

Nedim Kulenović

Student III. ciklusa studija na Pravnom fakultetu u Sarajevu

Pravni savjetnik u Udruženju „Vaša prava Bosne i Hercegovine“

ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG INTERESA NARODA

Sažetak

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, kao i kraći historijski pregled mogućih institucionalnih preteča ovog instituta. Komparativnim pregledom različitih pokušaja kodifikacije predmetnog instituta, ističe se mogući minimalni sadržaj pojma vitalnog interesa. Razmatra se i kompleksno pitanje mogućnosti proširivanja korištenja ovog veto mehanizma i na tzv. „Ostale“. U vezi s tim zaključuje se da ne postoji konceptualni problem da se lista vitalnih interesa određena za konstitutivne narode, ne proširi i na „Ostale“, već da se problem uočava u načinu na koji će sudovi eventualno meritorno odlučivati o povredi tih interesa.

Ključne riječi: Ustavni sud BiH, vijeća za zaštitu vitalnog interesa, sadržaj vitalnog interesa, „Ostali“

THE ROLE OF THE COURTS/COUNCILS IN THE DETERMINATION OF THE CONTENT OF THE NOTION OF VITAL NATIONAL INTEREST

Abstract

In this article we consider the role of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, and the councils for the protection of vital interests of the entities, in the determination of the content of the notion of vital interest of constitutional peoples. Theoretical positioning of this veto mechanism in the broader taxonomy is also done, as well as a brief historical overview of possible institutional predecessors of this mechanism. Through the comparative overview of the different attempts at the codifications of vital interests, we indicate their possible minimal content. We also consider the complex issue concerning the possibility of extending the use of this veto mechanism also to „Others“. It is concluded that there are no conceptual problems in extending the list of vital interest determined for constitutional peoples also to „Others“, but that the problem is identified in the manner in which the courts will eventually substantively determine the violation of those interests.

Key words: Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, councils for the protection of vital interest, content of vital interest, “Others”

UVOD

Složenost ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, riječima Ustavnog suda BiH, „ukazuje na *sui generis* sistem“, ¹ čije je državno uređenje najbliže onom federalnog tipa, ² odnosno čiji se politički režim često označava kao „etnokratija“, ³ ili politološki preciznije kao konsocijacijska demokratija. ⁴ 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) ⁵ i Gradskom vijeću Grada Mostara (IV.C. Ustava FBiH);
- d) procedure za spriječavanje 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).

¹ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-1/11, od 13.07.2012., para. 64. Vidi, također: N. Ademović, J. Marko i G. Marković, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012, 85.

² E. Šarčević, Ustav iz nužde: Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine, Rebic, Sarajevo 2010, 320; G. Marković, Bosanskohercegovački federalizam, University Press/Službeni glasnik, Sarajevo/Beograd 2012, *passim*.

³ T. Haverić, *Ethnos* i demokratija, Rabic, Sarajevo 2006, *passim*; E. Šarčević (2010), 42; N. Pobrić, „Etnokratski i pravnodržavni elementi u ustavnom sistemu BiH: Da li bosanskohercegovački model odgovara standardu pravne države?“, Pravna misao, 9-10/2005, 37-42.

⁴ N. Pobrić, „Konsocijacijska demokratija i federalizam – prepoznatljivost u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine“, Pravna misao, 9-12/1998, 1-10; N. Stojanović, „Konsocijacija – Švajcarska i Bosna i Hercegovina“, Pregled – Časopis za društvena pitanja, 3-4/2007, 63-87; G. Marković (2012 a), 215 i dalje.

⁵ 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).

U ovom kontekstu valja spomenuti i veto mehanizme koji su u međuvremenu derogirani u post-dejtonskom 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 sa „posebnim režimom“ (Amandman I. na Ustav FBiH), zaštita „temeljnog interesa“ u općinama Grada Mostara,⁶ 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 ustavno-pravne 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“,⁷ te neće biti predmet našeg razmatranja u ovom radu.⁸ Ostali oblici po mnogim osnovama su različiti, ali povezuje ih činjenica da štite etničke interese - sa izuzetkom Kantona Sarajevo, s obzirom da se „Ostali“ ne mogu nekontroverzno odrediti kao etnička grupa⁹ - odnosno da su zakonodavni veto mehanizmi.¹⁰

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 konceptualizaciji, odnosno ono što se u literaturi

⁶ OHR, Decision Adding Fundamental Interest Clause and the Position of Deputy Head of Municipality to the Mostar City Municipalities Statutes, 06.07.1999, http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content_id=109, 20. novembar 2013.

