiH. Radi boljeg razumijevanja ove problematike slijedi pregled zakona o kojima se glasalo po proceduri za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda u Domu naroda od osnivanja Federacije BiH 1994. godine do danas (2013.):

<sup>1</sup> Amandmanom XXXI na Ustav Federacije praktično je ukinut naziv Parlament Federacije, odnosno zamijenjen je naslovom “Zakonodavstvo”.

<sup>2</sup> Član 70. dopunjen Amandmanom LXXXII Ustava Republike Srpske glasi:

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

Zakoni ili drugi propisi ili akti koje izglasa Narodna skupština će se dostaviti i razmatrat će ih Vijeće naroda ako se oni odnose na vitalni interes definisan u Amandmanu LXXVII.

<sup>3</sup> Četiri elementa konsocijacijske demokracije: *velika koalicija na vlasti*; *2. uzajamni veto*; *3. proporcionalnost*; *4. autonomija segmenata*.

Konsocijacijski model demokracije: Po Arendu Lijphartu, s kojim se slaže najveći broj kako pristaša tako i kritičara koncepta, konsocijacijska demokracija “znači vladavinu kartela elita s namjerom da preokrene demokraciju fragmentacijske političke kulture u stabilnu demokraciju”. Dakle, radi se, kao što ističu teoretičari konsocijacijskih demokracija, o modelima stabiliziranja stanja u duboko podijeljenim društvima na principima intervencija političkih elita, s ciljem akomodiranja političkih konflikata, a na osnovama kompromisa i sporazuma. Većina teoretičara konsocijacije smatra da se kompromis postiže bilo depolitizacijom problema (npr. ideološki karakter problema proglasi se ekonomskim ili pravnim problemom), bilo njegovim uklanjanjem s političke agende.

### **1. Prijedlog Zakona o pretvorbi društvene svojine**

Sjednica Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine od 16. 1. 1995. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **2. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 19. 12. 1996. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su Klub delegata hrvatskog naroda i Klub delegata bošnjačkog naroda.

### **3. Prijedlog Zakona o privatizaciji preduzeća**

Sjednica Doma naroda od 21. 10. 1997. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su Klub delegata hrvatskog naroda i Klub delegata bošnjačkog naroda.

### **4. Prijedlog Zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 4. 12. 1997. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **5. Prijedlog Zakona o pravima branitelja i članova njihovih porodica**

Sjednica Doma naroda od 28. 9. 1999. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **6. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upotrebi grba i zastave Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 28. 9. 1999. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **7. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 14. 2. 2006. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **8. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 4. 4. 2006. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

### **9. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 26. 7. 2007. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

---

## **10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo**

Sjednica Doma naroda od 27. 11. 2007. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

## **11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 29. 4. 2008. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda.

## **12. Prijedlog odluke o izglasavanju nepovjerenja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 15. 2. 2013. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda.

## **13. Zaključci Komisije za informiranje Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 21. 3. 2013. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda.

## **14. Prijedlog odluke o potvrđivanju Odluke predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine o imenovanju za sudiju Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine**

Sjednica Doma naroda od 21. 3. 2013. godine

Proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda.

Analizirajući odredbe Ustava Federacije BiH o procedurama za glasanje o vitalnom nacionalnom interesu klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH da se uočiti da praktično postoje dvije vrste procedura:

1. Procedure za zakone u vezi s vitalnim interesom kako je to definirano u listi vitalnih interesa;

---

<sup>4</sup> Amandman XXXVII na Ustav Federacije BiH:

### **“Definicija vitalnog interesa**

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda definirani su na sljedeći 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 naslijeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sistem javnog informiranja; 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.”

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

U okviru prve procedure koja se pokreće na zahtjev najmanje dva člana rukovodstva Doma naroda (predsjedavajući i potpredsjedavajući) koji tvrde da zakon spada u vitalni interes nekog od konstitutivnih naroda kompletna procedura se završava u okviru rada Doma naroda, pa se takva procedura može smatrati "apsolutnim vetom" jer se zakon vraća predlagачu (u pravilu Vlada Federacije BiH) na novi postupak, ukoliko nije, u konačnici, dobio potrebnu većinu svakog kluba konstitutivnih naroda.

U okviru druge procedure, kad zahtjev pokreće dvotrećinska većina jednog od klubova konstitutivnih naroda, pitanje vitalnog interesa ocjenjuje Ustavni sud Federacije BiH ako odnosni akt nije dobio potrebnu većinu svakog kluba naroda u Domu (najmanje 9 glasova od ukupno 17), pa ako Ustavni sud ocijeni da se radi o vitalnom interesu zakon, odnosno drugi akt, neće biti usvojen, a ako Ustavni sud ocijeni da se ne radi o vitalnom interesu zakon će se smatrati usvojenim pod uvjetom da je u okviru većinskog glasanja (najmanje 30 glasova od 58) dobio potrebnu većinu.

Možemo zaključiti da konstitutivni narodi, shodno Ustavu Federacije BiH u Domu naroda Parlamenta Federacije raspolažu s formalnim vetom (apsolutnim i relativnim). Rijetko korištenje veta u Domu naroda, po mome mišljenju, rezultat je same prirode veta zahvaljujući kojoj je rukovodstvo doma u proteklom periodu nastojalo oko svih pitanja koja se razmatraju u Domu naroda prethodno usaglasiti stavove. Dakle, može se reći, da je sama mogućnost korištenja veta podsticala predstavnike konstitutivnih naroda u Domu na saradnju i usaglašavanje. Istovremeno, izbjegavala se zloupotreba veta, jer je postojala svijest o tome da se takva zloupotreba može okrenuti protiv onoga ko taj mehanizam zloupotrebljava. Općenito govoreći mehanizam zaštite vitalnog interesa u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH pružao je osjećaj sigurnosti svakom konstitutivnom narodu da neće biti preglasan od strane neke većine, ali je, po mome mišljenju, doprinio i uočavanju opasnosti od blokade rada Vlade Federacije BiH ukoliko bi se veto pretjerano i neopravdano koristio.

---

## Članci

### **USTAVNOPRAVNA ANATEMA: VITALNI INTERES KONSTITUTIVNOG NARODA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI U BOSNI I HERCEGOVINI ad normam<sup>5</sup>**

Potanko o patentiranom partikularizmu

*Maja Sahadžić*

*Sažetak*

U ustavnopravnom sustavu Bosne i Hercegovine, postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa, kao "veto mehanizam" pri odlučivanju predstavlja iznimno važnu ulogu pri učinkovitom djelovanju parlamenata, posebice na državnoj i entitetskoj razini. To stoga jer ravnopravnost tri konstitutivna naroda predstavlja temeljno načelo na kojem počiva vlast na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Kako se pravo uporabe isticanja vitalnog interesa konstitutivnog naroda izravno vezuje za ravnopravnost konstitutivnih naroda, ono se ne smije sagledavati zasebno. Ovaj rad bavi se ustavnim definiranjem vitalnog nacionalnog interesa, odnosno vitalnog interesa konstitutivnog naroda, na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, te pozicioniranjem istog u postupcima parlamentarnog odlučivanja kao postojećeg mehanizma sprečavanja i onemogućavanja donošenja odluka i posljedicama koje proizvodi.

Ključne riječi: vitalni nacionalni interes, "veto mehanizam", mehanizam blokade

#### **1. UVODNE NAZNAKE**

Sudjelovanje konstitutivnih naroda u radu zakonodavnih tijela na državnoj i entitetskoj razini elementarna je sastavnica polisintetičnog društva u Bosni i Hercegovini. Miješanje i objedinjavanje teritorijalnih i konstitutivnih odlika, istovremeno je značajka, ali i proturječnost u ustavnopravnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine. Usljed toga, proporcija konstitutivnih obilježja presuđujući je činilac u postupcima donošenja odluka u parlamentima, posebice na državnoj i entitetskoj razini, gdje umjesto da djeluje u svojstvu sintetizirajućeg faktora, zamjetljivo djeluje kao disjunktivni faktor i podržava poricanje ideje građanskog predstavljanja u Bosni i Hercegovini. Samim time prerasta u zlonamjeren faktor koji se koristi da bi se spriječilo i onemogućilo donošenje odluka u zakonodavnim tijelima na različitim razinama u Bosni i Hercegovini.

#### **2. ODLUČIVANJE O VITALNOM INTERESU KONSTITUTIVNOG NARODA U ZAKONODAVNIM TIJELIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

##### **2.1. ODLUČIVANJE O PITANJU VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE**

Kada većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, koji su prisutni i glasuju, u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine smatra da se radi o pitanju koje je štetno po vitalni interes konstitutivnog naroda čiji su delegati istakli prigovor vitalnog

---

<sup>5</sup> Rad je pripremljen na temelju poglavlja u knjizi Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, iste autorice, objavljen kao: Sahadžić, Maja (2012). "Veto mehanizam" u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini." U Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, urednici Saša Gavrić i Damir Banović, 293–320. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

nacionalnog interesa, pokreće se postupak kojim se odlučuje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda. U toj situaciji, predložena odluka će biti odbijena u Domu naroda. Međutim, ukoliko postoji protivljenje većine delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će sazvati zajedničko povjerenstvo koje se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko povjerenstvo ne uspije razriješiti pitanje u roku od pet dana, predmet će se uputiti Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak da preispita da li postoje nepravilnosti u postupku.

### **2.2. ODLUČIVANJE O PITANJU VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA U PARLAMENTU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE I SKUPŠTINAMA KANTONÂ**

Postupak odlučivanja koji se odnosi na isticanje povrede vitalnog interesa u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine provodi se, u prvom slučaju, ukoliko više od jednog predsjedatelja i potpredsjedatelja Doma naroda smatra da propis spada u pitanje vitalnog nacionalnog interesa te se kao takav uvrštava u dnevni red Doma naroda. Tada se postupak utvrđivanja postojanja vitalnog interesa i usuglašavanja odvija i okončava u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjedatelj i potpredsjedatelji moraju donijeti odluku u roku od sedam dana. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Domu naroda glasuje za propis, smatrat će se da su usvojeni. Ukoliko se postigne suglasnost o amandmanima, propis se ponovno podnosi Zastupničkom domu na odobravanje. Međutim, ukoliko suglasnost nije moguća u Domu naroda, odnosno ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, uspostavlja se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Zastupničkog doma i Doma naroda i to na paritetnoj osnovi, a odluke se tada donose konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo usuglašava tekst propisa. Ukoliko se postigne suglasnost propis se smatra usvojenim, ukoliko se suglasnost ne postigne, zakon neće biti usvojen nego će se vratiti predlažaču na novi postupak, s tim da predlažać ne može ponovno predložiti isti tekst propisa. U drugom slučaju, postupak odlučivanja koji se odnosi na isticanje povrede vitalnog interesa konstitutivnog naroda pokreće se ukoliko samo jedan, predsjedatelj ili potpredsjedatelj, smatra da propis spada u pitanje vitalnog interesa. Dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba naroda može proglasiti da je riječ o pitanju vitalnog interesa. U ovom slučaju pitanje u konačnici razrješava Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Tako će u situaciji kada dvije trećine jednog od klubova konstitutivnog naroda u Domu naroda odluči da se propisom narušava vitalni interes konstitutivnog naroda, propis razmatrati Dom naroda. Ukoliko većina u Domu naroda glasuje za propis, on će biti usvojen. Ukoliko se Dom naroda usuglasi o amandmanima, propis se ponovno dostavlja Zastupničkom domu na odobravanje. Međutim, ukoliko prethodno navedeno zajedničko povjerenstvo ne postigne suglasnost, pitanje se prosjeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine da utvrdi da li se predmetni propis odnosi na vitalni interes. Pritom će Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine odlučivati o prihvatljivosti dvotrećinskom većinom u roku od sedam dana, a u roku od jednog mjeseca će odlučiti o meritumu za one predmete koji se smatraju prihvatljivima. U situaciji da postupak pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dva suca da bi Ustavni sud Federacije odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da se radi o povredi vitalnog interesa, propis će se smatrati neusvojenim i vratit će se predlažaču da pokrene novi postupak, ali on tada neće moći ponovno dostaviti isti tekst propisa. Ukoliko Ustavni sud donese odluku da se predmetni propis ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je usvojen, odnosno da će biti usvojen prostom većinom.

Ustavi kantona također garantiraju postupak zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda u situacijama koje se odnose na usvajanje propisa za koje se može isticati prigovor vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Na kantonalnoj razini, pitanja će se tretirati kao pitanja od vitalnog interesa konstitutivnog naroda ukoliko tako smatra dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u skupštini kantona. Ako najmanje dvojica od predsjedatelja i njegovih zamjenika u skupštini ustvrde da neki propis skupštine spada u listu navedenih vitalnih interesa, za njegovo usvajanje potrebna je većina glasova unutar svakog od klubova konstitutivnih naroda zastupljenih u kantonalnoj skupštini. Predsjedatelj i njegovi zamjenici o tome odlučuju u roku od sedam dana od dana kada je postavljena takva tvrdnja. U situaciji kada samo predsjedatelj ili samo jedan od njegovih zamjenika tvrdi da neki propis skupštine spada u listu vitalnih interesa, tada će dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba naroda moći proglasiti da je riječ o pitanju s liste. U toj situaciji, za usvajanje tog propisa potrebna je većina glasova unutar svakog kluba naroda zastupljenih u skupštini. Ukoliko se većina ne može postići, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine, koji donosi konačnu odluku o tome da li se predmetni propis kantonalne skupštine odnosi na vitalni interes konstitutivnog naroda. Ako Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odluči da se radi o vitalnom interesu, predmetni propis smatra se neusvojenim, a dokument se vraća predlagачu, koji može pokrenuti novi postupak. Međutim, predlagач ne može podnijeti isti tekst propisa. Ukoliko, pak, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odluči da se ne radi o vitalnom interesu konstitutivnog naroda, propis se smatra usvojenim, odnosno usvaja se natpolovičnom većinom izabranih zastupnika u skupštini.<sup>6</sup>

### **2.3. ODLUČIVANJE O PITANJU VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRPSKE**

Postupak o odlučivanju o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda u Narodnoj skupštini Republike Srpske detaljno je propisan u Ustavu Republike Srpske te je u suglasnosti s istim postupkom u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Propis koji usvoji Narodna skupština Republike Srpske će se dostaviti i razmatrati od strane Vijeća naroda Republike Srpske ukoliko se smatra da propis narušava vitalni interes konstitutivnog naroda. U prvom slučaju, ukoliko više od jednoga predsjedatelja i potpredsjedatelja Vijeća naroda Republike Srpske smatra da se propisom zadire u pitanja vitalnog nacionalnog interesa, propis će biti uvršten na dnevni red Vijeća naroda. Predsjedatelj i potpredsjedatelj će morati donijeti odluku u roku od sedam dana. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Vijeću naroda glasuje za propis, smatraće se da je usvojen. Također, ukoliko se u Vijeću naroda postigne suglasnost o amandmanima taj propis se ponovno podnosi Narodnoj skupštini Republike Srpske na odobravanje. Međutim, ukoliko suglasnost nije moguća u Vijeću naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, uspostavlja se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda. Zajedničko povjerenstvo sastavlja se na paritetnom osnovu i odluke donosi konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo radi na usuglašavanju teksta propisa pa će, ukoliko se tekst usuglasi, propis smatrati usvojenim, no, ukoliko se ne postigne suglasnost, propis neće biti usvojen, te će biti vraćen predlagачu na novi postupak. U tom slučaju predlagач ne može

<sup>6</sup> Za referiranje o odlučivanju o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda u skupštinama kantona, korišteni su: Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04; Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona br. 03/99 i Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona br. 13/99, 10/00, 14/02, 06/04 i 10/04; i Ustav Unsko-sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službene novine Unsko-sanskog kantona br. 01/04. Ustavi ostalih kantona su također upoređivani, ali autorici nisu bile dostupne službene novine u kojima su objavljeni.



ponovo podnijeti isti tekst propisa. U drugom slučaju, ukoliko samo jedan, predsjedatelj ili potpredsjedatelj smatra da propis spada u pitanje vitalnog interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju koje se odnosi na vitalni interes. Tako će u slučaju da dvije trećine jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda odlučiti da se propis odnosi na vitalni interes, isti razmatrati Vijeće naroda. Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Vijeću naroda glasuje za taj propis, isti se smatra usvojenim. Isto tako, ukoliko se Vijeće naroda usuglasi o amandmanima, propis se ponovno dostavlja na odobrenje Narodnoj skupštini. Međutim, ukoliko zajedničko povjerenstvo ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Republike Srpske da donese konačnu odluku o tome da li se predmetni propis odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske odlučuje o prihvatljivosti takvih predmeta dvotrećinskom većinom u roku od sedam dana, a u roku od jednog mjeseca odlučuje o meritumu predmeta koji se smatraju prihvatljivima. U slučaju da postupak pokrene dvotrećinska većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dva suca da bi Ustavni sud Republike Srpske odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, propis će se smatrati neusvojenim te će se vratiti predlagaču da pokrene novi postupak, ali u tom slučaju predlagač ne može ponovno dostaviti isti tekst propisa. Ukoliko, pak Ustavni sud Republike Srpske odluči da se propis ne odnosi na vitalni interes, smatraće se da je usvojen odnosno da će biti usvojen prostom većinom.

### **2.4. POSTUPAK ZA SPREČAVANJE PREGLASAVANJA U SKUPŠTINI BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE**

Tijekom 2008. godine izvršene su izmjene Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kojima je za odlučivanje o pojedinim pitanjima (između ostalih, a uključujući odlučivanje o: nacionalnim praznicima, spomenicima, obrazovanju, vjeroispovijesti, jeziku, kulturi itd.) u Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine uveden postupak kojim se sprečava preglasavanje pojedinog konstitutivnog naroda u Skupštini. Tako su za usvajanje pojedinih odluka potrebni potvrdni glasovi najmanje jedne trećine zastupnika iz reda svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni i glasuju, od čega najmanji broj neophodne jedne trećine potvrdnih glasova neće iznositi više od tri glasa. Odredbe Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine uvjetuju glasovanje brojem prisutnih zastupnika. Ukoliko iz opravdanih razloga na sjednici Skupštine nije prisutno više od dva zastupnika iz reda jednog konstitutivnog naroda kada se odlučuje o navedenim pitanjima, razmatranje i glasovanje će se odgoditi sve dok ne budu prisutna trojica zastupnika. Ovakvim rješenjem nastojalo se naglasiti načelo multietničnosti.

### **3. ODREĐENJE VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA U ZAKONODAVNIM TIJELIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Mogućnost zastoja u postupku odlučivanja isticanjem povrede vitalnog interesa konstitutivnog naroda se u različitom obimu koristi na državnoj odnosno entitetskoj razini. Bez obzira na obim uporabe, javlja se nekoliko problema u određivanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda.

Ne samo da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži definiciju pojma, u Ustavu također nije nabrojano što se ima smatrati vitalnim nacionalnim interesom. Stoga je u svojim odlukama Ustavni sud Bosne i Hercegovine bio primoran da prilagođava mjerila za ocjenu postojanja ugroženosti vitalnog interesa konstitutivnog naroda od predmeta do predmeta. Razumljivo je da pitanja vitalnog interesa konstitutivnog naroda nisu navedena u Ustavu Bosne i Hercegovine,

---

s obzirom na to da je i sam Ustav nastao u ratnom ozračju koje su pratila nepopustljiva, ali i podmukla stajališta predstavnika strana u sukobu. Prvenstveno, prisutna je bila nemogućnost postizanja dogovora u pogledu toga koja pitanja se utvrđuju kao pitanja od vitalnog interesa konstitutivnog naroda. S druge strane, u to vrijeme značajno je bilo za predstavnike svake strane u sukobu da se ovo pitanje ostavi otvorenim i neriješenim, čime bi se osiguralo da konstitutivni narodi bilo kad i bilo koje pitanje mogu smatrati vitalnim interesom i samim time onemogućće usvajanje odluka koje ne bi smatrale svojim interesom.