⁷ F. Bieber i S. Keil, „Power-Sharing Revisited—Lessons learned in the Balkans?“, *Review of Central and East European Law*, 4/2009, 352.

⁸ Ovo i pored činjenice da se, *faktički*, može tvrditi da oba veto mehanizma na posljertku služe zaštitu etničkih interesa. S tim u vezi, vidi npr.: O. Ibrahimagić, „Ustavna kategorija koja se neustavno primjenjuje“, *Oslobodjenje*, 02.11.2009., 11; Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-13/09, od 30.01.2010., para. 9.

⁹ Vidi, npr.: N. Kulenović, „(Ne)konzistentnost „diferenciranog građanstva“ u Preporukama za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine“, *Sveske za javno pravo*, 13/2013, 68.

¹⁰ M. Sahadžić, „Veto mehanizmi“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH“, u S. Gavrić i D. Banović (ur.): *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar/Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2012, 293-320.

naziva „manjinskim“ ili „međusobnim vetom“, o „najvitalnijim pitanjima“.¹¹ Treba podsjetiti da je Lijphart u svojim kasnijim radovima počeo klasificirati proporcionalnost i manjinski veto kao sekundarne, te samim tim manje bitne karakteristike.¹² Ipak, 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 najrobustnijih primjera konsocijacijske demokratije.¹³

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.¹⁴ 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 sa 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

¹¹ A. Lijphart, *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, Routledge, London/New York 2008, 4, 7, 86.

¹² *Ibid.*, 4; A. Lijphart, „The Wave of Power-Sharing Democracy“, u A. Reynolds (ur.): *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2002, 37-54.

¹³ F. Bieber, „The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies“, *European Yearbook of Minority Issues*, 4/2003, 89-107; N. Stojanović (2007), 64.

¹⁴ F. Bieber, „Power Sharing and Democracy in Southeast Europe“, *Taiwan Journal of Democracy*, 2013, 141.

Grada Sarajeva kombinacija je veta u Skupštini Brčko Distrikta i veta u entitetima, po prvom kolosjeku.

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, odnosno korekcijom većinske demokratije u BiH.¹⁵ 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.¹⁶ Drugo, za razliku od državnog nivoa, veto se koristi dosta često u entitetima, a naročito u RS.¹⁷ 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.¹⁸ Treće, određivanje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa ističe se kao nužni korak u ograničavanju onoga što se vidi kao nelegitimni sudski aktivizam u ovoj sferi.¹⁹ Konačno, preciziranje sadržaja vitalnog nacionalnog interesa smatra se nužnim ukoliko se žele češće (ili ikako) koristiti mehanizmi neposredne demokratije.²⁰

U nastavku ćemo ispitati koliko daleko je moguće otići u određivanju sadržaja etničkog veta u BiH. Razmotriti ćemo dosadašnje pokušaje

¹⁵ Vidi, npr.: E. Šarčević (2010), 433. Vidi, također: *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, Evropski sud za ljudska prava, aplikacija br. 27996/06 i 34836/06, od 22.12.2009., para. 48.

¹⁶ Vidi, npr.: I. Marić (ur.), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2009, *passim*.

¹⁷ N. Kulenović, *Pravna priroda i način ostvarivanja vitalnog nacionalnog interesa – magistarski rad*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo 2012, *passim*; M. Sahadžić, 317-318.

¹⁸ M. Dmičić, „Zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u ustavnosudskom poretku“, *Pravni savjetnik*, 11-12/2005, 25; M. Mikeš, „Vitalni nacionalni interes: upotreba i zloupotreba“, *Pravna riječ: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, III/7-2006, 109, 116.

¹⁹ E. Šarčević (2010), 388-389; E. Šarčević, *Projekcija Ustava BiH*, 01.06.2012., http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Projekcija_Ustava_BiH.pdf, 20. novembar 2013. Vidi, također: *The Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, document CDL-AD(2005)004, 11.03.2005, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282005%29004-e.aspx>, 20. novembar 2013, para.33.

²⁰ G. Marković, „Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine“, 2009, <http://www.scribd.com/doc/52398159/DEPOLITIZACIJA-Studija-o-neposrednoj-demokratiji-i-radni%C4%8Dkoj-participaciji-sa-prijedlozima-amandmana-na-Ustav>, 20. novembar 2012.

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.

1. Ekskurs: historijske pretače

U literaturi nisu detaljnije razmatrane historijske pretače predmetnog veto mehanizma, što je svakako nedostatak s obzirom 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“,²¹ 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“. Nažalost nismo bili u mogućnosti analizirati Poslovnik o radu Saveznog vijeća da bi 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.

²¹ E. Šarčević (2010), 89. Suprotno: G. Mijanović, „Neka pitanja međusobnih odnosa društveno-političkih zajednica“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1984, 75.

Procedura se treba shvatati u kontekstu modaliteta rješavanja „nacionalnog pitanja“ u bivšoj Jugoslaviji,²² odnosno u pozadini (kon)federalnog rješenja koje „u strukturi federativnosti stavlja primat na nacije i njihove istorijski konstruisane političke formacije“.²³ Iako je većina ustava tadašnjih saveznih država sadržavala posebne odjeljke posvećene ravnopravnosti naroda i narodnosti,²⁴ Ustav SR BiH u tome se naročito isticao kroz „sintezu pa i simbiozu samoupravnog i državnog, klasnog i nacionalnog“,²⁵ npr. kroz simboličko rotiranje u imenovanju tri naroda kod svakog pominjanja 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,²⁶ a što bi uključivalo ideju o zaštiti interesa tih nâroda kroz posebne veto mehanizme. S tim u vezi nužno je istaći da su u amandmanima na Ustav SR BiH iz 1972., odnosno u Ustavu SR BiH 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 [...] reprekusije, 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.²⁷

²² Vidi, npr.: F. Kožul, „Zajedništvo i federalizam u koncepciji južnoslavenskih komunista“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, 1983, 226; E. Zgodić, Titova nacionalna politika: temeljni pojmovi, načela i vrijednosti, Kantonalni odbor SDP-a, Sarajevo 2000, *passim*.

²³ J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1982, 136.

²⁴ Usporedni pregled republičkih i pokrajinskih ustava 1974, Institut za usporedno pravo, Beograd 1974, 41.

²⁵ G. Mijanović, „Ustavne promjene u SR Bosni i Hercegovini“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4/1971, 394. Također: G. Mijanović, *Specifičnosti ustavnog uređenja S.R. Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo 1983, 26.

²⁶ Vidi, npr: E. Šarčević (2010), 94; G. Marković (2012), 232. Suprotno: K. Trnka, *Konstitutivnost naroda*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo 2000, *passim*.

²⁷ G. Mijanović (1983), 23. 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. S tim u vezi: N. Stojanović, „How to solve the dilemma of power sharing? Formal and informal patterns of representation in the Swiss multilingual cantons“, *Representation*, 3/2008, 239–253; W. Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave Macmillan, New York/Hampshire 2010, 35–36.

Značajne društvene promjene s početka devedesetih godina prošlog stoljeća svoj institucionalni odraz imale su i u amandmanima na Ustav SR BiH, 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 SR BiH, a koji sadrži mnoga opća mjesta koja asociramo sa idejom vitalnog nacionalnog interesa, a čije obrise nalazimo i u prethodno citiranim rješenjima Ustava iz 1974. Ideja je sljedeća: na prijedlog Savjeta Skupština SR BiH „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, 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 nâroda 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 SR BiH, međutim ovaj mehanizam je u suštini ostao neupotrebljen.²⁸

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,²⁹ konačna institucionalizacija ovog veto mehanizma doći će sa 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 sa počecima etnizacije političke scene u BiH s početka devedesetih godina prošlog stoljeća.

2. Praksa ustavnog suda BiH

Ustavni sud BiH je u više navrata odlučivao povodom svoje nadležnosti iz čl. IV/3.f) Ustava BiH. U nastavku ovog odjeljka ukratko ćemo

²⁸ Vidi, npr.: *Tužilac protiv Momčila Krajišnika*, Međunarodni tribunal za bivšu Jugoslaviju, presuda Pretresnog vijeća, IT-00-39, para. 17.