Od usvajanja amandmana 2002. godine na ustave entiteta,<sup>7</sup> donekle se utvrđuju pitanja vitalnog interesa konstitutivnih naroda. Valja uzeti u obzir da su, za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, ovi amandmani usvojeni u vrijeme kada je već bilo jednostavnije postići dogovor po ovom pitanju. Marković (2012) smatra da se ovaj kompromis sastoji iz dva dijela. Prvi dio kompromisa odnosi se na to da je nacionalnim političkim elitama koje nisu bile spremne na prihvatanje uvođenja načela konstitutivnosti i vitalnog nacionalnog interesa pružena garancija da će njihove pozicije biti sačuvane, pošto se konkurentne nacionalne političke elite neće moći po bilo kojem pitanju pozivati na vitalni nacionalni interes. Drugi dio kompromisa odnosi se na mogućnost da bilo koja odluka entitetskog zakonodavnog tijela bude proglašena štetnom za vitalni nacionalni interes ukoliko takvo mišljenje podržava kvalificirana većina delegata jednog konstitutivnog naroda (352). Ovakvo razmišljanje proizlazi iz činjenice da je, iako se navode pitanja koja se imaju smatrati pitanjima od vitalnog interesa konstitutivnog naroda, istovremeno ostavljena mogućnost da se bilo koje drugo pitanje proglašeno pitanjem vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Tako ustavi entiteta na jednak način definiraju vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda: 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 postupku donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe; teritorijalna organizacija; sustav javnog informiranja; 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 domu naroda. Na kantonalnoj razini, definiranje pitanja koja se mogu smatrati pitanjima vitalnog interesa konstitutivnog naroda jednaka su onima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Vidljivo je da se radi o značajnim ustavnopravnim pitanjima koja se odražavaju na konstitutivne narode. Iako je u entitetskim ustavima izričito navedeno koja se pitanja imaju smatrati pitanjem od vitalnog interesa konstitutivnog naroda, u definiranju je ostavljeno dovoljno prostora da se svako drugo pitanje, ukoliko bi to bila ocjena dvije trećine nacionalnog kluba delegata, definira pitanjem od vitalnog interesa. Ono što valja propitati i na državnoj i na entitetskoj razini kada se radi o nedefiniranju vitalnog interesa konstitutivnog naroda uopće u Ustavu Bosne i Hercegovine ili poludefiniranju istog u entitetskim ustavima jeste da li se doista radi o pokušaju sveobuhvatne zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda, time što se ipak ostavlja mogućnost da se bilo koje pitanje može smatrati pitanjem od vitalnog interesa, ili pak o ostavljanju dovoljno prostora za mogućnosti zlorabe u smislu onemogućavanja postupka parlamentarnog odlučivanja onda kada to konstitutivnima nije po volji. Dmičić (2011), na primjeru Ustava Republike Srpske, smatra da je vidljivo, a i da praksa pokazuje, da se ne radi o sustavu zaštite vitalnog nacionalnog interesa, nego o davanju generalnog ovlaštenja klubovima konstitutivnih naroda da u svakoj prilici

---

<sup>7</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08; i Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05 i 48/11.

i svakim povodom dovedu u pitanje donošenje propisa, čak i onih koji objektivno nemaju nikakve veze s povredom odgovarajućeg vitalnog nacionalnog interesa (299). Stoga je evidentno da definiranje vitalnog interesa konstitutivnog naroda u ustavima na entitetskoj razini predstavlja tek nastojanje u definiranju s obzirom na izrazito široko definiranje istog. Istovremeno, definiranje nije polučilo poželjan učinak, s obzirom na to da bilo koje pitanje može biti proglašeno pitanjem vitalnog interesa konstitutivnog naroda, odnosno da predstavnici političkih elita proizvoljno i samovoljno mogu isticati povredu vitalnog interesa konstitutivnog naroda kojem pripadaju onda kada smatraju za shodno da to čine.

Problem koji se nadovezuje na prethodni jeste i taj što se u ustavima ne definira kriterij za utvrđivanje vitalnog interesa konstitutivnog naroda. U entitetskim ustavima ostaje nejasno kako će se utvrditi koja su to druga pitanja koja bi se mogla smatrati pitanjima vitalnog nacionalnog interesa. Jasno je da je isticanje vitalnog interesa konstitutivnog naroda važan dio državne vlasti u multietničkom društvu poput Bosne i Hercegovine. Sukladno tomu, kriterij za utvrđivanje moguće je prepoznati u svim interesnim oblastima svakog konstitutivnog naroda, unutar pluralističkog bosanskohercegovačkog društva, koje spadaju u nadležnost parlamenata, poput jezika, kulture, obrazovanja i sl. ali se ne bi mogao tražiti u oblastima koje nemaju obilježje kolektivnog, poput gospodarskog razvoja ili socijalnih aspekata. Tako primjerice Steiner i Ademović (2010) pozivajući se na odluke Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine navode da protivustavna diskriminacija postoji ukoliko se nazivi gradova odnose samo na jedan konstitutivni narod s obzirom na to da se narušava integracija konstitutivnih naroda i mogućnost povratka pripadnika drugih konstitutivnih naroda. Slično tome, protivustavna diskriminacija postoji i ukoliko grb, himna i simboli jedne administrativno-teritorijalne jedinice ne uključuju sva tri konstitutivna naroda ili ukoliko je zakonsko rješenje za ostvarivanje imovinskog prava izbjeglica i raseljenih otežano na nesrazmjeran način. Međutim, neće postojati protivustavna diskriminacija kada se radi o javnom radio-televizijskom sustavu za koji zakonski okvir predviđa jednaka prava za sve konstitutivne narode ili kada se radi o posebnim pravima bivših pripadnika vojnih formacija (46). Stoga Marković (2012) i navodi da čak i ako pripadnici nacije nisu ravnopravni u donošenju odluka o tim pitanjima, neće biti doveden u pitanje identitet nacije, ali će biti ugroženo ili onemogućeno njeno ravnopravno učeeće u donošenju najvažnijih odluka, a one bitno određuju društveni položaj pojedinaca koji pripadaju tim nacijama, pa i samih nacija. To stoga jer za jednu naciju ne može biti svejedno da li ima položaj državotvorne nacije ili nacionalne manjine, posebice u nacionalno podijeljenom društvu, u kojem bi isključivanje ovih pravno-političkih pitanja iz korpusa vitalnog nacionalnog interesa širom otvorilo vrata majorizaciji (352). No, načela koja su utvrđena entitetskim ustavima su obvezujuća i na njima se mora temeljiti institucionalna struktura i njeno djelovanje na svim razinama u Bosni i Hercegovini.

Legitimno je pitanje kako će ustavni sudovi entiteta postupiti u svakom konkretnom predmetu, odnosno šta će u konkretnom predmetu smatrati vitalnim interesom konstitutivnog naroda. Legitimno je i pitanje kako će postupiti Ustavni sud Bosne i Hercegovine u pojedinim predmetima. Na temelju činjenice da se u entitetskim ustavima, u izvjesnom obimu, navodi popis o tome što se ima smatrati vitalnim nacionalnim interesom, moglo bi se pretpostaviti da bi ga Ustavni sud Bosne i Hercegovine mogao koristiti za tumačenje.<sup>8</sup> Ustavni sud Bosne i Hercegovine je već ispitivao ispravnost provedenog postupka za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine te usvojio odluke o kojima je odlučivao

---

<sup>8</sup> Donekle vidljivo da je Ustavni sud koristio tu mogućnost u primjerice: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 10/05, par. 30 i dalje.

o meritumu. Međutim, valjano je pitanje da li Ustavni sud Bosne i Hercegovine može odlučivati o meritumu spora ili samo o ispravnosti provedenog postupka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kako i stoji u Ustavu Bosne i Hercegovine? Pitanje je svrsishodno, s obzirom na to da je u tekstu Ustava Bosne i Hercegovine jasno navedeno da se ispituje samo ispravnost provedenog postupka. Pobrić (2000) je mišljenja da svrha intencije Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine mora biti u tome da se spor riješi u suštini (265). Steiner i Ademović (2010) navode da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio uobičajenu praksu, tj. da prvo razmatra tijek postupka koji je vodio podnošenju zahtjeva za utvrđivanje ugroženosti vitalnog nacionalnog interesa u smislu da je preispitivao da li se klub naroda pravilno pozvao na to da je ugrožen njegov vitalni nacionalni interes, da li se protivila većina nekog drugog kluba naroda, da li je uspostavljeno zajedničko povjerenstvo i da li je povjerenstvo moglo razriješiti problem u roku. Međutim, preispitivanje "proceduralne ispravnosti" ne obuhvaća samo postupak s obzirom na to da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine koristi samo kao početni test za ispitivanje dopustivosti zahtjeva te je stanovišta da Ustavni sud mora analizirati i meritum samog predmeta (578–579). Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) stanovišta su da uloga Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine treba da bude meritorno kontroliranje postupka zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda, što je pretpostavka za dopustivost samog predmeta. U svezi s tim, uloga Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine trebalo bi da se sastoji u tome da svojom meritornom odlukom doprinese deblokiranju rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja nije u stanju da prevaziđe problem. U isto vrijeme, to znači da Ustavni sud preventivno djeluje na ustavnost akata koji su u parlamentarnom postupku u smislu eliminiranja destruktivnosti po vitalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda (48). Tako i Ademović, Steiner, et al. (2010) smatraju da kako lista materijalnih elemenata vitalnog nacionalnog interesa ne postoji u Ustavu Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, ipak, ne promatra vitalni nacionalni interes kao pojam bez sadržaja, već smatra da on štiti određena načela bez kojih društvo s ustavno zaštićenim razlikama ne bi moglo efikasno funkcionirati. A što će se smatrati vitalnim interesom jedne etničke skupine ovisi o stanovištu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odnosno onoga što on podrazumijeva pod pojmom konstitutivnosti etničke skupine (808–809). Međutim, Šarčević (2010) navodi da bi ustavne odredbe morale značiti da uloga Ustavnoga suda ne izlazi izvan kontrole postupka koji je proveden povodom zaštite vitalnog interesa, eventualno, kontrole zakonodavnog postupka. U tom smislu, navodeći Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 8/04<sup>9</sup> smatra i da Ustavni sud ne primjenjuje pravilo da doslovni tekst Aneksa IV predstavlja vanjsku granicu tumačenja nego se (kazuistički) upušta u iznalaženje pojmovnog okvira na temelju kojeg bi mogao ustanoviti da li je u konkretnom slučaju doista uslijedila povreda jednog stvarnog područja koje se može podvesti pod pojam nacionalnog interesa. Na koncu zaključuje da se Ustavni sud ne ograničava na provjeru proceduralnih pitanja, nego ulazi u nesigurno područje definiranja vitalnog interesa iz entitetskih ustava, dijelom pomoću presuda koje pojmovno-tematski indiciraju predmetni spor (388–389).

U entitetskim ustavima ne postoji dilema o ovom pitanju, s obzirom na to da ustavni tekstovi jasno propisuju da će Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Ustavni sud Republike Srpske odlučiti o meritumu. S obzirom na navedeno, opći zastupljeni stav je da Ustavni sud Bosne i Hercegovine koji prema Ustavu Bosne i Hercegovine štiti Ustav mora da bude instanca koja će apsolvirati zastoj u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. To je moguće jedino onda kada Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi odluku o meritumu o postojanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda čija je pobuda da pruži krajnji i određen odgovor o postojanju štetnosti po vitalni interes.

<sup>9</sup> Vidjeti: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 8/04.

S obzirom na nepreciznu terminologiju u ustavima i poslovnicima parlamenata na entitetskoj razini, postavlja se pitanje na koje se pravne akte može isticati prigovor vitalnog nacionalnog interesa. Razlog tomu je što se na različitim mjestima propisuje da se radi o zakonu, drugom propisu ili aktu odnosno samo zakonu. Pretpostavka je da se može raditi o bilo kojem aktu. Na državnoj razini terminologija je nešto preciznija s obzirom na to da se navodi da se može raditi o bilo kojoj predloženoj odluci. Tragom ovog razmišljanja Šarčević (2009) zaključuje da ako načelno, svako pitanje može biti proglašeno destruktivnim, nije samo unesen veto model u rad državnih tijela nego postoji i produženi efekt u Zastupničkom domu koji bi – bar prema intenciji ustavnoga rješenja – morao predstavljati državljane, dakle, apstraktne građane (68). Međutim, Bieber (2012) smatra da su građani koji se ne opredjeljuju kao pripadnici kolektiviteta, odnosno koji se opredjeljuju samo kao građani Bosne i Hercegovine, bez voljnog poticaja njih samih isključeni iz predstavljanja zajednica i omogućavanja zaštite njihovih interesa. Ideja da građani Bosne i Hercegovine imaju vitalni nacionalni interes zvuči retorički intrigantno, ali ne bi imala posebnu vrijednost. Ideja nacionalne zajednice koja se definira u nenacionalnom smislu predstavljala bi proturječnost i zapravo bi etnicizirala građane, umjesto da ublaži etnonacionalnu logiku političkog sustava (6).

Svakako da je prilikom definiranja vitalnog interesa konstitutivnog naroda nužno pozabaviti se s nedostatkom ustavnog definiranja istog na državnoj razini i širokim definiranjem u ustavnim tekstovima na entitetskoj razini. Tako i Dmičić (2011) piše o sve naglašenijem zahtjevu za kritičkim sagledavanjem i daljom dogradnjom ustavnih rješenja o zaštiti vitalnih interesa, prvenstveno sa stanovišta decidiranog određenja o tome što sve spada u vitalni nacionalni interes, koji se akti ocjenjuju, do kojih razina se štiti vitalni nacionalni interes i u kojoj fazi parlamentarnog odlučivanja, te proširenja mogućih podnositelja zahtjeva, uspostavljanja primjerenijih rokova za rad ustavnih sudova u postupku zaštite vitalnih interesa (304–305). Na koncu, jasno je da se pravo na isticanje povrede vitalnog interesa konstitutivnog naroda mora dopustiti samo kada je upitna ravnopravnost konstitutivnih naroda, odnosno kada je neophodno nagoditi se između potpunog izjednačavanja i stroge podjele naroda.

#### **4. POSLJEDICE KOJE PROIZVODI ISTICANJE POVREDE VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA PRILIKOM PARLAMENTARNOG ODLUČIVANJA**

U kontekstu postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Steiner i Ademović (2010) pozivaju se na Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 10/05 u točki 16 u kojoj je Ustavni sud Bosne i Hercegovine ponovio značaj mehanizma za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda u državama u kojima postoje multietničke, multijezične, multireligijske zajednice odnosno zajednice koje su tipične prema svojim razlikama. Ipak, Ustavni sud je naglasio i da je posljedica svakog pozivanja na vitalni interes pojačan kriterij za usvajanje općih akata, uključujući i poseban uvjet većine glasova, što utječe na rad zakonodavnog tijela i funkcioniranje države (578). Stoga dolazi do zastoja u postupcima parlamentarnog odlučivanja. Međutim, jasno je da se zaštitom vitalnih interesa konstitutivnih naroda štite različitosti svakog etniciteta, usljed čega se onemogućuje djelotvoran i učinkovit rad parlamenata, uglavnom na entitetskoj razini, s obzirom na eventualnost blokiranja usvajanja odluke uporabom mehanizma zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Simović (2009) u studiji Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine argumentira da zaštita vitalnog interesa ne smije da ugrozi primjenu teorije državne funkcionalnosti, koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti “naciji”, odnosno da zaštita vitalnog interesa konstitutivnog naroda ne smije da vodi umanjenju zaštite prava Ostalih i prava

skupina i nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva, kao neophodne kategorije moderne državnosti (50). A s obzirom na to da Ustavni sud nema nikakve ustavnopravne smjernice, Sud primjenjuje funkcionalni kriterij te se u svojoj funkcionalnoj analizi rukovodi "vrijednostima i načelima koja su suštinski važna za slobodno i demokratsko društvo, pri čemu, u isto vrijeme, ne smije ugroziti primjenu teorije državne funkcionalnosti" (Ademović, Steiner et al., 2010: 808-809). Konačno, "pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda je funkcionalna kategorija i potrebno mu je pristupiti s te tačke gledišta" (Simović, 2009: 54). Istovremeno, Simović (2009) napominje i da se "efikasno učesće konstitutivnih naroda u organima vlasti", ako nastaje izvan ustavnih okvira, nikad ne smije provoditi ili nametati na račun djelotvornog funkcioniranja države i njenih organa vlasti (53).

## 5. OCJENA PODATAKA O POKRETANJU POSTUPKA ZA ZAŠTITU VITALNOG INTERESA KONSTITUTIVNOG NARODA U PARLAMENTIMA NA DRŽAVNOJ I ENTITETSKOJ RAZINI

Prema podacima dobivenim iz Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, postupak proglašavanja odluke štetnom po vitalni nacionalni interes pokrenut je pet puta. U svih pet postupaka, predmeti su upućeni Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Interesantno je da su u tri navrata postupak pokrenuli predstavnici Bošnjaka i u dva navrata predstavnici Hrvata, dok predstavnici Srba niti jednom nisu pokretali postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u dvije odluke proglasio štetnost po vitalni nacionalni interes, jednom za bošnjački narod, jednom za hrvatski narod, dok je u dvije odluke ustvrdio da ne postoji štetnost po vitalni nacionalni interes, jednom za bošnjački i jednom za hrvatski narod. U jednoj odluci, Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučio je da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o štetnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda ne ispunjava uvjet proceduralne ispravnosti, s obzirom na to da predloženi zaključak ne predstavlja odluku za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

### A) TABELARNI PREGLED POKRENUTIH POSTUPAKA ZA ZAŠTITU VITALNOG NACIONALNOG INTERESA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

Pokretač	Broj akata	Usuglašeno na zajedničkom povjerenstvu	Upućeno Ustavnom sudu	Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa	Vraćeno predlagачu na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	3	0	3	n/a	n/a
Klub Hrvata	2	0	2	n/a	n/a
Klub Srba	0	0	0	n/a	n/a
UKUPNO	5	0	5	n/a	n/a

Izvori: Dopis broj 03/09 Tajništva/Zajedničke službe Informacijsko-dokumentacijskog sektora i Trnka, Kasim, Zvonko Miljko, Miodrag Simović et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.



Trnka, Simović, Miljko et al. (2009) u studiji o postupku odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine navode da je od 1995. godine do polovice 2008. godine u zakonodavnom postupku u Parlamentarnoj skupštini institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa korišten svega četiri puta. Razloga zbog kojih je tako malo zahtjeva za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, svakako, ima više. U promatranom periodu od 11 godina u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine provedeno je 529 zakonodavnih postupaka (260 se završilo usvajanjem zakona, a u 269 slučajeva nacrti ili prijedlozi zakona nisu usvojeni). Teško je pretpostaviti da je u tolikom broju samo u četiri slučaja mogla biti dovedena u sumnju povreda vitalnog nacionalnog interesa. Nasuprot tome, obilato je korišten institut tzv. entitetskog glasovanja. Za 156 zakona je uskraćena entitetska podrška. Zbog toga se može zaključiti da je entitetsko glasovanje korišteno kao supstitut zaštite vitalnog nacionalnog interesa (92–93). Logično je zaključiti da sve dok se u Parlamentarnoj skupštini tzv. entitetsko glasovanje može koristiti kao “veto mehanizam”, s obzirom na lakši i djelotvorniji mehanizam blokiranja u postupku odlučivanja, nema razloga da se koristi postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Također, važno je postaviti i pitanje da li bi u situaciji nepostojanja tzv. entitetskog glasovanja jednako često bio korišten postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, uzevši u obzir da predstavnici iz reda hrvatskoga naroda nisu u mogućnosti da koriste tzv. entitetsko glasovanje, iz prethodno opisanih razloga, postavlja se pitanje razloga za veoma rijetko pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa hrvatskoga naroda. Primjerice, prema podacima koje su naveli Simović, Miljko et al. (2009) u studiji o postupku odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, hrvatski predstavnici su do polovice 2008. godine pokrenuli postupak tek dva puta (92). Od toga je Ustavni sud Bosne i Hercegovine u jednom predmetu proglasio odluku štetnom po vitalni interes hrvatskoga naroda, dok je u drugom predmetu zauzeo stav da se ne radi o odluci koja je štetna po vitalni interes hrvatskoga naroda. Bieber (2012) navodi još jedan razlog rijetkog pokretanja postupka za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Prema njemu “razlog leži u činjenici da vitalni interesi nisu definirani u Ustavu, te se, kao posljedica toga, oni prosljeđuju na odlučivanje Ustavnom sudu, koji može, kao što je to već učinio u nekoliko slučajeva, presuditi da vitalni interes konstitutivnog naroda nije ugrožen” (5). Svakako da tzv. entitetsko glasovanje predstavlja opredjeljujuću mogućnost za djelovanje u smislu onemogućavanja parlamentarnog odlučivanja.

Na entitetskoj razini postupak za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda je češće u uporabi. Prema podacima dobivenim iz Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut je 11 puta u periodu od 1994. godine do 2011. godine. Primjetno je i da se u periodu od 1999. godine do 2006. godine nije pokrenuo niti jedan postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Podaci dostavljeni iz Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine govore da je prvi postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut već na sjednici ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine te se neizravno može zaključiti da je pitanje pokrenuo klub delegata hrvatskoga naroda. Uz ovo, sedam postupaka su pokrenuli predstavnici hrvatskoga naroda, jedan postupak predstavnici bošnjačkog naroda i dva postupka su pokrenuta od strane bošnjačkog i hrvatskog, dakle, oba naroda. Vidljivo je da su predstavnici hrvatskoga naroda češće pokretali postupak za zaštitu vitalnog interesa. U pet postupaka, predmeti su upućeni Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je u četiri predmeta ustvrdio da se ne radi o povredi vitalnog nacionalnog interesa, od čega su bila tri zahtjeva hrvatskoga i jedan zahtjev bošnjačkog naroda. U jednom predmetu Ustavni sud je ustvrdio da je vitalni interes hrvatskoga naroda povrijeđen.