²⁹ N. Kulenović (2012 a), 35-36.

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 definira ili da detaljno navede elemente koji čine vitalne interese konstitutivnih naroda“.³⁰ S obzirom na navedenu dilemu Ustavni sud ističe sljedeći načelni zaključak tim povodom:

Ustavni sud se neće upuštati u taksativno nabrojanje 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 unaprijeđuju 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 umanjenju zaštite prava Ostalih i prava manjinskih skupina (etničkih, vjerskih, socijalnih i dr.) i nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva,

³⁰ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-10/05, od 22.07.2005., para. 25; Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-7/06, od 31.03.2006., para. 33.

kao neophodne kategorije moderne državnosti.³¹

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 sugeriše samoograničavanje - on je čuvar Ustava i njime je ograničen. Međutim, neodređena priroda (nepisanih) ustavnih principa koji, po tumačenju Ustavnog suda, prožimaju cjelokupni ustavni tekst,³² 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 sa problemom pravljenja kompromisa između etnokratije i građanskog društva.

Od 2005. godine Ustavni sud BiH 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

³¹Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-2/04, od 28.05.2004., para. 31. 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.)”. U vezi prethodnog vidi: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-8/04, od 25.06.2004., para. 35; Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-10/05, od 22.07.2005, para. 28; Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-7/06, od 31.03.2006., para. 38. Moglo bi se tvrditi da je ovaj zahtjev sadržan u ostatku alineje stava.

³²Djelimična odluka Ustavnog suda BiH, br. U-5/98-III, od 01.07.2000., para. 26; N. Kulenović (2012 a), 28.

države”.³³

Navedena četiri faktora, i pored pokušaja juridifikacije postupka izvođenja vitalnih interesa iz temeljne strukture Ustava, na posljetku ne čine zadatak Ustavnog suda BiH 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 formalno-pravno 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”.³⁴ 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 razmartao 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”.³⁵ 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,³⁶ 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; naime, po obrazloženju akt se uopće ne tiče vitalnih interesa.

³³ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-10/05, od 22.07.2005, para. 23-25, 27.

³⁴ Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-2/04, od 28.05.2004., para. 18.

³⁵ *Ibid.*, para. 53.

³⁶ Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-7/06, od 31.03.2006.

Analiza dosadašnjih predmeta – prije svega „Odluke o konstitutivnosti naroda“³⁷ 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 spriječavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom); c) sloboda korištenja svog jezika u sudjelovanju i pristupu obrazovanju, informacijama i idejama; d) njegovanje vlastite tradicije; e) sloboda na multikulturalni religijski život; te f) povratak izbjeglica i raseljenih lica.³⁸

Značajno je pitanje odnosa Ustavnog suda BiH prema definiciji vitalnog interesa iz ustava entiteta. Iako je jasno da on tim određenjem vitalnog nacionalnog interesa formalno-pravno 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“.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.

3. 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 definisani na sljedeći način:

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

³⁷ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH, br. U-5/98-III, od 01.07.2000.

³⁸ N. Kulenović (2012 a), 72-80.

³⁹ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-10/05, od 22.07.2005, para. 31; Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-7/06, od 31.03.2006., para. 39.

- identitet jednog konstitutivnog naroda;
- ustavni amandmani;
- organizacija organa javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sistem javnog informisanja;
- i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.

S obzirom na posljednji stav navedene definicije možemo zaključiti da se u 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),⁴⁰ dok Edin Šarčević, u odnosu na “definirani obim činjeničnih stanja”, pravi podjelu na: a) kulturno-historijski identitet jednog naroda (alineja 6), te b) proceduralna ravnopravnost (alineja: 1, 3, 4, 7).⁴¹

Autor Nedim Ademović u svojoj analizi uvjerljivo pokazuje sve kontradiktornosti i nedorečenosti navedene definicije.⁴² 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.⁴³ Također, autor naglašava da „teritorijalna organizacija“ ne može biti vitalni nacionalni interes budući da su ekskluzivne etničke teritorije u potpunoj

⁴⁰ K. Trnka *et al.*, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine / Ustav Republike Srpske / Evropska povelja o lokalnoj samoupravi: komentar, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2004, 158.

⁴¹ E. Šarčević (2010), 160.

⁴² N. Ademović, “Konstitutivnost naroda i ustavni amandmani: viza za prošlost“, Puls demokratije, <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?&l=bs&id=330>, 20. Novembar 2013.