B) TABELARNI PREGLED POKRENUTIH POSTUPAKA ZA ZAŠTITU VITALNOG NACIONALNOG INTERESA U PARLAMENTU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Pokretač	Broj akata	Usuglašeno na zajedničkom povjerenstvu	Upućeno Ustavnom sudu	Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa	Vraćeno predlažu na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	1	n/a	1	n/a	n/a
Klub Hrvata	8	n/a	4	n/a	n/a
Klub Bošnjaka i Hrvata	2	n/a	0	n/a	n/a
Klub Srba	0	0	0	0	0
UKUPNO	11	n/a	5	n/a	n/a

Izvor: Dopis broj 02/c-02-770/12 Tajnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Na razini Republike Srpske situacija je drugačija u odnosu na Federaciju Bosne i Hercegovine. Prema podacima dobivenim iz Narodne skupštine Republike Srpske postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pokrenut je 103 puta u periodu od 2003. godine do lipnja 2012. godine. Predstavnici bošnjačkog naroda pokrenuli su postupak 65 puta, predstavnici hrvatskog naroda sedam puta, predstavnici srpskog naroda tri puta, te predstavnici bošnjačkog i hrvatskog naroda 10 puta. Uz ovo, u podacima se navodi da su predsjedatelj i potpredsjedatelji iz reda hrvatskog naroda pokrenuli postupak 15 puta, a dva potpredsjedatelja iz reda hrvatskog i srpskog naroda dva puta, te Predsjedništvo Vijeća naroda jedanput. Vidljivo je da su u Narodnoj skupštini Republike Srpske predstavnici bošnjačkog naroda najčešće pokretali postupak za zaštitu vitalnog interesa. Navodi se da su 24 inicijative za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa usuglašene na zajedničkom povjerenstvu Narodne skupštine Republike Srpske i Vijeća naroda Republike Srpske. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske odlučivalo je o 55 inicijativa. Od toga, u 24 inicijative zahtjev nije bio prihvatljiv, dok je 31 inicijativa bila prihvatljiva te je u 25 zahtjeva Ustavni sud ustvrdio da nije došlo do povrede vitalnog nacionalnog interesa, a u šest zahtjeva je obustavljen postupak. U 15 pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa povučene su odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa, dok je devet vraćeno predlažu na ponovni postupak.



**C) TABELARNI PREGLED POKRENUTIH POSTUPAKA ZA ZAŠTITU VITALNOG NACIONALNOG INTERESA U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRSPKE**

Pokretač	Broj akata	Usuglašeno na zajedničkom povjerenstvu	Upućeno Ustavnom sudu	Povučene odluke o pokretanju zaštite vitalnog nacionalnog interesa	Vraćeno predlagачu na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	65	9	48	8	0
Klub Hrvata	7	4	2	2	0
Klub Bošnjaka i Hrvata	10	3	3	3	0
Klub Srba	3	1	2	0	0
Predsjedatelj i potpredsjedatelj iz reda hrvatskoga naroda	15	4	0	2	9
Dva potpredsjedatelja iz reda hrvatskoga i srpskog naroda	2	2	0	0	0
<b>UKUPNO</b>	<b>103</b>	<b>24</b>	<b>55</b>	<b>15</b>	<b>9</b>

Izvor: Dopis broj 02/2-1013/12 Generalnog tajnika Narodne skupštine Republike Srpske

Na osnovu navedenih podataka, može se zaključiti da postoji očigledan nesrazmjer u broju pokrenutih postupaka između Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (11) i Narodne skupštine Republike Srpske (103). Na temelju brojki je veoma nezahvalno dati ocjenu, stoga bi predmetom analize morali da budu obuhvaćeni i, primjerice, sadržaji akata na osnovu kojih su pokrenute inicijative za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, može se jasno ustvrditi da je razlog učestalijeg korištenja mehanizma zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda na entitetskoj razini prvenstveno sadržan u činjenici da na entitetskoj razini u postupku odlučivanja ne postoji drugi veto mehanizam, poput onoga sadržanog na državnoj razini, u smislu tzv. entitetskog glasovanja. Stoga i ne iznenađuje češće pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske.

**6. ZAKLJUČAK**

U postupcima odlučivanja u parlamentima, s naglaskom na državnu i entitetsku razinu, do izražaja dolaze isključiva prava konstitutivnih naroda. Isključiva prava konstitutivnih, istodobno odražavaju njihovu patentiranu proporcionalnost, ali i naglašavaju i potvrđuju njihovu razlučivost unutar heterogenog društva u Bosni i Hercegovini. Budući da je usljed toga prisutna veća sklonost očuvanju vlastitih pojedinačnih konstitutivnih interesa, što pokroviteljski utječe na učinkovitost donošenja odluka u državnom i entitetskim zakonodavnim tijelima u Bosni i Hercegovini, pojmljivo je da međusobni odnosi koji tada nastaju, respondiraju s isključivim pravima konstitutivnih. No, (ne)učinkovitost zakonodavnog/ih tijela ne smije biti skopčana s utjecajem konstitutivnog predikamenta. U toj situaciji konstitutivnost se može percipirati jedino kao propulzivni element kojim se ugrožava omniparitet, a okoštava razjedinjenost čime se onemogućuje i sprečava donošenje odluka u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini. Pretpostavljena demokratičnost u postupcima odlučivanja je stoga porozan činilac koji

---

podrazumijeva deklasiranje rada zakonodavnog tijela. Vitalni interes konstitutivnog naroda je, dakako, legitimno sredstvo kojim se kontrolira nadmoćnost bilo kojeg konstitutivnog naroda u postupcima odlučivanja. Međutim, njime se istovremeno zorno postulira prekluzija građanskog predstavljanja u zakonodavnom/im tijelu/ima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini.

**Reference:**

Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09;

Bieber, Florian (2012). *Reforma Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja;

Dmčić, Mile (2011). "Ustavnosudska zaštita vitalnog nacionalnog interesa." U *Zbornik radova sa Naučnog skupa s međunarodnim učešćem na temu Aktuelnost i značaj ljudskih prava i sloboda*, 293–306. Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu;

Dopis broj 02/2-1013/12 Generalnog tajnika Narodne skupštine Republike Srpske;

Dopis broj 02/c-02-770/12 Tajnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine;

Dopis broj 03/09 Tajništva/Zajedničke službe Informacijsko-dokumentacijskog sektora;

Marković, Goran (2012). *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/Magistrat;

Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 10/05;

Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine U 8/04;

Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo;

Sahadžić, Maja (2012). "'Veto mehanizam' u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini." U *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, urednici Saša Gavrić i Damir Banović, 293–320. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Friedrich Ebert Stiftung, 2012;

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 17/08, 39/09 i 02/10;

Steiner, Christian i Nedim Ademović (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung;

Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde, Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabić;

Trnka, Kasim, Zvonko Miljko, Miodrag Simović et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung;

Ustav Bosne i Hercegovine u: Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine;

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05;

## ZBORNİK RADOVA

---

Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01 i 28/04;

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05, 48/11;

Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona br. 13/99, 10/00, 14/02, 06/04 i 10/04;

Ustav Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona br. 03/99;

Ustav Unsko-sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službene novine Unsko-sanskog kantona br. 01/04.

## ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA NARODA U BRČKO DISTRIKTU

*Sanela Muharemović*

*Zaštita kolektivnih interesa naroda u Brčko distriktu BiH ostvaruje se kombinacijom tri mehanizma: minimalnim brojem zastupnika iz reda svakog od konstitutivnih naroda u Skupštini Distrikta, glasanjem kvalificiranom većinom o svim važnim odlukama, i mehanizmom preglasavanja, koji su definirani u najvišim pravnim aktima Distrikta. Uz to, mogu se primijeniti neke odredbe o ravnopravnosti i zastupljenosti u javnom sektoru. Iako je uređenje Brčko distrikta na ovaj način obilježeno relativno niskom stopom etnizacije, u stvarnosti etnicitet je svejedno u fokusu političkog života, što se može vidjeti u etnizaciji izbora predsjednika Skupštine i gradonačelnika koja nema pravnu osnovu.*

*Ključne riječi: Brčko distrikt, multietničnost, Skupština Brčko distrikta, Vlada Brčko distrikta, gradonačelnik Brčko distrikta, supervizor za Brčko distrikt*

### 1. KONAČNA ARBITRAŽNA ODLUKA I ANEKS KONAČNE ODLUKE: ZNAČAJ MULTIETNIČNOSTI

Temelje Brčko distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave postavio je Tribunal za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčko svojom Konačnom odlukom 5. marta 1999. godine. U samoj odluci, koja, istina, ne tretira detalje budućeg upravljanja Brčko distriktom, ne spominje se zaštita interesa bilo kojeg naroda. Umjesto toga, kao važni elementi u Odluci pojavljuju se povezani koncepti multietničnosti i povratka izbjeglih i raseljenih lica u Brčko i iz Brčkog, koji predstavljaju indirektno mehanizme zaštite kolektivnih prava naroda. Opstrukcija povratka i razvoja multietničkih ustanova (uz nesaradnju s međunarodnim režimom nadzora) od strane srpskih političara, naročito iz Srpske demokratske stranke (SDS) i Srpske radikalne stranke (SRS), navedeni su kao razlozi nezadovoljstva međunarodne zajednice privremenom kontrolom Republike Srpske u Brčko distriktu (Konačna odluka, stav 6). U Konačnoj odluci je naznačeno da se Dopunskom odlukom Tribunala iz 1998. godine od Republike Srpske zahtijevalo da dokaže podršku povratku i multietničnosti Brčkog, uz prijetnju da će u suprotnom doći do slabljenja njene pozicije u ovoj oblasti (stav 4). Ovo pokazuje da je međunarodna zajednica pridavala veliki značaj multietničnosti u Brčkom i da je to pitanje imalo utjecaja na krajnji ishod statusa Brčko distrikta.

Problemima dvosmjernog povratka i lokalne multietničnosti u Odluci je poklonjeno čitavo poglavlje Potreba za promjenom uprave, u kojem se detaljno opisuju politika anti-dejtonskih stranaka na vlasti u Republici Srpskoj, neformalni mehanizmi lokalne vlasti usmjereni ka obeshrabrivanju odlaska raseljenih Srba iz Brčkog i povratku raseljenih i izbjeglih Hrvata i Bošnjaka u Brčko, te nedostatak podrške funkcionisanju multietničke vlasti. Shodno ovakvoj osnovi za potrebu promjene uprave Brčko distrikta, Tribunal je odlučio da se treba stvoriti "jedinstvena, unitarna, multietnička demokratska vlada"<sup>10</sup> (Konačna odluka, stav 36). Prvu (prelaznu) vladu Distrikta imenovao je tadašnji supervizor za Distrikt Brčko (zamjenik visokog predstavnika) Robert Farrand (Robert Farand), a na mjestu u prelaznoj Skupštini i prelaznoj Vladi (Izvršnom odboru) imenovao je predstavnike različitih etničkih grupa.

<sup>10</sup> Riječ vlada u kontekstu Konačne odluke označava sveukupnu vlast, uključujući zakonodavnu, izvršnu i sudsku granu vlasti, kao i policiju..

Vitalni interes naroda spominje se samo na jednom mjestu, i to u stavu o budućoj Skupštini Distrikta u originalnom Aneksu Konačne odluke<sup>11</sup>:

Ukoliko nađe za shodno, Supervizor može da kreira i unese u Statut: (1) "etničku formulu" koja bi odvrtila bilo koju etničku grupu od namjere da poveća svoje stanovništvo u Distriktu kako bi postigla isključivu političku kontrolu i/ili (2) odredbu o zaštiti "vitalnih interesa." (Aneks, stav 2)

Mogućnost uvođenja etničke formule spominje se i u vezi s drugim institucijama koje se predviđaju Aneksom: Izvršnim odborom (stav 3), zaposlenicima javnog sektora (stav 4), pravosuđem (stav 5), službenicima i osobljem policije (stav 7), carinskih službenika (stav 8), i Obrazovnim komitetom (stav 12). U ime ravnopravnosti konstitutivnih naroda, Aneks predviđa ravnopravnost tri zvanična jezika i dva pisma (stav 11). Stavom 63 Konačne odluke dozvoljava se zainteresiranim stranama da na odredbe Aneksa (ali ne i same Odluke) pošalju komentare u roku od šezdeset dana, koje Tribunal može, ali ne mora, uvažiti (stav 63). Nakon komentara predstavnika entiteta, vlasti Distrikta, i drugih, utvrđen je finalni sadržaj Aneksa i proglašen 18. augusta 1999. godine (Vasić/Mujkić 2006: 14). Za razliku od originalnog, prerađeni tekst ne spominje mogućnost imenovanja zvaničnika ili zapošljavanja u javnom sektoru po bilo kakvoj etničkoj formuli. U novom tekstu zadržana je odredba o ravnopravnosti tri zvanična jezika i ravnopravnosti latinice i ćirilice (Aneks konačne odluke, stav 10). U stavu o obrazovanju u Distriktu, Obrazovni komitet zamijenjen je Savjetodavnim odborom za obrazovanje, "u kome će zastupljenost biti izbalansirana, a stručnost međunarodna" (stav 11). Uz to, Aneks određuje i da će supervizor "obezbijediti uklanjanje nastavnog materijala za koji on smatra da nije dosljedan ciljevima stvaranja demokratskog multietničkog društva u Distriktu" (stav 11). Pored ovih odredbi koje čuvaju i promoviraju multietničnost u Distriktu, Aneksu je još dodana mogućnost zaštite multietničnosti kroz glasanje na izborima: "Prilikom uspostavljanja izbornog sistema Distrikta Supervizor može da odabere bilo koji izborni mehanizam koji, po njegovom mišljenju, pospješuje potpunu i pravičnu zastupljenost svih elemenata multietničkog stanovništva Distrikta" (stav 9).

## 2. STATUT BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE: KA ETNIZACIJI

Distrikt Brčko uspostavljen je nalogom supervizora 8. aprila 2000. godine, a na isti dan proglašen je i Statut Brčko distrikta, te imenovani članovi prelazne Vlade. Kao i u Konačnoj odluci, i u originalnom tekstu Statuta postoji nekoliko odredbi o ravnopravnosti etničkih grupa. Ravnopravni jezici izričito su imenovani u Statutu: "Bosanski, hrvatski i srpski jezik, te latinično i ćirilično pismo su u ravnopravnoj upotrebi za sve službene svrhe" (Statut Brčko distrikta 2000, član 7, stav 1), a ravnopravnost ćirilice i latinice zagarantirana je čak i na pečatu Distrikta (član 4). Uz to, u dijelu Statuta koji direktno reguliše stanovnike Brčko distrikta uključen je član o nediskriminaciji koja je svakako namijenjena da sačuva, između ostalog, ravnopravnost po osnovi etniciteta: "Svako ima pravo da uživa sva prava i slobode garantirane ovim Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine i zakonima Distrikta bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi" (član 13, stav 1). Izričito je navedeno da "[s]vi stanovnici Distrikta mogu ravnopravno učestvovati u vršenju javnih poslova u skladu sa zakonom" (član 13, stav 2).

---

<sup>11</sup> Originalni Aneks odnosi se na tekst Aneksa donesen sa Konačnom odlukom 5. marta 1999. godine.

---

U originalnom Statutu postoje dva člana koja idu korak dalje od deklaracije ravnopravnosti i navode odraz sastava stanovništva kao kriterij učešća u radu javnih institucija. Tako član 21, o zaposlenima u Brčko distriktu, određuje da se zapošljavanje u javnom sektoru vrši "na osnovu profesionalnih sposobnosti, putem otvorenog konkursa, i odražava sastav stanovništva" (član 21). Mada se može uzeti da ovaj član primjenjuje kriterij sastava stanovništva na sve uposlenike javnog sektora, dalje u tekstu ipak je izričito spomenuto da šefovi odjela Vlade Brčko distrikta također "odražavaju sastav stanovništva" (član 48, stav 1). Nigdje drugo u Statutu ne spominju se kvote ili sistemi rotacije kakvi postoje drugdje u Bosni i Hercegovini kojima bi se osigurala zastupljenost konstitutivnih naroda. Distrikt ima jednog gradonačelnika i jednog zamjenika gradonačelnika, čija etnička pripadnost nije regulirana Statutom. Odredbe o policiji u Statutu ne spominju multietničnost, niti je ona element načina izbora ili funkcije Skupštine Brčko distrikta. No, ovo posljednje promijenilo se do 2008. godine, kad je Statut značajno promijenjen, a Skupština Distrikta obilježena etnicitetom.

Nakon nekoliko izmjena Statuta od strane supervizora i Skupštine distrikta, i nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH od strane Parlamentarne skupštine BiH u aprilu 2008. godine, supervizor za Brčko Raffi Gregorian (Rafi Gregorian) objavio je revidirani tekst Statuta, te proglasio Izborni zakon Brčko distrikta i Poslovnik Skupštine Brčko distrikta 6. maja 2008. godine (Nalog Supervizora... 6. 5. 2008.). Motivacija za ovakvu zakonodavnu aktivnost bilo je očekivanje da će Centralna izborna komisija 8. maja 2008. godine najaviti održavanje izbora u Brčko distriktu, što Skupštini ne bi ostavilo dovoljno vremena da uskladi zakone s promjenama Izbornog zakona BiH. Najznačajnije izmjene Statuta ticale su se sastava i načina funkcioniranja Skupštine Brčko distrikta. Broj poslanika u Skupštini povećan je s prethodnih 29 na 31, a dva dodatna mjesta zagantirana su pripadnicima nacionalnih manjina (Statut Brčko distrikta 2010, član 23, stav 1). U rad Skupštine uveden je mehanizam o sprečavanju preglasavanja, a njime se indirektno garantira minimalan broj zastupnika iz svakog konstitutivnog naroda. Mehanizam sprečavanja preglasavanja također je predviđen u donošenju odluka Vlade Distrikta. Tako je u ovaj najviši pravni akt Distrikta po prvi put uvedena "etnička formula", koja je, prema riječima supervizora, bila potrebna "kako bi se poboljšala djelotvornost i funkcionalnost Skupštine Brčko Distrikta, čime se posebno pospješuje i unapređuje međuetnička saradnja i očuvanje sklada nakon završetka supervizije" (Nalog Supervizora... 6. 5. 2008.).

Mehanizam sprečavanja preglasavanja primjenjuje se u glasanju zastupnika Skupštine o najvažnijim odlukama o Distriktu, uključujući usvajanje i izmjene Statuta, Poslovnika Skupštine, nekih zakona o radu Vlade, i drugih. Kod glasanja o ovim odlukama, Statut nalaže da su potrebni "afirmativni glasovi najmanje jedne trećine zastupnika svakog od konstitutivnih naroda koji su prisutni i glasaju" (član 33a, stav 1). Dakako, ovo znači da pripadnici nacionalnih manjina nisu zaštićeni od preglasavanja. Prilikom primjene mehanizma zaštite od preglasavanja, minimum potrebnih glasova iz svakog konstitutivnog naroda neće biti veći od tri (član 33a, stav 2), niti Skupština može glasati o ovim odlukama ako na sjednici, "iz opravdanih razloga"<sup>12</sup> ne učestvuju više od dva zastupnika iz reda nekog konstitutivnog naroda (član 33a, stav 3). Kao objašnjenje, supervizor je naveo da potreba za mehanizmom zaštite od preglasavanja proizlazi iz multietničke strukture Skupštine:

---

<sup>12</sup> Poslovníkom Skupštine Brčko distrikta definirano je da "[z]astupnici koji prije početka sjednice nisu poslali pisano obavještenje predsjedniku Skupštine o razlozima svoje spriječenosti da prisustvuju sjednici Skupštine, smatraju se neopravdano odsutnim" (član 77, stav 5).

Multietnička struktura Skupštine Brčko Distrikta iziskuje uspostavljanje ravnoteže između interesa konstitutivnih naroda, tako da nijedan narod ne može ostvariti nepravilnu prednost u odnosu na neki drugi, stoga bi bilo potrebno uvesti zaštitni mehanizam kojim se u odgovarajućim okolnostima sprečava preglasavanje bilo kojeg od konstitutivnih naroda u Skupštini Brčko Distrikta, a u isto vrijeme, ipak, vodeći računa o tome da se takvim mehanizmom ne ometa rad Skupštine Brčko Distrikta. (Nalog Supervizora... 6. 5. 2008)

Mehanizam se također primjenjuje u radu Vlade. "[A]firmativni glasovi određenih članova Vlade Distrikta" potrebni su za odlučivanje o budžetu, prostorno-planskim dokumentima i zakonima iz oblasti "obrazovanja, religije, jezika i kulture" (član 53, stav 2), a odlučivanje o propisima koji uređuju pitanje afirmativnih glasova zaštićeno je mehanizmom zaštite od preglasavanja (član 53, stav 3).

### **3. ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA NARODA KROZ IZBORNI ZAKON BRČKO DISTRIKTA BIH**

Iako u Statutu Brčkog nije bilo etničke formule u sastavu Skupštine Distrikta prije 2008. godine, Izborni zakon Brčko distrikta kojeg je donijela prelazna Skupština 2003. godine garantirao je svakom konstitutivnom narodu minimalno tri mandata, od tadašnjih ukupno 29:

Ukoliko svaki od konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Srbi, Hrvati) ne osvoji minimalan broj od 3 (tri) mandata, naknadno će se izvršiti korekcija mandata, te će se mandati dodijeliti kandidatima tog naroda koji nije osvojio minimalan broj mandata, i to s liste političke stranke, koalicije, liste neovisnih kandidata, odnosno neovisnom kandidatu koji su osvojili najveći broj glasova i koji su kvalificirani kandidati iz reda konstitutivnog naroda koji nije dobio dovoljan broj mandata. (Izborni zakon Brčko distrikta BiH 2003, član 8.2)

Za slučaj da stranka, koalicija ili lista koja je osvojila najveći broj mandata nema kandidata iz potrebnog konstitutivnog naroda, odnosno da nema nezavisnog kandidata iz reda tog konstitutivnog naroda, postoji "rezervni mehanizam" koji osigurava da se mandat dodijeli pripadniku potrebnog konstitutivnog naroda. U ovom slučaju mandat namijenjen zastupniku tog naroda prenosi se na stranku, koaliciju ili listu koja je osvojila najveći broj mandata *a koja ima takvog kandidata*, odnosno prenosi se nezavisnom kandidatu koji je pripadnik odgovarajućeg konstitutivnog naroda (član 8.2). Pored ovoga, mehanizam zaštite multietničnosti bio je ugrađen i u jedan od organa za provođenje izbora u Distriktu Brčko. Za provođenje izbora ovim zakonom zaduženi su Izborna komisija i birački odbori (član 2.1). Imenovanje članova Izborne komisije vrši Skupština distrikta uz odobrenje Izborne komisije Bosne i Hercegovine (član 2.2.), pri čemu se vodi računa o etničkom sastavu povjerenstva: "Sastav Izbornog povjerenstva Distrikta i biračkih odbora je multietnički, tako da odražava strukturu stanovništva Distrikta, vodeći računa o posljednjem popisu stanovništva" (član 2.5). Mada u Izbornom zakonu iz 2003. godine, nije bilo određeno da birački odbori također odražavaju sastav stanovništva, ovo je promijenjeno u Izbornom zakonu kojeg je proglasio supervizor 2008. godine. Novim zakonom nalaže se da "Izborna komisija Distrikta imenuje članove biračkog odbora vodeći računa o multietničkom sastavu biračkog odbora gdje je to moguće" (Izborni zakon Brčko distrikta 2008, član 2.7, stav 4).



Novi Izborni zakon usklađen je s odredbama revidiranog Statuta Distrikta i izmjenama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koje se tiču učešća nacionalnih manjina u radu Skupštine. U Izbornom zakonu potvrđuje se dva puta da su pripadnicima nacionalnih manjina zagwarantirana dva mandata u Skupštini Distrikta, u članu o sastavu i mandatu Skupštine: "Skupština Distrikta ima trideset jednog (31) zastupnika, od kojih dva (2) zastupnika predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu" (član 8.1, stav 1), i opet u poglavlju o učešću nacionalnih manjina u izborima: "Pripadnicima nacionalnih manjina zagarrantovana su dva mandata u Skupštini Distrikta" (član 9.1, stav 2). Dalje se definira način na koji se pripadnici nacionalnih manjina kandidiraju za ove zagarrantirane mandate, kreiranje posebne liste pripadnika nacionalnih manjina, način glasanja za ove kandidate, te način podjele mandata. Ni prije novog Izbornog zakona nije bilo prepreka da se pripadnici nacionalnih manjina kandidiraju na izborima za Skupštinu Distrikta, i pored odsustva odredbi o učestvovanju manjina. "Pravo da bira i bude birana" imala je svaka osoba koja je ispunjavala uvjete određene ovim zakonom (Izborni zakon Brčko distrikta BiH 2003, član 1.3), no ti uvjeti nisu uključivali pripadanje bilo kojoj etničkoj grupi. Prema tome, pripadnici nacionalnih manjina mogli su biti birani u Skupštinu Distrikta i prije 2008. godine kao članovi stranaka ili nezavisni kandidati, pod uslovom da se tome nije ispriječila korekcija podjele mandata kojom bi se imenovao minimalan broj zastupnika iz svih konstitutivnih naroda. Novitet Izbornog zakona iz 2008. godine u tom smislu nije bio davanje prava učešća u izborima pripadnicima nacionalnih manjina, nego davanje garancije predstavljanja manjinskim narodima u Brčko distriktu.

#### **4. ZAŠTITA KOLEKTIVNIH INTERESA NARODA KROZ MEHANIZME GLASANJA U SKUPŠTINI BRČKO DISTRIKTA**

Uz mehanizam sprečavanja preglasavanja, odredbe o potrebnim glasovima kvalificirane većine u Skupštini Distrikta mogu se također posmatrati kao mehanizmi zaštite kolektivnih interesa naroda. Statut Brčko distrikta i Poslovnik Skupštine definiraju veliki broj odluka za čije su donošenje potrebni afirmativni glasovi kvalificiranih većina – tropetinske većine zastupnika koji su prisutni i glasaju, tropetinske većine svih izabranih zastupnika ili tročetvrtinske većine.

Statutom iz 2000. godine predviđeno je da je za izbor predsjednika Skupštine u prvom krugu glasanja potrebna tropetinska većina od ukupnog broja zastupnika (Statut Brčko distrikta 2000, član 30, stav 1), te da se za gradonačelnika Distrikta glasa na isti način (član 55, stav 2). Statut je također predvidio da je tropetinska većina ukupnog broja zastupnika potrebna kada se odlučuje o usvajanju Poslovnika o radu Skupštine, budžetu Distrikta, zakonima Distrikta, razrješenju dužnosti lica koja imenuje Skupština, te saglasnosti Skupštine o imenovanju i razrješavanju dužnosti šefa i zamjenika šefa policije Distrikta (član 34, stav 1). Tropetinskom većinom Skupština je mogla i staviti veto na gradonačelnikov izbor članova Vlade (član 48, stav 1). Za izmjene i dopune Statuta, kao i za odluke o suradnji Distrikta s entitetima i općinama i odluke o sporazumima koje su zaključile općinske administracije na teritoriji Distrikta prije stupanja Statuta na snagu, Statut je zahtijevao tročetvrtinsku većinu od ukupnog broja zastupnika (član 34, stav 2). Statutom iz 2008. godine proširena je lista odluka za koje je potrebna kvalificirana većina. Tropetinska većina glasova svih izabranih zastupnika rezervirana je za odluke o razrješenju s dužnosti predsjednika ili potpredsjednika Skupštine, razrješavanju s dužnosti gradonačelnika Distrikta, te pravu veta Skupštine u imenovanju i razrješenju članova Vlade i imenovanju savjetnika gradonačelnika (Statut Brčko distrikta 2010, član 33, stav 2). Za druge važne odluke Skupštine za koje je prethodno bila potrebna tropetinska većina svih zastupnika



sada je potrebna tropetinska većina zastupnika koji su prisutni i glasaju (član 33, stav 1). Poslovnikom o radu Skupštine (2008) dalje se određuje potreba različitih kvalificiranih većina u glasanju.<sup>13</sup>

Odlučivanje kvalificiranom većinom predviđeno je za zaštitu kolektivnih interesa kao kompenzacija za izbjegavanje etnizacije procesa odlučivanja u Skupštini, tvrdi Kulenović (2012: 192). Pažljivim izborom zastupnika u prelaznoj Skupštini ostvarena je dovoljna efikasnost Skupštine da za vrijeme njenog mandata supervizor nije morao nametati zakone. S obzirom na to da se prelazna Skupština sastojala od 12 Srba, 12 Bošnjaka i 5 Hrvata, zastupnici iz jednog konstitutivnog naroda nisu mogli samostalno donositi važne odluke. Ovaj balans narušen je rezultatima lokalnih izbora iz 2004. godine, koji su dopuštali preglasavanje jedne etničke grupe. Ipak, tokom mandata ove Skupštine nije bilo preglasavanja, a supervizor je pravovremeno spriječio preglasavanje u jedinoj situaciji u kojoj je do toga moglo doći (prilikom imenovanja šefa policije 2007. godine) (Kulenović 2012:192).

### 5. BRČKO DISTRIKT – MODEL ZA BIH?

Imajući u vidu relativnu etničku neutralnost najviših zakonskih akata Brčko distrikta u odnosu na entitetske i državne organe vlasti, nameće se pitanje: može li sistem zaštite kolektivnih interesa u Brčko distriktu biti model za ostatak Bosne i Hercegovine? Za evaluaciju uređenja i rada institucija vlasti u Brčko distriktu treba odgovoriti na dva potpitanja: prvo, da li je minimalna etnizacija zakonskog okvira dovela do manje etnizacije politike Distrikta, i drugo, koliko je ustroj Distrikta funkcionalan?

Deetnizacija najviših zakonskih akata možda je potreban preduvjet za deetnizaciju politike, ali nije nužno dovoljna. Naprimjer, iako Statut ne nalaže da predsjednik i potpredsjednik Skupštine trebaju dolaziti iz različitih konstitutivnih naroda, dosadašnja praksa bila je takva (Kulenović 2012: 185). Još je ilustrativniji primjer izbor gradonačelnika nakon lokalnih izbora 2012. godine. Još tokom predizborne kampanje, Anto Domić (HDZ BiH) je izrazio želju hrvatskih stranaka u Brčkom da se na mjesto gradonačelnika izabere zastupnik iz reda hrvatskog naroda:

Za to nemamo pravno utemeljenje, ali mi smatramo i to proklamiramo da je Brčko Distrikt multietničko društvo i da su tri konstitutivna naroda ravnopravna, kao i predstavnici manjina. U prvom demokratskom ciklusu izabrani gradonačelnik bio je Bošnjak, slijedio je Srbin i mi se sada borimo da sada dođe red na Hrvata koji dobije najviše glasova među zastupnicima u skupštini. (Krešić 2012)

---

<sup>13</sup> Članom 94 Poslovnika određuje se da "Skupština donosi odluke, deklaracije, rezolucije, preporuke i zaključke prostom većinom glasova zastupnika prisutnih na sjednici." Član 95 nalaže da se odlučuje natpolovičnom većinom u odlučivanju o autentičnom tumačenju zakona Distrikta i suspenziji zastupničkih odredaba. Član 96(1) donosi listu odluka za koje je potrebna tropetinska većina zastupnika koji su prisutni i glasaju, a to su odluke o: Poslovniku, budžetu, zakonima, izboru i razrješenju, te vetu na izbor i razrješenje, zvaničnika Distrikta u kojima Skupština ima riječ, razrješenju s dužnosti članova upravnih odbora javnih preduzeća, te formiranju komisija za ispitivanje rada javne institucije Distrikta. Član 96(2) određuje da je tropetinska većina svih izabranih zastupnika potrebna pri glasanju o: razrješenju s dužnosti predsjednika i potpredsjednika Skupštine, razrješenju s dužnosti gradonačelnika, vetu na imenovanje i razrješenje pojedinih članova Vlade, i vetu na imenovanje savjetnika gradonačelnika. Članom 26 dodatno se uređuje izbor predsjednika i potpredsjednika Skupštine, članom 33 razrješenje s dužnosti predsjednika ili potpredsjednika, a članom 28 izbor gradonačelnika.

---

I pored nepostojanja principa rotacije mjesta gradonačelnika među konstitutivnim (i ostalim) narodima u pravnom okviru Distrikta, objašnjenjem da je hrvatski gradonačelnik "došao na red", Domić<sup>14</sup> pokazuje da predstavnici hrvatskih stranaka svejedno slijede logiku takvog principa. Politička stvarnost u Distriktu tako ne oslikava deetnizirano pravno uređenje, ili, bolje rečeno, deetnizacija nije stvorila prepreku fokusu na etnicitet u političkom životu Distrikta. U svom insistiranju na hrvatskom gradonačelniku, hrvatske stranke izjednačile su princip ravnopravnosti s raspodjelom političke moći; izričito je to učinio Ivan Krndelj, predsjednik Hrvatske seljačke stranke (HSS) u Brčko distriktu, rekavši o podršci postizbornog bloka imenovanju gradonačelnika iz reda hrvatskog naroda: "Očekujemo da oni koji deklarativno govore o jednakopravnosti to pretoče i u djelo i podrže naš zahtjev" (FENA 2012). Stavlanje u fokus etniciteta kao kriterija za izbor na čelnu poziciju u Brčko distriktu predstavlja pobjedu etnopolitike nad deetnizacijom pravnog uređenja.

Što se tiče funkcionalnosti uređenja Brčko distrikta, treba imati u vidu da je za donošenje svih važnih odluka u vezi s upravljanjem Distriktom potrebna kvalificirana većina. Drugim riječima, relevantan je onaj dio uređenja koji je obilježen etnicitetom, što znači da za razliku od njihovog sastava funkcionalnost najviših institucija uopće nije deetnizirana. Za funkcioniranje ovih institucija potrebna je "izrazito široka koalicija stranaka" (Kulenović 2012: 198). Iz dosadašnje funkcionalnosti teško je izvući definitivan zaključak. Prošla su tek dva mandata demokratski izabrane vlasti u Brčkom. Posljednji supervizor za Brčko distrikt Roderick Moore (Rodrik Mur) okončao je svoj mandat i zatvorio Ured za provedbu Konačne odluke tek 31. augusta 2012. godine (Supervizor za Brčko Roderick Moore suspendirao je svoje funkcije), što znači da još uvijek ne postoji historija niti praksa vladanja Distriktom bez nadzora predstavnika međunarodne zajednice. Trenutna Skupština tako predstavlja kritični test funkcionalnosti uređenja Brčko distrikta.

## 6. ZAKLJUČAK

Do etnizacije procesa odlučivanja u Brčko distriktu došlo je 2008. godine uvođenjem mehanizma zaštite od preglasavanja. No, ne može se reći da u odsustvu ovog mehanizma nije bilo načina zaštite kolektivnih interesa naroda. Kolektivni interesi naroda bili su još od prvog Statuta barem djelomično zaštićeni odredbama o ravnopravnosti građana i odlučivanjem kvalificiranom većinom, te minimalnim brojem zastupnika iz svakog konstitutivnog naroda predviđenim Izbornim zakonom. Takav način odlučivanja, u kombinaciji s multietničkim sastavom institucija zakonodavne i izvršne vlasti, ima mogućnost da efektivno spriječi preglasavanje jednog konstitutivnog naroda. Mada je uređenje Brčko distrikta i pored promjena iz 2008. godine manje obilježeno etnizacijom nego uređenje ostalih dijelova države, to se nužno ne odražava na politički život u Distriktu, gdje se ravnopravnost naroda svejedno izjednačava s raspodjelom političke moći između uglavnom monoetničkih stranaka.

Kako je primijetio Kulenović, iako mehanizmi odlučivanja u Skupštini Distrikta "nagrađuju" unutarstranački etnički pluralizam, on nije zaživio i zaštita kolektivnih interesa konstitutivnih naroda još uvijek zavisi od isključivo nacionalnih stranaka (2012: 200, 197). Jasn je da dok god je društvo podijeljeno po etničkoj liniji, formalna deetnizacija uređenja neće imati veliki utjecaj na stvarnu politiku.

---

<sup>14</sup> Anto Domić je izabran za gradonačelnika Brčko distrikta.

### BIBLIOGRAFIJA

- FENA (2012). Krndelj: Gradonačelnik Brčkog biće Hrvat. Preuzeto 7. 6. 2013.  
s <http://www.nezavisne.com/novosti/lokalniizborizo12/Krndelj-Gradonacelnik-Brckog-bice-Hrvat-165171.html>
- Krešić, Zoran (2012). Brčko Distrikt nije treći entitet. Preuzeto 12. 6. 2013.  
s <http://www.vecernji.ba/vijesti/brcko-distrikt-nije-treci-entitet-clanak-457202>
- Kulenović, Nedim (2012). Skupština Brčko distrikta BiH: parlament ili općinsko vijeće?, u Gavrić, Saša i Banović, Damir (ur.): *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. 163–215. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Friedrich Ebert.
- OHR. *Aneks*. Preuzeto 18. 5. 2013.  
s [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42737](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42737)
- OHR. *Aneks Konačne odluke*. Preuzeto 7. 6. 2013.  
s [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=5365](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5365)
- OHR. *Konačna odluka*. Preuzeto 18. 5. 2013.  
s [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42737](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42737)
- OHR. *Nalog supervizora kojim se donose izmjene Statuta Brčko Distrikta, Izborni zakon Brčko Distrikta, Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta i izmjene odgovarajućih propisa Brčko Distrikta 6. 5. 2008*. Preuzeto 18. 5. 2013.  
s [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content\\_id=41657](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=41657)
- OHR. *Supervisor za Brčko Roderick Moore suspendirao svoje funkcije*. Preuzeto 7. 6. 2013.  
s [http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressr/default.asp?content\\_id=47428](http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressr/default.asp?content_id=47428)
- Izborni zakon Brčko distrikta BiH*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 20/03.
- Izborni zakon Brčko distrikta BiH*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 17/08.
- Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta BiH*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 17/08.
- Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 1/00.
- Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, prečišćeni tekst. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 2/10.
- Vasić, Petar i Mujkić, Muhamed (2006). *Model Distrikta – pokretačka snaga razvoja*. Zenica: Dom štampe.

## ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG INTERESA NARODA

*Nedim Kulenović*

*Apstrakt*

U radu se razmatra uloga Ustavnog suda BiH, odnosno vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta, u određenju sadržaja pojma vitalnog interesa konstitutivnih naroda. Vršiti se i teorijsko pozicioniranje predmetnog veto mehanizma u široj taksonomiji, i daje se kraći historijski pregled mogućih institucionalnih preteča ovog instituta. Komparativnim pregledom različitih pokušaja kodifikacije predmetnog instituta ističe se moguć minimalni sadržaj pojma vitalnog interesa. Razmatra se i kompleksno pitanje mogućnosti proširivanja korištenja ovog veto mehanizma i na "Ostale".

*Ključne riječi: Ustavni sud BiH, vijeća za zaštitu vitalnog interesa, sadržaj vitalnog interesa, "Ostali"*

### 1. UVOD

Složenost ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, riječima Ustavnog suda BiH, "ukazuje na sui generis sistem" (USBiH U-1/11: 64; Ademović/Marko/Marković 2012: 85), čije je državno uređenje najbliže onom federalnog tipa (Šarčević 2010: 320; Marković 2012), odnosno čiji se politički režim često označava kao "etnokratija" (Haverić 2006; Šarčević 2010: 42; Pabrić 2005), ili politološki preciznije kao konsocijacijska demokratija (Pabrić 1998; Kasapović 2005; Marković 2012). Na tragu te kompleksnosti – kako državnog uređenja, tako i političkog režima – jedinstvenost BiH ogleda se i u tome što su na njenim različitim nivoima vlasti institucionalizirani brojni veto mehanizmi, tako da u principu možemo govoriti o njihovih pet pojavnih oblika:

- a) tzv. "entitetsko glasanje" u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH (čl. IV/3.d Ustava BiH);
- b) procedure za zaštitu tzv. "vitalnog interesa entiteta" u Predsjedništvu BiH (čl. V/2.d Ustava BiH);
- c) procedure za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH (čl. IV/3.e-f) Ustava BiH), tzv. "vitalnog nacionalnog interesa" u Domu naroda Parlamenta FBiH (čl. IV.A.6. Ustava FBiH), odnosno Vijeću naroda RS (čl. 70. Ustava RS), te u skupštinama kantona (čl. V.2.7a-7b Ustava FBiH)<sup>15</sup> i Gradskom vijeću Grada Mostara (IV.C. Ustava FBiH);
- d) procedure za sprečavanje preglasavanja u Skupštini Brčko distrikta BiH (čl. 33.a Statuta BDBiH); te
- e) zaštita vitalnog nacionalnog interesa u Gradskom vijeću Grada Sarajeva (čl. 36. Statuta Grada Sarajeva).

U ovom kontekstu valja spomenuti i veto mehanizme koji su u međuvremenu derogirani u postdejtonskom periodu, ali koji svakako imaju značaja u teorijskim razmatranjima: procedura za zaštitu vitalnog interesa prilikom odlučivanja u Vladi FBiH (ex čl. B.2.6.(1) Ustava FBiH), procedura za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u kantonima s "posebnim režimom" (Amandman I. na Ustav FBiH), zaštita "temeljnog interesa" u općinama Grada Mostara ("Decision Adding

<sup>15</sup> U mjeri u kojoj postoji odstupanje od Ustava FBiH, može se govoriti o posebnom režimu zaštite vitalnog (nacionalnog) interesa u Kantonu Sarajevo (Amandman XLVII-XLVIII na Ustav Kantona Sarajevo).

Fundamental Interest Clause and the Position of Deputy Head of Municipality to the Mostar City Municipalities Statutes”), te zaštita “posebnih nacionalnih, socijalnih ili drugih interesa određenih grupa građana” u Kantonu Sarajevo (ex čl. 21/3 Ustava Kantona Sarajevo).

Taksonomija ovih veto mehanizama može se izvršiti na različite načine, s obzirom na to da li štite teritorijalne ili etničke interese, da li su apsolutne ili suspenzivne prirode, da li su u rukama zakonodavne ili izvršne vlasti, odnosno shodno opsegu ustavnopravne kontrole nad njima, tj. da li je u pitanju ispitivanje proceduralnih i/ili suštinskih aspekata. Prva dva veto mehanizma, s gornje liste, zamišljeni su kao oblici tzv. “teritorijalnog veta” (Bieber/Keil 2009: 352), te neće biti predmet našeg razmatranja u ovom radu.<sup>16</sup> Ostali oblici po mnogim osnovama su različiti, ali povezuje ih činjenica da štite etničke interese – s izuzetkom Kantona Sarajevo, s obzirom na to da se “Ostali” ne mogu odrediti kao etnička grupa – odnosno da su zakonodavni veto mehanizmi (Sahadžić 2012). Pravno-politička priroda ovih veto mehanizama treba se razumijevati u kontekstu specifičnog političkog režima u BiH, budući da “etnički veto” predstavlja jednu od četiri temeljne karakteristike konsocijacijske demokratije u Lijphartovoj (2008) konceptualizaciji, odnosno ono što se u literaturi naziva “manjinskim” ili “međusobnim vetom” (4, 7),<sup>17</sup> o “najvitalnijim pitanjima” (86).