⁴³ Činjenica te svojevrsne 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.

suprotnosti sa principom „konstitutivnosti naroda“! Možda najznačajnije, autor ističe da je učinjen „veliki sistematski propust“ u tome što 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 sugeriše 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.⁴⁴ 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”.⁴⁵ U predmetu kojeg je pokrenuo Klub Hrvata iz Srednjobosanskog kantona, a u kojem se tvrdilo da to što je Srednjobosanski kanton osnovao privredno društvo “Regionalna ekonomska zajednica” Zenica “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

⁴⁴ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-28/04, od 03.11.2004.

⁴⁵ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-15/08, od 23.07.2008.

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.⁴⁶

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 sa metodološkog stanovišta, jer se utvrđuje povreda nečega što nije ni precizno određeno. Tako, recimo, u jednom od rijetkih slučajeva gdje je Vijeće donijelo pozitivnu odluku,⁴⁷ nije moguće odgonetnuti o kojem se tačno vitalnom interesu radi, budući da ni podnosilac zahtjeva, ni Vijeće nisu isti definisali.⁴⁸ 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.

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 sadržava[ju] pravnu normu, odnosno da pravno ne obavezuj[u] subjekte na koje se odnos[e]“, te da samim tim „po svojoj pravnoj prirodi ne

⁴⁶ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-15/05, od 31.05.2005. Također: Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-29/05, od 17.01.2005.; Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-13/08, od 10.06.2008.

⁴⁷ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnih interesa u FBiH u predmetu U-13/04, od 31.05.2005.

⁴⁸ Podnosilac zahtjeva je tvrdio da prijedlog zakona krši pravo na privatnu imovinu, odnosno pravo na dom (čl. II.3.f) Ustava FBiH).

predstavljaju] pravni akt, već politički akt, odnosno izraz političke volje“.⁴⁹ 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 (uvijek) 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 SR BiH, te koji i danas često imaju problematičnu sadržinu.⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵²

⁴⁹ Rješenje Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-1/05, od 10.05.2005. Vidi, također: M. Mikeš (2006), 111. Izuzetak od ovog stava predstavlja predmet Strategije razvoja lokalne samouprave u RS, gdje je Vijeće zahtjev odbilo u meritumu. S tim u vezi: Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-3/09, od 26.01.2010. Treba podsjetiti da je i Ustavni sud BiH zauzeo stanovište da zaključak nije „zakonodavna odluka“ u smislu relevantne ustavne odredbe. S tim u vezi: Odluka Ustavnog suda BiH, br. U-9/08, od 07.07.2008.

⁵⁰ N. Kulenović (2012 a), 104.

⁵¹ V. Ivančević, Institucije upravnog prava: Knjiga I, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1983, 44.

⁵² Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-1/09, od 27.05.2009.

U odnosu na pitanje obrazloženja zahtjeva, analiza relevantnih odluka sugerije 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 smo istakli 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“.⁵³ 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.⁵⁴ Ova praksa je utoliko značajno drugačija od one pred Ustavnim sudom BiH „koji nije vezan za sam zahtjev“. Također, 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 formalno-pravne uvjete.⁵⁵ Ipak, ovako *ad hoc* odlučivanje o dopustivosti ne može se smatrati neproblematičnim.

4. O čemu se odlučuje kada se presuđuje o vitalnom interesu?

Postoji značajna diskrepancija između uloga koju 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,⁵⁶ u različitim odredbama, predviđa da se

⁵³ N. Kulenović (2012 a), 106.

⁵⁴ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-3/08, od 01.12.2008.

⁵⁵ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-4/10, od 20.04.2010.

⁵⁶ Relevantne odredbe Ustava RS identične su u ovom pogledu.

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 sugerše 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 sa vijećem u FBiH – tako da ispituju ne samo proceduralne aspekte, već odlučuju i meritorno u ovim pitanjima.⁵⁷

Iako ustavne odredbe koje se odnose na ova tijela nisu identična, 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.⁵⁸ 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 na uštrb trećeg.⁵⁹ 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.⁶⁰ Metodološki gledano - te za razliku od drugog koraka kojeg nije lako, ili nije nikako moguće juridificirati

⁵⁷ N. Kulenović (2012 a), 63-72, 91-94.