U komparativnoj analizi veto mehanizama u BiH, Makedoniji i na Kosovu, Bieber razlikuje veto mehanizme koji nisu predmet dalje kontrole, te se mogu koristiti u svim poljima (apsolutni veto), oni koji su ograničeni na određena pitanja, te su prisutni na Kosovu i Makedoniji (segmentalni veto), te veto vitalnog nacionalnog interesa u BiH (Bieber 2013: 141). Prikaz oblika veto mehanizama s početka teksta ukazuje da je u BiH zastupljena kombinacija svih ovih vrsta veta koje Bieber identifikuje. Također, treba primijetiti da su pravotvorci u različitim kontekstima drugačije uređivali veto mehanizme s obzirom na širinu slobode djelovanja koju su htjeli ostaviti subjektima takvog veta. Sličan je zaključak i u odnosu na etničke veto mehanizme u BiH. U Skupštini Brčko distrikta kada se odluka tiče istaknutih pitanja/područja odmah se prelazi na odlučivanje posebnom većinom glasova, dok se u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH može preći na odlučivanje posebnom većinom glasova tek nakon što Ustavni sud BiH donese pozitivnu odluku po pokrenutom postupku (odnosno kada nije istaknut prigovor po proglašavanju destruktivnosti). Pozitivna odluka vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta nema za posljedicu nastavak zakonodavne procedure, sada s odlučivanjem posebnom većinom, već kraj te procedure. Ukoliko su proceduru za zaštitu vitalnog interesa, u entitetima, pokrenuli predsjedavajući (Doma/Vijeća naroda) i najmanje jedan potpredsjednik, veto poprima apsolutni karakter bez potrebe glasanja posebnom većinom. Veto mehanizam u Gradskom vijeću Grada Sarajeva kombinacija je veta u Skupštini Brčko distrikta i veta u entitetima, po prvom kolosijeku.

Razmatranje etničkog veta, odnosno njegovog sadržaja, poprima naročiti značaj iz više razloga. Prvo, čak i najveći kritičari trenutnih ustavnih i političkih aranžmana u BiH prihvataju neizbježnost postojanja ovog veto mehanizma, smatrajući to nužnom koncesijom konstitutivnim narodima,

---

<sup>16</sup> Ovo i pored činjenice da se, faktički, može tvrditi da oba veto mehanizma naposljetku služe zaštiti etničkih interesa (Ibrahimagić 2009; Marković 2011: 269; USBiH U-13/09: 9).

<sup>17</sup> U svojim kasnijim radovima Lijphart je počeo klasificirati proporcionalnost i manjinski veto kao sekundarne, te samim tim manje bitne karakteristike (Lijphart 2002: 39; Lijphart 2008: 4). Činjenica da je u BiH često zastupljen i paritet, odnosno da “etnički veto” ima prominentnu ulogu, te da obje karakteristike nemaju tek oblik neformalne prakse, već status normi ustavnog karaktera, opravdava tvrdnje mnogih autora da je BiH jedan od najidealnijih primjera konsocijacijske demokratije (Bieber 2005; Stojanović 2007: 64).

odnosno korekcijom većinske demokratije u BiH (Šarčević 2010: 433; Šarčević 2012; Sejdić/Finci: para. 48). S tim u vezi, on se u projekcijama ustavnih promjena često ističe i kao jedina alternativa postojećem vetu tzv. "entitetskog glasanja", koje rezultira čestim blokadama zakonodavne procedure (Marić 2009). Drugo, za razliku od državnog nivoa, veto se koristi dosta često u entitetima, a naročito u RS (Kulenović 2012a; Sahadžić 2012: 317–318). Zbog toga se sve češće postavlja zahtjev za preciznim određivanjem sadržaja predmetnog veta, naročito gore istaknutog c) oblika. Među najčešćim razlozima za to ističe se da će se na taj način smanjiti zloupotreba tog veto mehanizma (Dmičić 2005: 25; Mikeš 2006: 109, 116). Treće, određivanje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa ističe se kao nužni korak u ograničavanju onoga što se vidi kao nelegitimni sudski aktivizam u ovoj sferi ("The Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative": para. 33; Šarčević 2010: 388–389; Šarčević 2012). Konačno, preciziranje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa smatra se nužnim ukoliko se žele češće (ili ikako) koristiti mehanizmi neposredne demokratije (Marković 2009).

U nastavku ćemo ispitati koliko daleko je moguće otići u određivanju sadržaja etničkog veta u BiH. Razmotrit ćemo dosadašnje pokušaje kodifikacije sadržaja ovog veta u BiH i regionu, razumijevanje sadržaja u praksi Ustavnog suda BiH, odnosno vijeća za zaštitu vitalnih interesa entiteta, te mogućnosti proširivanja korištenja ovog veto mehanizma i na "Ostale". Zbog obima rada na ovom mjestu nećemo imati priliku upuštati se u detaljnije analize pojedinačnih odluka ustavnih sudova, odnosno procesa odlučivanja u parlamentarnim tijelima, već ćemo većim dijelom upućivati na rezultate naših prethodnih istraživanja (Kulenović 2012).

## 2. EKSKURS: HISTORIJSKE PRETEČE

U literaturi nisu detaljnije razmatrane historijske preteče predmetnog veto mehanizma, što je svakako nedostatak s obzirom na to da on nije nastao ex nihilo. To je smisleno ukratko učiniti kako zbog praćenja institucionalne evolucije, tako i zbog predupređenja navoda o tome da je mehanizam u cjelini strani transplant. Zaista, kao što je ukazano na samom početku rada, veto mehanizam ove vrste čest je dio širih institucionalnih rješenja u konsocijacijskim aranžmanima, ali moguće je prepoznati specifičnosti pojedinih modela.

Ukoliko se zadržimo na Ustavu SFRJ iz 1974. godine, primijetit ćemo specifičan način odlučivanja u Saveznom vijeću koje je zamišljeno kao "skupštinsko tijelo u kojem se jugoslavenska zajednica pojavljuje kao jedinstveno društvo" (Šarčević 2010: 89; suprotno Mijanović 1984: 75), te koje je u pravilu odlučivalo većinskim glasanjem. Izuzetak od toga bio je predviđen članom 294. stav 2 Ustava koji je propisivao mogućnost posebnog postupka razmatranja i odlučivanja o prijedlogu zakona, drugog propisa ili općeg akta, odnosno o drugom pitanju "od općeg interesa za", između ostalog, "ravnopravnost naroda i narodnosti" ("Ustav SFRJ iz 1974."). Nažalost, nismo bili u mogućnosti analizirati Poslovnik o radu Saveznog vijeća da bismo mogli donositi dalekosežnije zaključke o predviđenoj proceduri, ali ipak mora se ukazati na činjenicu da se ova procedura pokretala na zahtjev većine delegata iz jedne republike, odnosno autonomne pokrajine, odnosno da nema elemenata dalje etnizacije mehanizma.

Procedura se treba shvatiti u kontekstu modaliteta rješavanja "nacionalnog pitanja" u bivšoj Jugoslaviji (Zgodić 2000; Kožul 1983: 226), odnosno u pozadini (kon)federalnog rješenja koje "u strukturi federativnosti stavlja primat na nacije i njihove istorijski konstruisane političke formacije" (Đorđević 1982: 136). Iako je većina ustava tadašnjih saveznih država sadržavala posebne odjeljke posvećene ravnopravnosti naroda i narodnosti ("Uporedni pregled republičkih



i pokrajinskih ustava 1974.“: 41), Ustav SRBiH u tome se naročito isticao kroz “sintezu pa i simbiozu samoupravnog i državnog, klasnog i nacionalnog” (Mijanović 1971: 394; Mijanović 1983: 26), npr. kroz simboličko rotiranje u imenovanju tri naroda kod svakog spominjanja u Ustavu, do proporcionalne zastupljenosti naroda i narodnosti u skupštinama društveno-političkih zajednica, odnosno u sastavu starješinskog kadra u teritorijalnoj odbrani. Ipak, u tom, kao i u prethodnim periodima, ne može se govoriti o konstitutivnosti naroda u BiH na način kako se to razumijeva danas (Šarčević 2010: 94; Marković 2012: 332; suprotno Trnka 2000), a što bi uključivalo ideju o zaštiti interesa tih naroda kroz posebne veto mehanizme. S tim u vezi nužno je istaći da su u amandmanima na Ustav SRBiH iz 1972., odnosno u Ustavu SRBiH iz 1974., odbijeni prijedlozi za proširenjem primjene principa proporcionalne zastupljenosti i na samoupravne organe, odnosno na skupštine samoupravnih interesnih zajednica i na izvršne organe skupština društveno-političkih zajednica, “sa obrazloženjem da nisu sagledane sve (...) reperkusije, da bi to moglo voditi prebrojavanju radnih ljudi na nacionalnoj osnovi i izazivati druge neželjene posljedice”, odnosno da su ideje o paritetnoj nacionalnoj zastupljenosti odbačene i prije jasnim stavovima Saveza komunista BiH (Mijanović 1983: 23).<sup>18</sup>

Značajne društvene promjene s početka devedesetih godina prošlog stoljeća svoj institucionalni odraz imale su i u amandmanima na Ustav SRBiH, od kojih se za potrebe ovog rada naročito ističe Amandman LXX koji je predviđao obrazovanje Savjeta za pitanje ostvarivanja ravnopravnosti naroda i narodnosti Bosne i Hercegovine u Skupštini SRBiH, a koji sadrži mnoga opća mjesta koja asociiramo s idejom vitalnog nacionalnog interesa, a čije obrise nalazimo i u prethodno citiranim rješenjima Ustava iz 1974. Ideja je sljedeća: na prijedlog Savjeta Skupština SRBiH “o pitanjima od interesa za ostvarivanje ravnopravnosti naroda i narodnosti [BiH]” odlučuje po posebnom postupku dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika. To predstavlja izuzetak od pravila većinskog odlučivanja u Skupštini. Pojedina od tih pitanja od interesa izričito su istaknuta (vidi: tabela), s tim da u slučaju da najmanje 20 poslanika smatra da se predloženim propisom ili drugim aktom iz nadležnosti Skupštine “narušava ravnopravnost naroda i narodnosti” Savjet obavezno razmatra takvo pitanje, a u svakom slučaju “odlučuje na osnovu saglasnosti članova iz reda svih naroda i narodnosti”. Savjet se sastoji iz jednakog broja poslanika iz reda naroda BiH (Muslimani, Srbi i Hrvati) i “odgovarajućeg broja poslanika iz reda pripadnika drugih naroda i narodnosti i drugih koji žive u [BiH]”. Predmetna nomotehnička rješenja trebala su dobiti svoj upotrebljiv oblik u Poslovniku Skupštine SRBiH, međutim ovaj mehanizam je u suštini ostao neupotrijebljen (“Tužilac protiv Momčila Krajišnika”: 17).

Iako je diskurs u BiH neposredno prije, odnosno po izbijanju rata bio preplavljen pozivanjem na “vitalne” (“nacionalne”, “bitne”, “legitimne”, “egzistencijalne”) interese, naročito u aktima RS (Kulenović 2012: 35-36), konačna institucionalizacija ovog veto mehanizma doći će s Vašingtonskim sporazumom, odnosno Ustavom FBiH. Ipak, zaključak ovog ekskursa bi bio da sadržaj vitalnog interesa većim dijelom nije bio predmet kodifikacije, odnosno da se počeci tog procesa mogu vidjeti s počecima etnizacije političke scene u BiH s početka devedesetih godina prošlog stoljeća.

---

<sup>18</sup> Autor ipak na istom mjestu napominje da se išlo od pretpostavke da će radni ljudi “imati dovoljno političkog sluha i društvene odgovornosti da o tome povedu računa”, tj. da će tome društveno-političke organizacije posvetiti “posebnu pažnju”. To je neminovno vodilo kreiranju neformalnih mehanizama zastupljenosti (tzv. “nacionalni ključ”). Treba istaći da se korištenje takvih neformalnih praksi, umjesto striktnih kvota, u literaturi ističe kao prednost (Stojanović 2008; Linder 2010: 35-36).

### 3. PRAKSA USTAVNOG SUDA BIH

Ustavni sud BiH je u više navrata odlučivao povodom svoje nadležnosti u čl. IV/3.f) Ustava BiH (Sahadžić 2012). U nastavku ovog odjeljka ukratko ćemo analizirati pristup Ustavnog suda BiH u određivanju sadržaja vitalnog nacionalnog interesa, a u naknadnom odjeljku i pojedinačne odluke Suda.

Razmatranje načina na koji je Ustavni sud BiH pristupao pitanju određenja sadržaja vitalnog interesa konstitutivnih naroda naročito je zanimljiv iz razloga što je započeo taj proces prije amandmanskih intervencija visokog predstavnika na ustave entiteta, kojima je izvršeno djelimično kodificiranje sadržaja vitalnog interesa, a u svjetlu činjenice da gore citirani član Ustava BiH ne nudi nikakve naznake šta bi mogao biti njegov sadržaj. Zbog ovoga Sud je izričito "odbijao da definiira ili da detaljno navede elemente koji čine vitalne interese konstitutivnih naroda" (US BiH U-10/05: 25; US BiH U-7/06: 33). S obzirom na navedenu dilemu Ustavni sud ističe sljedeći načelni zaključak tim povodom:

Ustavni sud se neće upuštati u taksativno nabranje elemenata vitalnog interesa jednog naroda. Pojam vitalnog interesa jednog naroda je funkcionalna kategorija i potrebno mu je pristupiti s te tačke gledišta. Ipak, Ustavni sud je, u skladu sa prvom rečenicom člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, zaštitnik Ustava i njime je ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim prilikom razmatranja svakog konkretnog slučaja, Ustavni sud će se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovoditi vrijednostima i principima koji su od suštinske važnosti za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta grupa, i vjera u društvene i političke institucije koje unapređuju učestvovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti implementaciju teorije državne funkcionalnosti, koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti "naciji". Drugim riječima, zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda ne smije voditi umanjenu zaštitu prava Ostalih i prava manjinskih skupina (etničkih, vjerskih, socijalnih i dr.) i nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva, kao neophodne kategorije moderne državnosti. (US BiH U-2/04: 31)<sup>19</sup>

Iz prethodnog je jasno da Ustavni sud BiH zauzima povoljnu poziciju za sebe, krećući se od neodređene ustavne norme ka okviru koji mu dozvoljava značajnu diskreciju u odlučivanju. Naime, Sud ističe stav koji sugerise samoograničavanje – on je čuvar Ustava i njime je ograničen. Međutim, neodređena priroda (nepisanih) ustavnih principa koji, po tumačenju Ustavnog suda, prožimaju cjelokupni ustavni tekst (US BiH U-5/98-III: 26; Kulenović 2012: 28), Sudu daju značajan manevarski prostor. Istovremeno, Sud ističe i ograničavajući princip za političke aktere naglašavajući da se institut vitalnog nacionalnog interesa ne može koristiti na štetu državne funkcionalnosti, ili ukoliko bi vodio "nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva". U posljednjoj alineji predmetne odluke, i ako zanemarimo činjenicu da ne može postojati "potrebna" dezintegracija građanskog društva, vidimo još jednom sučeljavanje Suda s problemom pravljenja kompromisa između etnokratije i građanskog društva.

<sup>19</sup> Sud iz ovog stava, kojeg inače cjelokupnog preuzima, ispušta zahtjev da "zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda ne smije voditi umanjenu zaštitu prava Ostalih i prava manjinskih skupina (etničkih, vjerskih, socijalnih i dr.)" (US BiH U-8/04: 35; US BiH U-10/05: 28; US BiH U-7/06: 38). Moglo bi se tvrditi da je ovaj zahtjev sadržan u ostatku alineje stava.



Od 2005. godine Ustavni sud pokušava ustanoviti sistematičniji pristup ovom pitanju, te ističe četiri faktora koji, po njemu, značajno utječu na određivanje sadržine instituta vitalnog nacionalnog interesa: a) vitalni interesi štite konstitutivne narode, te se ne mogu posmatrati odvojeno od tog pojma; b) sam pojam konstitutivnosti naroda "inkorporira određene principe bez kojih jedno društvo, sa ustavom zaštićenim razlikama, ne bi moglo funkcionirati"; c) na značenje vitalnog interesa utječe ("djelimično") čl. 1/2 Ustava BiH koji određuje BiH kao demokratsku državu, odnosno 3. alineja Preambule ("demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva"); d) "vitalni interesi konstitutivnih naroda uključuju zaštitu raznih prava i sloboda koji pružaju značajnu pomoć u osiguravanju da konstitutivni narodi mogu iznijeti svoje interese u okviru kolektivne jednakosti i sudjelovanja u funkcioniranju države" (US BiH U-10/05: 23-25, 27).

Navedena četiri faktora, i pored pokušaja juridifikacije postupka izvođenja vitalnih interesa iz temeljne strukture Ustava, naposljetku ne čine zadatak Ustavnog suda u delimitiranju sadržaja vitalnog interesa ništa više transparentnijim, te ukazuju da je rasuđivanje Suda u pogledu određivanja sadržaja vitalnog interesa moralno-političke, a ne pravne prirode. Ovome treba dodati i činjenicu da po Sudu podnosilac zahtjeva ne mora izražavati subjektivni interes za razrješenje spora, već da je za dopustivost dovoljan objektivni interes. Iako je formalnopravno podnosilac zahtjeva u ovakvim predmetima predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, ovaj postupak inicira dovoljan broj članova određenog kluba konstitutivnih naroda u Domu naroda, čija je temeljna funkcija upravo u zaštiti interesa tih konstitutivnih naroda. Osnovna posljedica ovakvog stava Suda jeste da on "nije vezan za sam zahtjev, jer opći javni interes prevladava nad samim zahtjevom" (US BiH U-2/04: 18). Sud je i na druge načine proširivao prostor svoje slobodne procjene. Tako je u predmetu koji se ticao Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima razmatrao prigovor Kluba delegata srpskog naroda koji se sastojao u tome da se zaštita ljudskih prava jedne grupe "ne može ostvariti na račun uskraćivanja prava druge društvene grupe". Odbacujući prigovor kao neosnovan Sud je potvrdio "da se prava i interesi pojedinaca i grupa u određenim situacijama mogu suprotstavljati jedni drugima", ali da u takvim situacijama "Ustavni sud ima izvjesnu slobodu procjene u pogledu nalaženja razumnog rješenja u granicama ustanovljenim Ustavom Bosne i Hercegovine" (US BiH U-2/04: 53). Ovome treba dodati i činjenicu da klubovi delegata prilikom isticanja izjave o destruktivnosti najčešće ni ne definišu vitalne interese, što onda Sud, kada je dosljedan, čini sam. Međutim, nekada to propušta učiniti. Tako u predmetu u kojem je razmatrao Ugovor između BiH i Republike Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u BiH koje su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i njihovih porodica (US BiH U-7/06), Sud uopće ne određuje vitalni nacionalni interes. Utoliko je neprecizan stav Suda u izreci da predmetni pravni akt nije destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda – po obrazloženju akt se uopće ne tiče vitalnih interesa.

Analiza dosadašnjih predmeta – prije svega "Odluke o konstitutivnosti naroda" (US BiH U-5/98-III), odnosno odluka Suda po svojoj nadležnosti iz čl. IV.3.f) Ustava BiH – ukazuje da je Sud do sada prepoznao sljedeće vitalne interese konstitutivnih naroda: a) učestvovanje u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti u punom kapacitetu; b) efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka (u smislu sprečavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom); c) slobodu korištenja svog jezika u sudjelovanju i pristupu obrazovanju, informacijama i idejama; d) njegovanje vlastite tradicije; e) slobodu na multikulturalni religijski život; te f) povratak izbjeglica i raseljenih lica (Kulenović 2012: 72-80).

Značajno je pitanje odnosa Ustavnog suda BiH prema definiciji vitalnog interesa iz ustava entiteta. Iako je jasno da on tim određenjem vitalnog nacionalnog interesa formalnopravno nije vezan, Ustavni sud BiH je istakao da iako Ustav BiH "ne sadrži takvu odredbu, Ustavni sud smatra da su izričiti termini koje koriste entitetski ustavi ubjedljivi u ovom pogledu" (US BiH U-10/05: 31; US BiH U-7/06: 39). Zbog toga ćemo u nastavku razmotriti način na koji je ovo pitanje uređeno u entitetskim ustavima, odnosno način na koji vijeća za zaštitu vitalnog interesa pristupaju pitanju sadržaja vitalnog nacionalnog interesa.

#### 4. PRAKSA VIJEĆA ZA ZAŠTITU VITALNIH INTERESA ENTITETA

Značajna novina ustava oba entiteta jeste definicija instituta "vitalnog nacionalnog interesa", odnosno njegovog sadržaja, Amandmanom XXXVII na Ustav FBiH, odnosno amandmanom LXXVII i LXXXII na Ustav RS, intervencijom visokog predstavnika po neprovođenju Odluke o konstitutivnosti naroda. Povodom toga u Ustavu FBiH, u čl. IV.A.5.17.a, a koji je istovjetan članu u Ustavu RS, propisano je sljedeće:

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definirani na sljedeći 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 smatraju 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.

S obzirom na posljednji stav navedene definicije možemo zaključiti da se bilo koje pitanje potencijalno može tretirati kao pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. U pokušaju teorijske klasifikacije navedene definicije Kasim Trnka (Trnka/Miličević/Dmičić/Simović 2004: 158) pravi podjelu na: a) pitanja organizacije i funkcionisanja institucija vlasti (alineja: 1, 3, 4, 5); b) nacionalni identitet (alineja: 6 i 8); te c) sva ostala pitanja (posljednja klauzula), dok Edin Šarčević (Šarčević 2010: 160), u odnosu na "definirani obim činjeničnih stanja", pravi podjelu na: a) kulturno-historijski identitet jednog naroda (alineja 6), te b) proceduralnu ravnopravnost (alineja: 1, 3, 4, 7).

Autor Nedim Ademović (Ademović 2007) u svojoj analizi uvjerljivo pokazuje sve kontradiktornosti i nedorečenosti navedene definicije. Tako, npr. pokazuje da je uvođenje "identiteta" u enumerativnu definiciju pravni pleonazam, jer u definiciji već postoji "vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe", te da isti neminovno čine sadržinu tog "identiteta", koji ne može postojati kao osnov u potpunosti različit od ovih prije navedenih.<sup>20</sup> Također, autor naglašava da "teritorijalna organizacija" ne može biti vitalni nacionalni interes budući da su ekskluzivne etničke teritorije u potpunoj suprotnosti s principom "konstitutivnosti naroda"! Možda najznačajnije, autor ističe da je učinjen "veliki sistematski propust" u tome što

<sup>20</sup> Činjenica te svojevrzne tautologije primjetna je i u navedenim klasifikacijskim nastojanjima Trnke i Šarčevića koji su "zaboravili" u neku od kategorija uvrstiti upravo tu drugu alineju. Preciznije, to su pitanje identiteta već pokrili sa sadržajem drugih alineja.

nije učinjeno razlikovanje između definisanja materijalne sadržine vitalnog nacionalnog interesa i mehanizama njegove zaštite.

Pitanje koje ćemo ukratko razmotriti jeste način na koji sudovi razmatraju predmetnu definiciju, odnosno određenje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa. Vijeća za zaštitu vitalnog interesa, shodno citiranoj odredbi, odlučuju "da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda". Ova odredba sugerise da to ne mora biti slučaj, čak ni u kontekstu posljednjeg stava, te da se Vijeće treba upustiti u određivanje (objektivnog sadržaja i dometa) vitalnog nacionalnog interesa, slično okvirnoj metodologiji Ustavnog suda BiH povodom njegovog meritornog odlučivanja.

Praksa Vijeća u FBiH pokazuje da ono to čini samo izuzetno. Tako, u odluci u predmetu kojeg je pokrenuo Klub Hrvata u Skupštini Srednjobosanskog kantona povodom određenih odredaba prijedloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o osnovnom i srednjem školstvu, Vijeće, konsultujući definiciju vitalnih interesa iz čl. IV.A.5.17a, utvrđuje da "obrazovanje i jezik spadaju u krug pitanja od značaja za vitalni interes konstitutivnih naroda", prije nego što se upustio u razmatranje samih spornih odredbi (VF BiH U-28/04). Vijeće isto postupa i u predmetu kojeg je pokrenuo Klub Bošnjaka u Domu naroda Parlamenta FBiH u odnosu na Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo, a za kojeg se tvrdilo da je naročito štetan za Islamsku zajednicu BiH i instituciju vakufa, budući da prije nego što se upustilo u dalje razmatranje, Vijeće je utvrdilo da se predmet tiče vitalnog interesa "njegovanja kulture, tradicije i kulturnog nasljeđa" (VF BiH U-15/08). U predmetu kojeg je pokrenuo Klub Hrvata iz Srednjobosanskog kantona, a u kojem se tvrdilo da osnivanje privrednog društva "Regionalna ekonomska zajednica" Zenica od strane Srednjobosanskog kantona "prejudicira buduće organizovanje Kantona, s obzirom da (...) Odlukom nisu obuhvaćene četiri općine Kantona", Vijeće nakon analize djelatnosti društva zaključuje da realizacija ciljeva društva "ne znači nikakvu teritorijalnu reorganizaciju Kantona", da društvo ne "donosi bilo kakve odluke iz domena ustavne nadležnosti institucija javne vlasti", da je povodom formiranja i odlučivanja u njemu "ispoštovana [...] autonomija volje udruženih osnivača", te da samim tim predmetna odluka nije od vitalnog interesa konstitutivnog naroda, u odnosu na sedmu stavku definicije vitalnog interesa koja se tiče teritorijalne organizacije (VF BiH U-15/05; također: VF BiH U-29/05; VF BiH U-33/06; VF BiH U-13/08).

Istovremeno, dominantna praksa Vijeća u FBiH pokazuje da se takvo definisanje, odnosno prethodno određenje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa, u najvećem broju slučajeva ne čini, jer se po ustaljenom stavu predložena odluka odnosi na vitalni nacionalni interes, odnosno isti "tretira", ukoliko predstavlja povredu tog vitalnog interesa. Ovo je problematičan stav s metodološkog stanovišta, jer se utvrđuje povreda nečega što nije ni precizno određeno. Tako, recimo, u jednom od rjeđih slučajeva gdje je Vijeće donijelo pozitivnu odluku (VF BiH U-13/04), nije moguće odgonetnuti o kojem se tačno vitalnom interesu radi, budući da ga ni podnosilac zahtjeva, ni Vijeće nisu definisali.<sup>21</sup> Utoliko što se implicitno prihvata svako određenje podnosioca zahtjeva povodom vitalnog interesa istom se daje izrazito široka diskreciona ocjena, što nije u duhu navedene odredbe o ulozi Vijeća. Objašnjenje za ovo moglo bi se sastojati u načinu odlučivanja Vijeća u ovoj proceduri i preuzimanju višestepene metodologije Ustavnog suda BiH, koju ćemo analizirati u nastavku.

---

<sup>21</sup> Podnosilac zahtjeva je tvrdio da prijedlog zakona krši pravo na privatnu imovinu, odnosno pravo na dom (čl. II.3.f) Ustava FBiH).

I pored istovrsnih ustavnih odredbi praksa Vijeća u Republici Srpskoj ukazuje na sasvim drugačiju dinamiku, naročito s obzirom na izrazito veliki broj rješenja o neprihvatljivosti, i to iz dva razloga: a) radi se o aktima koji ne mogu biti predmet osporavanja, te b) zahtjev nema obrazloženje. S obzirom na prvo, kao što je slučaj i u FBiH, na različitim mjestima, a s obzirom na predmetnu proceduru, Ustav RS koristi izraz "zakon", te "zakon, akt ili propis". U značajnom broju predmeta Vijeće u RS odbilo je zahtjev koji se ticao zaključaka, rezolucija, preporuka, odnosno deklaracija ističući da "ne sadržavaju" pravnu normu, odnosno da pravno ne obavezuju subjekte na koje se odnos[e]", te da samim tim "po svojoj pravnoj prirodi ne predstavlja[ju] pravni akt, već politički akt, odnosno izraz političke volje" (VRS UV-1/05; Mikeš 2006: 111).<sup>22</sup> Smatramo da ova praksa nije neproblematična. S tim u vezi, na drugom mjestu istakli smo sljedeće:

Analizom sadržaja navedenih akata možemo zaključiti da su se isti odnosili na najrazličitija pitanja, od reforme policije, sistema odbrane BiH, lokalne samouprave, popisa stanovništva, prijenosa nadležnosti, aktivnosti Visokog predstavnika, nezavisnosti Kosova, izlaganja predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Harisa Silajdžića pred Generalnom skupštinom UN-a itd. Smatramo da je pogrešan stav da se navedeni akti ipso facto, zbog svoje političke prirode, ne mogu "odnositi na vitalni nacionalni interes" nekog konstitutivnog naroda. Ti akti, iako nemaju normativnu snagu, predstavljaju usmjeravajući i mobilizirajući akt zakonodavnog tijela entiteta koji može biti dijametralno suprotan vitalnim interesima nekog konstitutivnog naroda, te koji kao takav, izrazom jasne političke volje, može negativno utjecati na povratak u taj entitet. Također, ne smije se zaboraviti značaj koji su upravo akti takve vrste imali na razgradnju ustavnog sistema SRBiH, te koji i danas često imaju problematičnu sadržinu (Kulenović 2012: 104).

Treba podsjetiti i na činjenicu da se svi ovi akti i dalje uredno dostavljaju na razmatranje Vijeću naroda RS, te da samo Vijeće za zaštitu vitalnog interesa RS nikada u svojim rješenjima o nedopustivosti nije isticalo da ta praksa treba prestati jer se ti akti nikada ni ne mogu ticati vitalnog interesa. Zaista, akti poput deklaracija i rezolucija u određenim slučajevima mogu sadržavati jasne normativne elemente, te samo njihovo imenovanje nije presudno (Ivančević 1983: 44). Ipak, treba istaći da je Vijeće odstupilo od svog stava da ispituje samo opće pravne akte, tako da se i odluka Narodne skupštine o imenovanju članova skupštinske komisije može ticati vitalnog nacionalnog interesa (VRS UV-1/09).

U odnosu na pitanje obrazloženja zahtjeva, analiza relevantnih odluka sugerise da općenito isticanje da se prijedlog propisa "odnosi na vitalni nacionalni interes", a bez da se ukaže na šta tačno iz definicije istog, nije dovoljno za prihvatljivost zahtjeva. Na drugom mjestu istakli smo da "smatramo da ovo nije nerazuman procesni zahtjev, te da potpuno odsustvo bilo kakvog obrazloženja predstavlja obični nemar od strane podnosioca zahtjeva, naročito imajući u vidu broj rješenja o neprihvatljivosti koje je Vijeće već donijelo ovim povodom" (Kulenović 2012: 106). Jasno je da se ovakvo postupanje može razumjeti kao oblik političkog pritiska usljed nedostatka robusnijeg veto mehanizma kao dijela zakonodavnog procesa u Narodnoj skupštini. Ipak, ovakav formalizam može voditi i apsurdnim situacijama, u kojima u odnosu na isti prijedlog zakonodavnog akta zahtjev jednog kluba naroda bude usvojen u meritumu, a zahtjev drugog bude odbačen kao neprihvatljiv, jer delegati tog kluba, iako u suštini imaju identične primjedbe, nisu dovoljno obrazložili svoj zahtjev (VRS UV-3/08).

<sup>22</sup> Izuzetak od ovog stava predstavlja predmet Strategije razvoja lokalne samouprave u RS, gdje je Vijeće zahtjev odbilo u meritumu (VRS UV-3/09). Treba podsjetiti da je i Ustavni sud BiH zauzeo stanovište da zaključak nije "zakonodavna odluka" u smislu relevantne ustavne odredbe (US BiH U-9/08).

Ova praksa je utoliko značajno drugačija od one pred Ustavnim sudom BiH "koji nije vezan za sam zahtjev". Treba ukazati na predmet koji se ticao Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi gdje je Vijeće "zbog osjetljivosti materije", odlučilo "po službenoj dužnosti ispita[ti] obrazloženje podnosioca zahtjeva", iako nije ispunjavao formalnopravne uvjete (VRS UV-4/10). Ipak, ovako ad hoc odlučivanje o dopustivosti ne može se smatrati neproblematičnim.

### 5. O ČEMU SE ODLUČUJE KADA SE PRESUĐUJE O VITALNOM INTERESU?

Postoji značajna diskrepancija između uloga koje su Ustavnom sudu BiH, odnosno vijećima za zaštitu vitalnog interesa, zamislili ustavotvorci, te funkcije koju oni obavljaju. Ukratko razmatrajući opseg nadležnosti ovih tijela vidjet ćemo na koji način to utječe na općeniti značaj određivanja sadržaja vitalnog nacionalnog interesa.

Relevantna odredba člana IV/3(f) Ustava BiH za Ustavni sud BiH predviđa ulogu preispitivanja proceduralne ispravnosti slučaja ("review it for procedural regularity") po upućivanju predmeta nakon neusaglašavanja u zajedničkoj komisiji. Ustav FBiH,<sup>23</sup> u različitim odredbama, predviđa da se postupak za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa pokreće kada se smatra da "zakon spada u pitanja" (čl. IV.A.6.18.1-2), odnosno da "spada u listu" vitalnih interesa (čl. V.2.7a.2)), ili se "odnosi na vitalne interese" (čl. IV.A.6.18a.1, čl. V.2.7b(1)), da Vijeće "[donosi] konačnu odluku da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda" (čl. IV.A.6.18a.4, čl. V.2.7b(2)), odnosno kasnije da Vijeće, odnosno dvojica sudija, odlučuju da li se "radi o vitalnom interesu" (čl. IV.A.6.18a.6, čl. V.2.7b(4)). Sve ovo sugerise da je uloga ovih tijela, po ovoj nadležnosti, relativno skromna. Ipak, Ustavni sud BiH, odnosno entitetska vijeća za zaštitu vitalnog interesa, svoju nadležnost tumačili su ekstenzivno – i pored perioda neodlučnosti, što je naročito slučaj s vijećem u FBiH – tako da ispituju ne samo proceduralne aspekte, već odlučuju i meritorno u ovim pitanjima (Kulenović 2012: 63–72, 91–94).

Iako ustavne odredbe koje se odnose na ova tijela nisu identične, može se zaključiti da i Ustavni sud BiH i vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta, u praksi ispituju predmete u tri koraka: a) proceduralna ispravnost; b) da li se odluka tiče vitalnog nacionalnog interesa; c) da li je povrijeđen vitalni nacionalni interes (Ademović/Marko/Marković 2012: 203).<sup>24</sup> Drugim riječima, a naročito u odnosu na rad vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta, demarkacija opsega sadržaja vitalnog nacionalnog interesa tek je jedan korak u proceduri. Zaista, može se reći da je treći korak i najznačajniji, da mu se u praksi posvećuje najviše pažnje, u tolikoj mjeri da se barem u praksi vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta drugi korak često zanemaruje nauštrb trećeg (Kulenović 2012: 91–98). Bez ulaženja u detalje na ovom mjestu, možemo tek istaći da se treći korak – odlučivanje o destruktivnosti prijedloga odluke, odnosno odlučivanje o tome da li se aktom povređuju vitalni nacionalni interesi – tiče utvrđivanja kršenja principa kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda (Kulenović 2012: 80, 94, 108–118; Kulenović 2013). Metodološki gledano – te za razliku od prvog koraka kojeg nije lako, ili nije nikako moguće juridificirati – treći korak je u potpunosti moguće smjestiti u standardno pravno rasuđivanje, s obzirom na to da se u konačnosti svodi na pitanje zabrane kolektivne diskriminacije.

<sup>23</sup> Relevantne odredbe Ustava RS identične su u ovom pogledu.

<sup>24</sup> Kao što je istaknuto naročito se Vijeće u FBiH dvoumilo u pogledu metodologije odlučivanja. Tako je, naprimjer, u predmetu u kojem je razmatralo Prijedlog amandmana na Ustav Posavskog kantona zaključilo da on sam po sebi predstavlja vitalni interes "bez obzira na težinu nedostataka koje sadrži taj prijedlog", te nije bilo nužno ići i na treći korak (VF BiH U-30/04). Međutim, Vijeće će u kasnijim predmetima u potpunosti preuzeti metodologiju Ustavnog suda BiH, čak i ako to nije očito iz samih odredaba Ustava FBiH (Kulenović 2012: 91–94).

---

Drugim riječima, dok su kritike na račun (neopravdanog) sudskog aktivizma opravdane s obzirom na postupanje ovih tijela, naročito Ustavnog suda BiH, s obzirom na drugi korak, to nije slučaj u odnosu na treći.

S obzirom na to da treći korak u značajnoj mjeri ograničava domet ovog veto mehanizma, a koji je naročito na nivou entiteta rijetko uspješan, nomotehnički je moguće u potpunosti ispustiti iz ustavnih tekstova definicije o vitalnim interesima, tako da ova nadležnost poprimi oblike klasične prethodne ustavnosudske kontrole u odnosu na princip konstitutivnosti naroda, odnosno kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda. Na taj način bi se riješio problem sudskog odlučivanja (čak i pukom većinom glasova)<sup>26</sup> o tome šta može ili ne može biti vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda, a istovremeno bi se onemogućile proizvoljne blokade zakonodavnog postupka. Zaista, u prvobitnim odlukama Ustavnog suda BiH to je izričito bio način na koji je on razumijevao ovu svoju funkciju, ističući "da Ustavni sud preventivno djeluje na ustavnost akata koji su u parlamentarnoj proceduri", poredeći tu svoju nadležnost s onom Francuskog ustavnog savjeta (US BiH U-8/04: 21; US BiH U-2/04: 27). Međutim, u kasnijim odlukama Sud je, iako i dalje preuzima veći dio tog paragrafa, prethodno citirane navode izostavio. Praksa Vijeća u RS predstavlja poseban slučaj s obzirom na to da je ono ispitivalo ustavnost prijedloga zakona in abstracto kao svojevršno prethodno pitanje, zbog čega ga je kritikovala i Narodna skupština (VRS UV-5/10; VRS UV-6/10; Kulenović 2012: 117).

Odluka o tome koje nomotehničko rješenje izabrati zavisi od odluke pravotvorca koliko želi ograničiti političke aktere u njihovoj mogućnosti blokade zakonodavne procedure. U primjeru modela veto mehanizma u Brčko distriktu možemo vidjeti da je političkim akterima ostavljena značajna mogućnost uspješnog korištenja veto mehanizma, odnosno gdje je uloga Apelacionog suda Distrikta ograničena na naknadno ispitivanje formalne statutarnosti odluke (Kulenović 2012b: 202). Unoseći definiciju vitalnog interesa u ustav, pravotvorac na dodatni način ograničava diskrecionu ocjenu subjekata tog mehanizma, tako što tada oni mogu koristiti taj mehanizam samo u odnosu na odluke koje se tiču tih vitalnih interesa. Čak i ako odluka sudova/vijeća ne treba biti da "otkriva" te interese, već tek da utvrđuje da li se odluka na koju je uloženi veto na njih odnosi (te to više nije meritorni, već čisto proceduralni korak), sfera diskrecije političkih aktera nužno je smanjena. U suštini ne postoji razlog zašto pravotvorac ne bi mogao ustanoviti zatvorenu listu vitalnih nacionalnih interesa. U tabeli u nastavku možemo vidjeti pokušaje različitih pravotvoraca, u BiH (referisati uvodnu taksonomiju) i izvan nje, u potpunoj enumeraciji pitanja od vitalnog interesa.

---

<sup>25</sup> Naravno pod uslovom da je Ustavni sud BiH, a i vijeća za zaštitu vitalnog interesa entiteta, izvorno uopće imao meritornu nadležnost da odlučuje o ovim pitanjima, odnosno destruktivnosti prijedloga odluke, a što ovdje nismo razmatrali.

<sup>26</sup> Svoj problematičnosti ove prakse mogla je posvjedočiti odluka Ustavnog suda BiH u predmetu o Prijedlogu Zakona o javnom radiotelevizijskom servisu BiH (US BiH U-10/05), odnosno odluka Vijeća u FBiH u odnosu na Prijedlog zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine (VF BiH U-11/06).

## ZBORNİK RADOVA

BIH	Entiteti	Grad Sarajevo	Općine Mostar	Brčko distrikt	Makedonija	Kosovo	SRBIH
njegovanje vlastite tradicije	njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe	kultura	kultura	kultura	/	zaštita kulturnog nasljeđa	/
/	/	/	/	/	glavni grad Skoplje	/	/
multikulturalni religijski život	vjeroispovijest	religija	religija	religija	/	vjerske slobode ili ugovori s vjerskim zajednicama	/
/	obrazovanje	obrazovanje	obrazovanje	obrazovanje	obrazovanje	obrazovanje	/
sloboda korištenja svog jezika u sudjelovanju i pristupu obrazovanju, informacijama i idejama	jezik	/	/	jezik	korištenje jezika	korištenje jezika	ravnopravnost jezika i pisma
/	identitet jednog konstitutivnog naroda	nacionalni spomenici	nacionalni spomenici	nacionalni praznici i spomenici	korištenje simbola	korištenje simbola, uključujući Zajednice i javni praznici	/
/	/	stambeni poslovi	stanovanje	prostorno-planska dokumentacija	/	/	/
/	/	/	/	/	lična dokumentacija	/	/
/	organizacija organa javne vlasti	infrastruktura/ javne službe	/	/	lokalna samouprava	/	/
povratak izbjeglica i rasejanih lica	/	/	/	/	/	/	/
/	teritorijalna organizacija	/	/	/	granice općina	granice općina, njihovo uspostavljanje i ukidanje, njihove ovlasti, učestvovanje u međuopćinskim i prekograničnim odnosima	/
/	/	upotreba lokalnog zemljišta	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	zakoni o lokalnim finansijama	/	/
/	/	/	/	/	lokalni izbori	lokalni izbori	/
/	sistem javnog informisanja	/	/	/	/	/	/



BiH	Entiteti	Grad Sarajevo	Općine Mostar	Brčko distrikt	Makedonija	Kosovo	SRBiH
učestvovanje u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti u punom kapacitetu	ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti	/	/	/	/	/	/
efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka političkih odluka	jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka	/	/	/	/	/	/
/	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	/	/	/	/	/	kada god zo poslanika smatra da se predloženim propisom ili drugim aktom iz nadležnosti Skupštine narušava ravnopravnost naroda i narodnosti
/	ustavni amandmani	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	provedba prava Zajednica i njihovih članova, osim onih prava određenih ustavom	/

Iz prethodnog pregleda pitanja od vitalnog interesa na različitim nivoima vlasti, u i izvan BiH, vidljivo je da se pojedina pitanja svugdje nekontroverzno svrstavaju u ovu kategoriju: kultura, religija, jezik, identitet/simboli, obrazovanje. Ovo se djelimično preklapa i s mišljenjem Venecijanske komisije da bi se vitalni interesi trebali odnositi na prava od naročitog značaja, prije svega pitanja jezika, obrazovanja i kulture („The Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative“: 33). Većina ostalih tačaka nisu uopće pitanja koja je prikladno svrstavati u ovu kategoriju jer bi se time, da se vratimo na mišljenje autora Ademovića, konceptualno zamaglilo razlikovanje između definisanja materijalne sadržine vitalnog nacionalnog interesa i mehanizama njegove zaštite (Ademović 2007).