⁵⁸ Vidi, npr., N. Ademović, J. Marko i G. Marković (2012), 203. Kao što je istaknuto naročito se Vijeće u FBiH dvoumilo u pogledu metodologije odlučivanja. Tako je, na primjer, u predmetu gdje 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. S tim u vezi: Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u FBiH u predmetu U-30/04, od 14.12.2004. Međutim, Vijeće će u kasnijim predmetima u potpunosti preuzeti metodologiju Ustavnog suda BiH, čak i ako to nije očito iz samih odredaba Ustava FBiH.

⁵⁹ N. Kulenović (2012 a), 91-98.

⁶⁰ *Ibid.*, 80, 94, 108-118. Vidi, također. N. Kulenović, „Krinovi, krune, šahovska polja od vitalnog nacionalnog interesa“, Puls demokratije, Zbornik tekstova, 2/2013, 10-14.

- treći korak je u potpunosti moguće smjestiti u standardno pravno rasuđivanje, s obzirom da se u konačnosti svodi na pitanje zabrane kolektivne diskriminacije. 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.⁶¹

S obzirom 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 obrise klasične prethodne ustavno-sudske 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)⁶² 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 akta koji su u parlamentarnoj proceduri“,⁶³ poredeći tu svoju nadležnost sa onom Francuskog ustavnog savjeta.⁶³ 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 da je ono ispitivalo ustavnost prijedloga zakona *in abstracto* kao svojevrsno prethodno pitanje, zbog čega ga je kritikovala i Narodna skupština RS.⁶⁴

⁶¹ 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.

⁶² Svoj problematičnosti ove prakse mogla je posvjedočiti odluka Ustavnog suda BiH u predmetu o Prijedlogu Zakona o javnom radiotelevizijskom servisu BiH, odnosno odluka Vijeća u FBiH u odnosu na Prijedlog zakona o Javnom servisu Radio-televizije Federacije Bosne i Hercegovine. S tim u vezi, vidi: Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-10/05, od 22.07.2005.; Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-11/06, od 19.07.2006.

⁶³ Odluka o meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-2/04, od 28.05.2004., para. 21; Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, br. U-8/04, od 25.06.2004., para. 27.

⁶⁴ Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-5/10, od 07.10.2010.; Odluka Vijeća za zaštitu vitalnog interesa u RS u predmetu UV-6/10, od 10.12.2010. Vidi, također: N. Kulenović (2012 a), 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.⁶⁵ 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 uložen 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.

Već smo istakli definiciju vitalnih interesa u entitetima, kao i vitalne interese koje je utvrdio Ustavni sud BiH. Vitalni interesi u Statutu Grada Sarajeva određuju se na sljedeći način: kultura; religija; obrazovanje; nacionalni spomenici; stambeni poslovi; infrastruktura/javne službe; upotreba lokalnog zemljišta.⁶⁶ Svojevremeni veto u mostarskim općinama kao vitalne interese određivao je sljedeće: kultura; religija; obrazovanje; nacionalni spomenici; stanovanje.⁶⁷ Veto u Brčko Distriktu ističe sljedeće oblasti koje su takvog značaja da se uračunavaju kod spriječavanja preglasavanja: kultura; religija; obrazovanje; jezik; nacionalni praznici i spomenici; prostorno-planska dokumentacija.⁶⁸ Analogne odredbe Ustava Makedonije vitalne interese određuju na sljedeći način: kultura, glavni grad Skoplje; obrazovanje; korištenje jezika; korištenje simbola; lična dokumentacija; lokalna samouprava; granice općina; zakoni o lokalnim finansijama; lokalni izbori.⁶⁹ Ustav Kosova oblasti od vitalnog interesa određuje kao: zaštita kulturnog nasljeđa; vjerske slobode ili ugovori sa vjerskim zajednicama; obrazovanje; korištenje jezika; korištenje simbola, uključujući Zajednice i

⁶⁵ Vidi: N. Kulenović, „Skupština Brčko Distrikta BiH: parlament ili općinsko vijeće?“ u D. Banović i S. Gavrić (ur.): *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar/Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2012, 202.

⁶⁶ Čl. 36. Statuta Grada Sarajeva, Sl. novine Kantona Sarajevo, br. 34/08.

⁶⁷ Vidi: *supra* nota br. 6.

⁶⁸ Čl. 33a Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik BD BiH, br. 2/10.

⁶⁹ Amandmani X i XVI na Ustav Makedonije.

javni praznici; granice općina, njihovo uspostavljanje i ukidanje, njihove ovlasti, učestvovanje u međuopćinskim i prekograničnim odnosima; lokalni izbori; sprovedba prava Zajednica i njihovih članova, osim onih prava određenih Ustavom.⁷⁰ Konačno, relevante odredbe Ustava SR BiH za koje smo utvrdili da predstavljaju pretačke savremenog instituta vitalnog interesa, oblasti od naročitog interesa određuje kao: ravnopravnost jezika i pisma; te općenita klauzula (kada god 20 poslanika smatra da predloženim propisom ili drugim aktom iz nadležnosti Skupštine narušava ravnopravnost naroda i narodnosti).⁷¹

Ukoliko razmotrimo 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 sa mišljenjem Venecijanske komisije da bi se vitalni interesi trebali odnositi na prava od naročitog značaja, prije svega pitanja jezika, obrazovanja i kulture.⁷² Većina ostalih tačaka nisu opće pitanja koja je prikladno svrstavati u ovu kategoriju, naročito u našem pravnom sistemu, 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.

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 proširivali 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

⁷⁰ Čl. 81. Ustava Kosova.

⁷¹ Amandman LXX na Ustav SRBiH.

⁷² Vidi: *supra* nota br. 19, para. 33.

predstavnicima „Ostalih“ nisu učestvovali u pregovorima, odnosno da u prvobitnoj etnokratskoj zamisli trenutnog ustavno-pravnog sistema nekonstitutivni nisu uopće biti 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.⁷³ 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 *real-političke prirode*, te ukazuje na trenutni društveni položaj i percepciju ove grupe,⁷⁴ 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“.⁷⁵ 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 vlasitom legitimitetu“.⁷⁶ Drugi argument je *konceptualne prirode*. Tu se ističe da „Ostali“ nemaju svoje političke predstavnike, da ne predstavljaju politički oblikovanu naciju,⁷⁷ da su heterogenija grupa od konstitutivnih naroda—zbog čega nemaju, odnosno *ne mogu imati* vitalne

⁷³ G. Marković, „Učešće „Ostalih“ u političkim institucijama u BiH“, u D. Abazović *et al.* (ur.): Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu/Institut za društvena istraživanja, Sarajevo 2010, 118, 123; G. Marković, „Ustavnopravni položaj „Ostalih“ u Bosni i Hercegovini“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu, 1/2011; G. Marković (2012), 359; G. Marković, „Ko su Ostali ili nekonstitutivni?“, u D. Banović (ur.): (Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo 2013; G. Marković, „Da li Ostali treba da budu predstavljeni u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine?“, u D. Banović (ur.): (Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo 2013.

⁷⁴ G. Marković (2012), 357.

⁷⁵ G. Marković (2010), 123.

⁷⁶ G. Marković (2013 a), 13.

⁷⁷ G. Marković (2013 b), 22.

nacionalne interese—tj. da „nemaju nijednu vezivnu tačku osim što ne pripadaju nijednom konstitutivnom narodu“. ⁷⁸ Činjenici heterogenosti Marković posvećuje naročitu pažnju ističući da se interesi različitih skupina (priznatih i nepriznatih nacionalnih manjina, etnički neopredjeljenih) „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“. ⁷⁹

Tvrđnje s obzirom na političku poziciju „Ostalih“ u velikoj su mjeri tačne. Štaviše, to bi mogao biti dio pragmatično-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. ⁸⁰ Ali jasno je da ove vrste argumenata nemaju težinu u *ovoj* raspravi, kako zbog fluidnosti kriterija političke moći/značaja, ukoliko to zaista i jeste, ali i zbog činjenice da ne može predstavljati argument protiv dodjeljivanja prava ⁸¹ grupi ukoliko ga ona zaista *treba* da uživa, što je uostalom i lekcija iz presude *Sejdić/Finci*. Iz tog razloga drugi Markovićev argument, onaj konceptualne prirode, mnogo je važniji, jer ukoliko je tačan čini tvrdnju o vitalnim interesima „Ostalih“ besmislenom, te za praktičnu posljedicu ima to da je veto koji je npr. dodjeljen „Ostalima“ u Kantonu Sarajevo, odnosno Gradskom vijeću Grada Sarajeva, *konceptualno neupotrebljiv*, i pored činjenice da je za njegovo donošenje postojala politička volja, odnosno puni politički konsenzus.