**6. UMJESTO ZAKLJUČKA: "OSTALI" I VITALNI INTERESI**

Postojeći veto mehanizam, kojeg smo provizorno označili kao "etnički veto", rezervisan je za dominantne etničke grupe u BiH, odnosno za konstitutivne narode i njihove predstavnike. Jedno od zanimljivijih pitanja bosanskohercegovačkog ustavnog prava, ali i politologije, jeste da li i predstavnicima grupe tzv. "Ostalih" treba da bude omogućeno korištenje prethodno analiziranog veta? Ono što je sigurno jeste da s jednim izuzetkom, o kojem će biti riječi, sve dosadašnje formalne ili neformalne inicijative za reformu ustavnih tekstova u BiH mogućnost korištenja ovog veta nisu proširivale i na ovu grupu. Istovremeno, nisu ponuđena ni objašnjenja zašto je to tako. Dok se za najranije ustavne tekstove razlog može naći u činjenici da predstavnici "Ostalih" nisu učestvovali u pregovorima, odnosno da u prvobitnoj etnokratskoj zamisli trenutnog ustavnopravnog sistema ne-konstitutivni nisu uopće bili faktor kojeg je trebalo bitnije uračunavati u strukturu vlasti, nakon presude u predmetu Sejdić/Finci svako isključivanje "Ostalih" iz struktura vlasti ili procesa odlučivanja nužno je opravdavati.

U odsustvu detaljnijih iskaza predstavnika političkih elita, ili pak drugih aktera (ne)vladinog sektora, u odgovoru na gore istaknutu dilemu, osvrnut ćemo se na vjerovatno jedino kvalitetnije teorijsko obrazlaganje uskraćivanja mogućnosti korištenja predmetnog veto mehanizma predstavnicima grupe "Ostalih", a to je osvrt koji nudi autor Goran Marković (Marković 2010: 118, 123; Marković 2011; Marković 2012: 359; Marković 2013a; Marković 2013b). Smatramo da je moguće u njegovim radovima prepoznati dva argumenta: a) "Ostali" nemaju društveno-politički značaj kao i konstitutivni narodi; te b) "Ostali" ne mogu definisati svoje vitalne interese, s obzirom na svoju heterogenost.

Bitno je primijetiti da se radi o sasvim različitim argumentima. Prvi argument je realpolitičke prirode, te ukazuje na trenutni društveni položaj i percepciju ove grupe (Marković 2012: 357), odnosno činjenicu da "oni nemaju svoju političku elitu koja bi zahtijevala promjenu njihovog ustavnopravnog i političkog položaja i koja bi mogla dovesti u pitanje funkcionisanje političkih institucija države ukoliko njihovi zahtjevi ne budu ispunjeni" (Marković 2010: 123). To konačno znači da se "njihova politička 'težina' smatra tako malom da je dozvoljeno da budu diskriminirani a da nacionalne političke elite to ne prepoznaju kao problem i prijetnju vlastitom legitimitetu" (Marković 2013a: 13). Drugi argument je konceptualne prirode. Tu se ističe da "Ostali" nemaju svoje političke predstavnike, da ne predstavljaju politički oblikovanu naciju (Marković 2013b: 22), da su heterogenija grupa od konstitutivnih naroda – zbog čega nemaju, odnosno ne mogu imati vitalne nacionalne interese – odnosno da "nemaju nijednu vezivnu tačku osim što ne pripadaju nijednom konstitutivnom narodu" (Marković 2013a: 13). Činjenici heterogenosti Marković posvećuje naročitu pažnju ističući da se interesi različitih skupina (priznatih i nepriznatih nacionalnih manjina, etnički neopredijeljenih) "razlikuju ili se potencijalno mogu razlikovati", te da zbog toga "nekolicina delegata u Domu naroda ne može jedinstveno nastupati u smislu zaštite vitalnog interesa nacionalnih manjina, pošto se može dogoditi da više nacionalnih manjina ima različite vitalne interese" (Marković 2011: 37).

Tvrđnje s obzirom na političku poziciju "Ostalih" u velikoj su mjeri tačne. Štaviše, to bi mogao biti dio političkog argumenta protiv proširenja ovog veto mehanizma na "Ostale", uz tvrdnju da proliferacija veto mehanizama samo može voditi daljoj stabilizaciji zakonodavnog statusa quo, što u trenutnim političkim okolnostima nipošto nije poželjno (Kulenović 2012b: 196–199). Ali jasno je da ove vrste argumenata nemaju težinu u ovoj raspravi, kako zbog fluidnosti ovog kriterija, ukoliko to zaista i jeste, ali i zbog činjenice da ne može predstavljati argument protiv

---

dodjeljivanja prava<sup>27</sup> grupi ukoliko ga ona zaista treba da uživa, što je uostalom i lekcija iz presude Sejdić/Finci. Iz tog razloga konceptualni argument je mnogo važniji, jer ukoliko je tačan, čini tvrdnju o vitalnim interesima "Ostalih" besmislenom, te za praktičnu posljedicu ima to da je veto koji je dodijeljen "Ostalima" u Kantonu Sarajevo, odnosno Gradskom vijeću Grada Sarajeva, faktički neupotrebljiv, i pored činjenice da je za njegovo donošenje postojala politička volja, odnosno puni konsenzus.

Will Kymlicka je mišljenja da su veto mehanizmi "gotovo suštinski", tamo gdje se grupno predstavljanje temelji na zahtjevima za samoorganizovanjem, ali da je složenije pitanje da li se takav veto treba dati bilo kojoj grupi čije se predstavljanje temelji na nekoj nepogodnosti (Kymlicka 1995: 229), npr. da se zakonodavcima koji su žene osigurava takav veto nad pitanjima koja se tiču reproduktivnih prava, a za što Iris Marion Young sugerše da je nužna posljedica građanske diferencijacije za koju se zalaže (Young 1990: 184). Brian Barry uvjerljivo kritikuje poziciju Youngove, u odnosu na primjere koje daje. Tako ističe da za "ugnjjetavane ili osobe u nepovoljnom položaju" veto mehanizam uopće nije način da se dovedu u položaj da zahtijevaju afirmativne mjere za poboljšanje svoje pozicije, s obzirom na to da veto u najboljem slučaju samo može zaustaviti promjene koje smatraju nepovoljnim. S obzirom na veto u odnosu na pitanja "koja se direktno tiču" određene grupe, Barry ističe da je teško, ili pak nije moguće, identifikovati pitanja koja se tiču samo jedne grupe, a ne i šire zajednice, zbog čega bi se samo toj grupi trebao dati veto ili privilegovani položaj u odnosu na ta pitanja (Barry 2001: 301-305; Miller 2013: 112).

Ove tvrdnje političke teorije više su na polju normativnog opravdanja, nego konceptualne delimitacije, ali je jasno da ako se odnose na "Ostale", primjenjive su i na konstitutivne narode. Zaista, Markovićeve tvrdnje su uvjerljive u onoj mjeri u kojoj je prihvatljivo njegovo esencijalističko shvatanje konstitutivnih naroda, koje gotovo da sugerše kolektivnu agenciju. Međutim, ta tvrdnja stoji na veoma klimavoj empirijskoj podlozi. Ukoliko se ograničimo samo na korištenje "etničkog veta" u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, za period od posljednje dvije godine, odnosno pet slučajeva,<sup>28</sup> vidjet ćemo da se ni jednom nije koristio jednoglasno, već preglasavanjem unutar Kluba delegata bošnjačkog naroda. Monolitnost etničke skupine, njihova homogenost, te "vitalnost" navodnih interesa, nekompatibilni su s ovom vrstom teorijskog neslaganja o tome da li nešto jeste ili nije vitalni interes. Misterija nestaje kada shvatimo da se ovdje ne radi o epistemološkom problemu izvođenja vitalnih interesa, već o političkom problemu nestabilne/nepostojeće koalicije. Ukoliko preglasavanje o vitalnim interesima unutar iste grupacije nije konceptualni problem za konstitutivne narode, ne može to biti ni za "Ostale". Tome treba dodati i činjenicu da ni sam Lijphart ne vidi nikakav konceptualni problem u tome da se manjinski/međusobni veto da bilo kojoj grupi iznad određenog praga zastupljenosti u zakonodavnom domu (Lijphart 2008: 69-70).

Bez obzira na to kakav je odgovor na pitanje da li "Ostali" sociološki predstavljaju "četvrtu zajednicu", odnosno da li su ideje o njihovoj političkoj koheziji uvjerljive, ne postoji konceptualni problem da se lista vitalnih interesa određena za tri grupe, ne proširi i na četvrtu. U onoj mjeri u kojoj postoji problem demarkacije tih interesa, to je problem i za konstitutivne narode (Ždralović 2013: 20).

---

<sup>27</sup> S tim u vezi značajan je stav Ustavnog suda BiH da je "pravo na zaštitu vitalnih interesa pravo koje ima političku prirodu" (US BiH AP-2821/09, tačka 31).

<sup>28</sup> U odnosu na odluku o smjeni ministara u Vijeću ministara BiH (US BiH U-12/12), odnosno korištenje veta na zakone o državljanstvu, prebivalištu, jedinstvenom matičnom broju i javnim nabavkama, o čemu se Ustavni sud BiH još nije izjasnio.

Ključni problem za "Ostale" nije u definisanju liste njihovih vitalnih interesa, već u načinu na koji će sudovi eventualno meritorno odlučivati o povredi tih interesa. Kao što je istaknuto u kontekstu konstitutivnih naroda, test koji se koristi jeste taj kolektivne jednakosti. Pitanje o kojem se do sada nije raspravljalo, pa ni prilikom usvajanja amandmana na Ustav Kantona Sarajevo, jeste koji se test treba primjenjivati u odnosu na ovu četvrtu grupu? Dok se ne riješi taj problem neće se moći odgovoriti ni na pitanje da li "Ostali" također trebaju uživati ovaj veto. To, međutim, nije više pitanje sadržine vitalnog interesa.

### LITERATURA

Ademović, Nedim i Marko, Joseph i Marković, Goran (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.

Ademović, Nedim (2007). Konstitutivnost naroda i ustavni amandmani: viza za prošlost. Preuzeto 15. jula 2013. s <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?&l=bs&id=330>.

Barry, Brian (2001). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.

Bieber, Florian (2005). The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 3, br. 2003/4, 89–107.

Bieber, Florian i Keil, Sören (2009). Power-Sharing Revisited—Lessons learned in the Balkans?, *Review of Central and East European Law*, vol. 34, br. 4, 337–360.

Bieber, Florian (2013). Power Sharing and Democracy in Southeast Europe, *Taiwan Journal of Democracy*, posebno izdanje, 129–148.

OHR (1999, 6. jula). Decision Adding Fundamental Interest Clause and the Position of Deputy Head of Municipality to the Mostar City Municipalities Statutes. Preuzeto 20. juna 2013. s [http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content\\_id=109](http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content_id=109).

Dmičić, Mile (2005). Zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u ustavnosudskom poretku, *Pravni savjetnik*, vol. V, br. 11–12, 19–26.

Ibrahimagić, Omer (2009, 2. novembar). Ustavna kategorija koja se neustavno primjenjuje, *Oslobođenje*, 11.

Ivančević, Velimir (1983). *Institucije upravnog prava: Knjiga I*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Lijphart, Arendt (2002). The Wave of Power-Sharing Democracy, u Reynolds, Andrew (ur.): *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. 37–54. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arendt (2008). *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*. London/New York: Routledge.

Linder, Wolf (2010). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York/Hampshire: Palgrave Macmillan.

Đorđević, Jovan (1982). *Ustavno pravo*. Beograd: Savremena administracija.

Haverić, Tarik (2006). *Ethnos i demokratija*. Sarajevo: Rabic.

---

Kulenović, Nedim (2012a). *Pravna priroda i način ostvarivanja vitalnog nacionalnog interesa* – magistarski rad. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

Kulenović, Nedim (2012b). Skupština Brčko distrikta BiH: parlament ili općinsko vijeće? u Banović, Damir i Gavrić, Saša (ur.): *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. 164–215. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar/Friedrich Ebert Stiftung.

Kulenović, Nedim (2013). Krinovi, krune, šahovska polja od vitalnog nacionalnog interesa, *Puls demokratije, Zbornik tekstova*, br. 2, 10–14.

Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Calderon Press.

Kasapović, Mirjana (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.

Kožul, Franjo (1983). Zajedništvo i federalizam u koncepciji južnoslavenskih komunista, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, 209–232.

Marić, Ivana (ur.) (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.

Mijanović, Gašo (1971). Ustavne promjene u SR Bosni i Hercegovini, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4, 392–404.

Mijanović, Gašo (1983). *Specifičnosti ustavnog uređenja SR Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

Mijanović, Gašo (1984). Neka pitanja međusobnih odnosa društveno-političkih zajednica, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, vol. XXXII, 71–87.

Miller, David (2013). *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marković, Goran (2009). Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine. Preuzeto 12. augusta 2013. s <http://www.scribd.com/doc/52398159/DEPOLITIZACIJA-Studija-o-neposrednoj-demokratiji-i-radni%C4%8Dkoj-participaciji-sa-prijedlozima-amandmana-na-Ustav>.

Marković, Goran (2010). Učešće “Ostalih” u političkim institucijama u BiH, u Abazović, Dino i dr. (ur.): *Mjesto i uloga “Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. 113–124. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu/ Institut za društvena istraživanja.

Marković, Goran (2011). Ustavnopravni položaj “Ostalih” u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu*, br. 1, 20–44.

Marković, Goran (2012). *Bosanskohercegovački federalizam*. Sarajevo/Beograd: University Press/Službeni glasnik.

Marković, Goran (2013a). Ko su Ostali ili nekonstitutivni?, u Banović, Damir (ur.): *(Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH*. 12–14. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

Marković, Goran (2013b). Da li Ostali treba da budu predstavljeni u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine?, u Banović, Damir (ur.): *(Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH*. 21–23. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.

Mikeš, Miroslav (2006). Vitalni nacionalni interes: upotreba i zloupotreba, *Pravna riječ: časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. III/7, 103-132.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-5/98-III, od 30. i 1. 7. 2000.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-2/04, od 28. 5. 2004.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-8/04, od 25. 6. 2004.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-10/05, od 22. 7. 2005.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-7/06, od 31. 3. 2006.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-9/08, od 8. 7. 2008.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-13/09, od 12.03.2010.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP-2821/09, od 26. 3. 2010.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-1/11, od 13. 7. 2012.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-12/12, od 24. 8. 2012.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-28/04, od 3. 11. 2004.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-15/08, od 23. 7. 2008.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-15/05, od 31. 5. 2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-29/05, od 17. 1. 2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-13/08, od 10. 6. 2008.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-13/04, od 31. 5. 2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-30/04, od 14. 12. 2004.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-11/06, od 19. 7. 2006.

Rješenje Vijeća u RS u predmetu UV-1/05, od 10. 5. 2005.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-3/09, od 26. 1. 2010.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-1/09, od 27. 5. 2009.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-5/10, od 07. 10. 2010.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-6/10, od 10. 12. 2010.

Pobrić, Nurko (2005). Etnokratski i pravnodržavni elementi u ustavnom sistemu BiH: Da li bosanskohercegovački model odgovara standardu pravne države?, *Pravna misao*, br. 9-10, 37-42.

Sahadžić, Maja (2012). "Veto mehanizmi" u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH, u Gavrić, Saša i Banović, Damir (ur.): *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. 293-320. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar/Friedrich Ebert Stiftung.

*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, aplikacija br. 27996/06 i 34836/06, od 22. 12. 2009.

Stojanović, Nenad (2007). Konsocijacija – Švajcarska i Bosna i Hercegovina, *Pregled – časopis za društvena pitanja*, vol. 85, br. 3-4, 63-87.

---

Stojanović, Nenad (2008). How to solve the dilemma of power sharing? Formal and informal patterns of representation in the Swiss multilingual cantons, *Representation*, vol. 44, br. 3, 239–253.

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst). Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/statut/b/Statut%20Brcko%20distrikta%20BiH%20-%20precisceni%20tekst%202-10%20B.pdf>;

Statut Grada Sarajeva. Dostupno na: <http://www.sarajevo.ba/ba/files/statut%20grada%20sarajeva.pdf>.

Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic.

Šarčević, Edin (2012). *Projekcija Ustava BiH*. Dostupno na: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Projekcija\\_Ustava\\_BiH.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Projekcija_Ustava_BiH.pdf)

*Tužilac protiv Momčila Krajišnika*, Međunarodni tribunal za bivšu Jugoslaviju, presuda Pretresnog vijeća, IT-00-39.

Trnka, Kasim i Miličević, Neđo i Dmičić, Mile i Simović, Miodrag (2004). *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine / Ustav Republike Srpske / Evropska povelja o lokalnoj samoupravi: komentar*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.

The Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative (document CDL-AD(2005)004 of 11 March 2005).

*Uparedni pregled republičkih i pokrajinskih ustava 1974*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

Ustav Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/Ustav/ustav-b.pdf>

Ustav Republike Srpske. Dostupno na: [http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/Ustav\\_bosanski.pdf](http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/Ustav_bosanski.pdf)

Ustav FBiH. Dostupno na: <http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/index.php#>

Ustav SFRJ iz 1974. Dostupno na: [http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav\\_Socijalisti%C4%8Dke\\_Federativne\\_Republike\\_Jugoslavije\\_%281974.%29](http://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_Socijalisti%C4%8Dke_Federativne_Republike_Jugoslavije_%281974.%29)

Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

Zgodić, Esad (2000). *Titova nacionalna politika: temeljni pojmovi, načela i vrijednosti*. Sarajevo: Kantonalni odbor SDP-a.

Ždralović, Amila (2013). Da li Ostali mogu imati pravo na vitalni nacionalni interes?, u Banović, Damir (ur.): *(Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH*. 19–20. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar.



### Dodaci/aneksi

13. 6. 2013.

#### **Podaci o korištenju i pokretanju mehanizma vitalnog nacionalnog interesa u Skupštini Županije Posavske**

Skupština Županije Posavske je na sjednici održanoj 14. 4. 2013. godine usvojila Odluku o odobravanju imenovanja predsjednika i članova Vlade Županije Posavske.

Klub Bošnjaka u Skupštini Županije Posavske je na sjednici održanoj dana 19. 5. 2011. godine razmatrajući točku dnevnog reda "Izjašnjavanje Kluba Bošnjaka o ustavnosti nacionalnog sustava nove Vlade PK" donio Zaključak o pokretanju pitanja vitalnog nacionalnog interesa na Odluku o odobravanju imenovanja predsjednika i članova Vlade (Narodne novine Županije Posavske, broj 2/11), iz razloga što ne oslikava nacionalnu strukturu stanovništva po popisu iz 1991. godine sukladno Amandmanu LXXXI, Stavak (I) na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

**Ustavni sud FBiH je aktom broj U- 24/II od 24. 8. 2011. godine odgovorio da nije u mogućnosti voditi postupak utvrđivanja vitalnog nacionalnog interesa na način propisan Ustavom FBiH sve do popune Vijeća za zaštitu vitalnih interesa.**

25. 6. 2013.

#### **Podaci o korištenju i pokretanju mehanizma vitalnog nacionalnog interesa u Skupštini Tuzlanskog kantona**

1. Dana 5. 3. 2013. godine Ustavnom sudu Federacije BiH poslat je zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda vezano za usvajanje Odluke o izmjenama Poslovnika Skupštine Tuzlanskog kantona.

2. Dana 18. 3. 2013. godine Ustavnom sudu Federacije BiH poslat je zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda vezano za usvajanje Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Tuzlanskog kantona.

3. Dana 18. 3. 2013. godine Ustavnom sudu Federacije BiH poslat je zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda vezano za donošenje Odluke o smjeni Vlade Tuzlanskog kantona.

Takođe su dostavljeni i zaključci poslanika u Skupštini Tuzlanskog kantona u vezi smjene Vlade Tuzlanskog kantona o kojima se takođe glasalo po klubovima naroda kao o pitanju vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda.

4. Dana 18. 3. 2013. godine Ustavnom sudu Federacije BiH poslat je zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda vezano za donošenje Odluke o smjeni predsjednika Skupštine Tuzlanskog kantona.

5. Dana 22. 4. 2013. godine Ustavnom sudu Federacije BiH poslat je zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda vezano za donošenje Odluke o izglasavanju nepovjerenja Vladi Tuzlanskog kantona.

**U svim gore navedenim slučajevima Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je potvrdio prijem zahtjeva, ali da zbog nepotpunosti Vijeća za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda FBiH, tj. da izbor nedostajuća četiri člana Vijeća još nije izvršen, Vijeće nije u mogućnosti voditi postupak utvrđivanja vitalnog nacionalnog interesa, te da će po sticanju uslova za vođenje postupka, Skupština Tuzlanskog kantona biti obaviještena.**

---

6. Klub poslanika Hrvata u Skupštini Tuzlanskog kantona još jednom je pokrenuo zaštitu vitalnog nacionalnog interesa na Prijedlog za smjenu ministricе finansija u Vladi Tuzlanskog kantona na sjednici Skupštine TK od 15. 5. 2013. godine.

Ovaj zahtjev nije poslat Ustavnom sudu FBiH jer Odluka za smjenu ministricе nije usvojena na Skupštini, a ministrica je podnijela ostavku na funkciju, nakon čega je na narednoj sjednici Skupštine donesena Odluka o razrješenju ministricе finansija.

*18. juni 2013.*

### **Izveštaj o pokrenutim inicijativama za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa od konstituisanja Vijeća naroda Republike Srpske (29. 4. 2003. – 18. 6. 2013)**

#### **I saziv vijeća naroda RS**

**(29. 4. 2003. – 4. 12. 2006.)**

U I sazivu pokrenuto je 55 inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Od toga je 11 povučenih odluka. Na Zajedničkoj komisiji Narodne skupštine RS i Vijeća naroda RS usaglašeno je 17 inicijativa, a devet predmeta vraćeno je predlagaču na ponovni postupak. Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS upućeno je na rješavanje ukupno 20 inicijativa. Vijeće je utvrdilo da je šest prihvatljivih zahtjeva za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa (prihvatljivost i meritum), a u meritumu Odlukom utvrdio da u pet predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u jednom predmetu je Rješenjem obustavljen postupak. U 14 inicijativa nije prihvatljiv zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa.

#### **Kratak tabelarni pregled pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa I saziva**

## ZBORNİK RADOVA

Pokretač	Br. ak.	Usaglašeno na zajedničkoj komisiji Narodne skupštine i Vijeća naroda RS	Upućeno Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS	Povučene odluke o pokretanju zaštite vit. nacio. interesa	Vraćeno predlažaču na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	26	5	17	4	/
Klub Hrvata	6	3	1	2	/
Klub Bošnjaka i Hrvata	5	2	/	3	/
Klub Srba	3	1	2	/	/
Predsjedavajući i potpredsjedav. iz reda hrvatskog naroda	15	4	/	2	9
2 potpredsjedav. iz reda hrvatskog i srpskog naroda	2	2	/	/	/
<b>Ukupno</b>	<b>57</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

Dvadeset inicijativa je upućeno za zaštitu vit. nac. interesa Ustavnom sudu RS, a od toga:

- Šest prihvatljivih zahtjeva, a u meritumu Odlukom utvrdio da u pet predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u jednom predmetu je Rješenjem obustavljen postupak.
- U 14 inicijativa zahtjev nije prihvatljiv.

Napomena: Na Zakon o praznicima Republike Srpske i Zakon o izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji pokrenute su dvije procedure

- Predsjedavajući i potpredsjedavajući iz reda hrvatskog naroda, a podržani su od Kluba Bošnjaka i Kluba Hrvata – predmet vraćen predlažaču na ponovni postupak u dijelu gdje su proceduru zaštite vit. nac. interesa pokrenuli predsjedavajući i potpredsjedavajući.
- Klub Srba pokrenuo, takođe, proceduru zaštite vit. nac. interesa i predmet ustupljen Ustavnom sudu RS u dijelu gdje je proceduru zaštite vit. nac. interesa pokrenuo Klub Srba. Ustavni sud RS rješenjima br. U-7/05 od 4. 11. 2005. god. i UV- 8/05 od 4. 11. 2005. god. nije prihvatio zahtjev Kluba Srba

*Ustavni sud Odlukom br. U-60/05 od 13. 2. 2006. god. utvrdio da postupak donošenja i objavljivanja Zakon o praznicima Republike Srpske i Zakon o izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji, objavljenih u "Sl. glasniku RS" broj 103/05 dana 21. 11. 2005. god. nije u saglasnosti s Ustavom Republike Srpske.*

## II saziv vijeća naroda RS

(4. 12. 2006. – 23. 10. 2010.)

U II sazivu pokrenuto je 28 inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Od toga su tri povučene odluke, četiri inicijative su usaglašene na Zajedničkoj komisiji Narodne skupštine RS i Vijeća naroda RS. Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS upućeno je na rješavanje ukupno 21 inicijativa. Vijeće je utvrdilo da je 16 prihvatljivih zahtjeva za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa (prihvatljivost i meritum), a u meritumu Odlukom utvrdio da u 14 predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u dva predmeta i to:

- Ustavni zakon o izmjeni Ustavnog zakona o zastavi, grbu i himni Republike Srpske utvrdio da je Ustavnim zakonom koji se odnosi na himnu RS povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda i
- Ustavni zakon o dopuni Ustavnog zakona o zastavi, grbu i himni RS utvrdio da je Ustavnim zakonom koji se odnosi na grb RS povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

U pet predmeta nije prihvatljiv zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa.

### Kratak tabelarni pregled pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa II saziva

Pokretač	Br. ak.	Usaglašeno na zajedničkoj komisiji Narodne skupštine i Vijeća naroda RS	Upućeno Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS	Povučene odluke o pokretanju zaštite vit. nacio. interesa	Vraćeno predlažu na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	23	2	18	3	/
Klub Bošnjaka i Klub Hrvata	4	1	3	/	/
Predsjedništvo Vijeća naroda	1	1	/	/	/
<b>Ukupno</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>/</b>

Dvadeset i jedna inicijativa je upućena za zaštitu vit. nac. interesa Ustavnom sudu RS, a od toga:

- 16 prihvatljivih zahtjeva, a u meritumu odlukom utvrdio da u 14 predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u dva predmeta je povrijeđen vitalni nacionalni interes.
- U pet inicijativa zahtjev nije prihvatljiv.

Napomena:

- Na Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine Predsjedništvo Vijeća naroda je pokrenulo proceduru zaštite vitalnog interesa, a Klub Hrvata je uložio amandman na predmetni zakon
- Na 10. redovnoj sjednici Vijeća naroda održanoj 31. marta 2011. godine Prijedlog Odluke o promjeni Ustava Republike Srpske amandmanima CXXI-CL izuzet s dnevnog reda

### III saziv vijeća naroda RS

(23. 12. 2010. – 2014.)

Treći saziv Vijeća naroda RS konstituisan je 23. 12. 2010. Godine, a do 25. 1. 2013. pokrenuto je 19 inicijativa za zaštitu vitalnog interesa naroda. Od toga je jedna odluka povučena, tri inicijative su usaglašene na Zajedničkoj komisiji Narodne skupštine RS i Vijeća naroda RS, a Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS upućeno je na rješavanje ukupno 15 inicijativa. Vijeće je utvrdilo da je 10 prihvatljivih zahtjeva za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa (prihvatljivost i meritum), a u meritumu Odlukom utvrdio da u 9 predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u jednom predmetu i to:

- Zakon o dopunama Zakona o praznicima Republike Srpske utvrdio da je povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda i
- u pet predmeta Ustavni sud RS utvrdio da nije prihvatljiv zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa.

#### Kratak tabelarni pregled pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa III saziva

Pokretač	Br. ak.	Usaglašeno na zajedničkoj komisiji Narodne skupštine i Vijeća naroda RS	Upućeno Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda RS	Povučene odluke o pokretanju zaštite vit. nacio. interesa	Vraćeno predlagачu na ponovni postupak
Klub Bošnjaka	17	2	14	1	/
Klub Bošnjaka i Klub Hrvata	1	/	1	/	/
Klub Hrvata	1	1	/	/	/
Ukupno	19	3	15	1	/

Petnaest inicijativa je upućeno za zaštitu vit. nac. interesa Ustavnom sudu RS, a od toga:

- 10 prihvatljivih zahtjeva, a u meritumu odlukom utvrdio da u devet predmeta nije povrijeđen vitalni nacionalni interes, a u dva predmeta je povrijeđen vitalni nacionalni interes.
- U pet predmeta nije prihvatljiv zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede vit. nac. interesa

#### Zaključak

Članom 70. Ustava koji je dopunjen Amandmanom LXXVII definisana su pitanja koja se tiču vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda i to na identičan način kao što je utvrđeno Ustavom Federacije BiH. Također su, odredbama istog člana, predviđene identične procedure za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa kao što je slučaj u Federaciji BiH.

U okviru Vijeća naroda Republike Srpske Klub Bošnjaka je pokrenuo najviše predmeta zaštite vitalnog nacionalnog interesa od kojih je većina konačno ulazila u proceduru za odlučivanje od strane Vijeća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RS.

Napomena: (prema podacima proizlazi da je od konstituisanja Vijeća naroda Republike Srpske pa do danas pokrenuto ukupno 104 inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa).

## **Ustavni sud Bosne i Hercegovine**

### **Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 12/12**

Dragan Čović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnio je 25. jula 2012. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanja postojanja ili nepostojanja ustavne osnove da se potvrđivanje Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine broj 01-02-1-1906-1/12 od 25. juna 2012. godine proglašava štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

#### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što predložena Odluka o potvrđivanju Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine broj 01-02-1-1906-1/12 od 25. juna 2012. godine nije destruktivna po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

### **Odluka broj U 9/08**

Mladen Ivanić, u vrijeme podnošenja zahtjeva prvi zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnio je 20. maja 2008. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev kojim traži da se ispita regularnost postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove da se Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojom se tačka 3. Prijedloga zaključka delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH Ilije Filipovića broj 01,02-50-1-18-8/08 od 23. aprila 2008. godine, a koja glasi: "3. Parlamentarna skupština BiH obavezuje Vijeće ministara da pokrene postupak osnivanja novog RTV kanala na hrvatskom jeziku unutar Javnog RTV sistema BiH, na osnovu odredbi člana 9. stav 2. Zakona o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH smatra štetnom po vitalne interese bošnjačkog naroda".

#### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini tačke 3. Prijedloga zaključka delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH Ilije Filipovića broj 01,02-50-1-18-8/08 od 23. aprila 2008. godine ne ispunjava uvjet proceduralne ispravnosti, jer predloženi Zaključak ne predstavlja odluku za čije bi ispitivanje bio nadležan Ustavni sud u smislu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Odluka u meritumu broj U 7/06**

Mustafa Pamuk, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnio je 16. marta 2006. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev kojim traži da se ispita regularnost postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za za Izjavu da se Ugovor

između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji na području prava stradalnika rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih porodica (u daljnjem tekstu: Ugovor) smatra destruktivnim po vitalne interese bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da Izjava Kluba poslanika bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine zato što Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji na području prava stradalnika rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih porodica nije destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

### **Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 10/05**

Velimir Jukić, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnio je 6. jula 2005. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev kojim traži da se ispita regularnost postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove da se Prijedlog Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon) smatra destruktivnim po vitalne interese hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini.

### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini Prijedloga Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti zato što Prijedlog zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine nije destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini.

### **Odluka o dopustivosti i meritumu broj 8/04**

Mustafa Pamuk, u vrijeme podnošenja zahtjeva Predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, podnio je 13. maja 2004. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zahtjev kojim traži da se ispita proceduralna ispravnost, tj. utvrdi postojanje ustavnih pretpostavki za Izjavu Kluba hrvatskog naroda da je Prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini destruktivan po vitalne interese hrvatskog naroda.

### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da je Izjava Kluba delegata hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes hrvatskog naroda u Prijedlogu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, data u skladu sa procedurom propisanom Ustavom Bosne i Hercegovine. Utvrđuje se da je Prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, u kojem se predviđa mogućnost upotrebe jednog ili više jezika konstitutivnih naroda i način donošenja statuta visokoškolskih ustanova destruktivan po vitalni interes hrvatskog naroda.



### **Odluka o meritumu broj U 2/04**

Mustafa Pamuk, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, podnio je 16. marta 2004. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zahtjev kojim traži da se ispita proceduralna ispravnost, tj. utvrdi postojanje ili nepostojanje ustavnih pretpostavki za izjavu Kluba bošnjačkog naroda, da je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini destruktivan po vitalne interese bošnjačkog naroda.

### **Odlučenje Ustavnog suda BiH:**

Utvrđuje se da je Izjava Bošnjačkog kluba poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini, data u skladu s procedurom propisanom Ustavom Bosne i Hercegovine. Utvrđuje se da je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

### **Ustavni sud FBiH**

#### **U-8/03**

8. 10. 2003.

Podnosilac: Predsjedavajući skupštine HNK

Osporeni akt: Davanje saglasnosti na Statut Zavoda zdravstvenog osiguranja Skupštine HNK, broj: U.V. 561/02 od 30. 12. 2002. godine

ODLUKA

Odredbe čl. 14. i 32. Statuta Zavoda zdravstvenog osiguranja Hercegovačko-neretvanskog kantona broj: U.V.561/02 od 30. 12. 2002. godine, ne odnose se na vitalni nacionalni interes konstitutivnog naroda.

#### **U-35/03**

17. 11. 2003.

Podnosilac: Predsjedavajući Skupštine Srednjobosanskog kantona

Osporeni akt: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Srednjobosanskog kantona; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kantonalnim ministarstvima i drugim organima kantonalne uprave Srednjobosanskog kantona; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i nadoknada

ODLUKA

Utvrđuje se da se navođenje riječi "kanton" umjesto riječi "županija" u izmjenama i dopunama zakona i to: "Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Županije Središnja Bosna; Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o županijskim ministarstvima i drugim tijelima županijske uprave Županije Središnja Bosna; Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i nadoknadama

rukovoditelja izvršnih tijela vlasti Županije Središnja Bosna i službenika koje imenuje, odnosno postavlja Vlada Županije Središnja Bosna; Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima; Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pečatu i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom pravobraniteljstvu" ne odnosi na pitanje od vitalnog nacionalnog interesa hrvatskog naroda kao konstitutivnog naroda.

### **U-28/04**

3. 11. 2004.

Podnosilac: Klub hrvatskih poslanika u Skupštini Srednjobosanskog kantona

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu

ODLUKA

Članci 2., 3., 6., 7. i 9. Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu i članak 1. Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu ne povrjeđuju vitalni interes konstitutivnog – hrvatskog naroda.

### **U-30/04**

14. 12. 2004.

Podnosilac: Klub Bošnjaka u Skupštini Posavskog kantona

Osporeni akt: Usvajanje Prijedloga amandmana V-XLIV na Ustav Posavskog kantona

ODLUKA

Utvrđuje se da je usvajanje Prijedloga amandmana XIII-XLIV na Ustav Posavskog kantona pitanje od vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog bošnjačkog naroda.

### **U-31/04**

31. 5. 2005.

Podnosilac: Klub Hrvata u Skupštini Kantona Sarajevo

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o zakupu stana u Skupštini Kantona Sarajevo

ODLUKA

Utvrđuje se da se Prijedlog Zakona o zakupu stana u Skupštini Kantona Sarajevo odnosi na vitalni nacionalni interes konstitutivnog hrvatskog naroda.

### **U-15/05**

31. 5. 2005.

Podnosilac: Klub hrvatskih poslanika u Skupštini Srednjobosanskog kantona

Osporeni akt: Usvajanje Prijedloga Odluke o pristupanju osnivanju društva s ograničenom odgovornošću REZ d.o.o. Zenica

**ODLUKA**

Utvrđuje se da usvajanje prijedloga Odluke o pristupanju osnivanju društva s ograničenom odgovornošću REZ d.o.o. Zenica nije pitanje od vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog hrvatskog naroda.

**U-29/05**

7. 1. 2006.

Podnosilac: Klub bošnjačkih poslanika u Skupštini HNK-a

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima Hercegovačko-neretvanskog kantona

**ODLUKA**

Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima Hercegovačko-neretvanskog kantona ne povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnog – bošnjačkog naroda.

**U-3/06 i Odvojeno mišljenje**

13. 4. 2006. (Službene novine FBiH, broj 29/06)

Podnosilac: Klub delegata hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine

**ODLUKA**

Prijedlogom zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ne povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnog hrvatskoga naroda.

**U-17/06**

12. 7. 2006.

Podnosilac: Klub Hrvata u Skupštini Kantona Sarajevo

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju

**ODLUKA**

Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju ne povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnog hrvatskog naroda.

**U-11/06 i odvojena mišljenja**

19. 7. 2006.

Podnosilac: Klub delegata hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine

### ODLUKA

Prijedlogom Zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnoga hrvatskoga naroda, iz razloga što pojedinim rješenjima nisu osigurane garancije da neće biti diskriminiran u jednakopravnom ostvarivanju prava utvrđenih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Odluka je, sukladno s člankom IV.A.6.18a.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, donesena glasovima dvojice sudaca.

### **U-32/06**

5. 12. 2006.

Podnosilac: Klub zastupnika Hrvata u Skupštini Zeničko-dobojskog kantona

Osporeni akt: Prijedlog Zaključka Skupštine Zeničko-dobojskog kantona o izboru predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg ove skupštine, broj 01-01-24640/06 od 10. 11. 2006. godine

### ODLUKA

1. Prijedlogom Zaključka Skupštine Zeničko-dobojskog kantona o izboru predsjedatelja/zamjenika predsjedatelja ove skupštine, broj 01-01-24640/06 od 10. 11. 2006. godine, povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnoga hrvatskoga naroda.

### **U-9/07 i Odvojeno mišljenje**

23. 5. 2007.

Podnosilac: Klub vijećnika Bošnjaka u Gradskom vijeću Grada Mostara

Osporeni akt: Utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda, na temelju člana VI. C. 6) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u vezi s Amandmanom CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i člana IV.A.17. a) Ustava Federacije BiH

### ODLUKA

Odlukom o prijenosu osnivačkih udjela HRT d.o.o. Mostar ne povređuje se vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

### **U-3/08 i Odvojeno mišljenje**

28. 5. 2008.

Podnosilac: Klub delegata hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH

Osporeni akt: Prijedlog zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine

### ODLUKA

Prijedlogom Zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine ne povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnog hrvatskog naroda.

## **U-15/08**

23. 7. 2008.

Podnosilac: Klub delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH

Osporeni akt: Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo

ODLUKA

Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo ne povređuje se vitalni nacionalni interes konstitutivnog bošnjačkog naroda.

### **Zaključci i preporuke s konferencije "Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavopravna i politička dimenzija"**

1. Institucija vitalnog nacionalnog interesa je nastala kao posljedica etničke ekskluzivnosti zaraćenih strana; Ostali nisu učestvovali u ratu kao zasebna strana i nisu imali pregovarače u Dejtonu. Stoga je institucija vitalnog nacionalnog interesa simbol uzdizanja etnopolitike i logike unutarnje homogenizacije etničkih grupa. Država se doživljava kao vlast etniciteta, a integracija Ostalih je problematična jer ugrožava taj poredak.
2. S obzirom na specifičnosti uređenja političkog sistema države Bosne i Hercegovine, neophodno je postojanje mehanizama zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Međutim, ovaj mehanizam se treba koristiti kako je i predviđen – u svrhu zaštite ravnopravnosti konstitutivnih naroda.
3. Vitalni nacionalni interes je zamišljen kao stabilizirajući faktor, a dosadašnje iskustvo pokazuje da on može djelovati na dva načina. Tako je u Federaciji BiH mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa pokrenut svega 14 puta, dok se to u Republici Srpskoj desilo više od 100 puta. Dakle, ovaj isti mehanizam može podsticati kompromis, jer bi prijetnja pozivanja na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa trebala spriječiti političke predstavnike da uopšte predlažu politike koje nemaju podršku svih konstitutivnih naroda. S druge strane, mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa može biti zloupotrijebljen i usporiti rad institucija.
4. Za razliku od izostanka konkretnog, nedvosmislenog određenja pojma vitalni nacionalni interes u sadržaju Ustava Bosne i Hercegovine, ustavi entiteta, odnosno pojedini amandmani, djelimično tretiraju ovo pitanje. Međutim, problem na entitetskoj razini karakterizira nedovoljna preciznost, neusklađenost, te niz nelogičnosti.
5. Ustavni sudovi imaju važnu ulogu u tumačenju pojma vitalnog nacionalnog interesa i povećanju transparentnosti njegovog korištenja. Venecijanska komisija je prepoznala da, iako institucija vitalnog nacionalnog interesa predstavlja rizik za državne institucije, ustavni sudovi svojim radom doprinose boljem razumijevanju ovog pojma. Ipak, ova uloga ustavnih sudova je i kontroverzna, jer je domen njihovog djelovanja upitan. Uz to se radi o skupini nedemokratski izabranih ljudi koji imaju moć da ocjenjuju legitimnost odluka koje donose demokratski izabrana predstavnička tijela.
6. Građani su nosioci ljudskih prava, a ne narodi, i suverenost države počiva na pojedinim građanima, a ne na narodima. Ukoliko se pokrene postupak izmjene Ustava Bosne i Hercegovine, što Vijeće Evrope očekuje u skoroj budućnosti, neophodno je voditi računa o tome da se ispoštuju demokratska načela. Potrebno je staviti interese svih građana BiH ispred pojedinačnih interesa konstitutivnih naroda, a diskriminacija Ostalih mora se ukloniti.