Međutim, bliža analiza konceptualnog argumenta, čini nam se, ukazuje da se isti lako može svesti na *reductio ad absurdum*. Naime, argumenti usmjereni protiv „Ostalih“, barem u kontekstu veto mehanizama, primjenjivi su i na same konstitutivne narode. Zaista, Markovićeve tvrdnje su uvjerljive u onoj mjeri u kojoj je prihvatljivo njegovo esencijalističko shvatanje konstitutivnih naroda, koje gotovo da sugeriše kolektivnu agenciju. Međutim, takvo shvatanje stoji na veoma klimavoj empirijskoj podlozi.

⁷⁸ G. Marković (2013 a), 13.

⁷⁹ G. Marković (2011), 37.

⁸⁰ N. Kulenović (2012 b), 196-199.

⁸¹ S tim u vezi značajan je stav Ustavnog suda BiH da je „pravo na zaštitu vitalnih interesa pravo koje ima političku prirodu“. S tim u vezi: Odluka o dopustivosti Ustavnog suda BiH, br. AP-2821/09, od 26.03.2010., para. 31.

Ukoliko se ograničimo samo na korištenje „etničkog veta“ u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH za period od posljednje dvije godine, odnosno šest slučajeva,⁸² 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, koja bi valjda barem onima u istoj skupini trebala biti očita, nekompatibilni su sa ovom vrstom *dubokog teorijskog neslaganja* o tome da li nešto jeste ili nije nacionalni interes od vitalnog značaja. Iz gornje analize bi se moglo zaključiti ili da Bošnjaci nisu narod, jer nisu dovoljno homogeni (ukoliko je korištenje veta test za ocjenu homogenosti), ili da nemaju vitalnih nacionalnih interesa, ili da te interese iz nekog razloga ne mogu otkriti, ili da je u pitanju nešto trivijalnije. Već duže vremena ne postoji niko na političkoj ili akademskoj sceni ko bi tvrdio da Bošnjaci nisu narod, ili da oni nemaju svoje vitalne interese, ili da oni koriste neku očito manjkavu metodu saznavanja svojih vitalnih interesa, za razliku od drugih naroda. Ova misterija nestaje kada shvatimo da se ovdje ne radi o epistemološkom problemu izvođenja vitalnih interesa iz moralnog vakuma korištenjem kolektivnog nacionalnog uma kojim može upravljati tek pet osoba delegiranih u jedan dom parlamenta, već o političkom problemu nestabilne/nepostojeće koalicije, te gdje je korištenje veta uvijek politički čin (koliko god to demitologizirajuće zvučalo). Ukoliko konstantno preglasavanje o vitalnim nacionalnim interesima unutar iste grupacije nije konceptualni problem za konstitutivne narode, a niko nikada nije tvrdio da jeste, onda bi se uvjerljivo moralo objasniti zašto bi to bio problem za „Ostale“. (Naravno, ovdje se tek pretpostavlja da bi unutar te grupe bilo preglasavanja, što naravno ne mora biti tačno). 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.⁸³

Nakon konceptualnog argumenta, vrijedi se na trenutak osvrnuti se i na normativne argumente unutar političke teorije. Will Kymlicka je mišljenja da su veto mehanizmi „gotovo suštinski“, tamo gdje se grupno predstavljanje

⁸² U odnosu na odluku o smjeni ministara u Vijeću ministara BiH, odnosno korištenje veta na zakone o državljanstvu, prebivalištu, jedinstvenom matičnom broju, javnim nabavkama, te skubu interesa, o čemu se Ustavni sud BiH još nije izjasnio u trenutku pisanja ovog teksta. Ovo, naravno, nisu jedini slučajevi preglasavanja, niti je to fenomen koji se veže samo za bošnjački klub. Moglo bi se tvrditi, imajući u vidu esencijalistička objašnjenja vitalnog interesa, da biti „suzdržan“ kod glasanja o *vitalnom* nacionalnom interesu (a što je često slučaj) također ima naročiti, ako ništa drugo, moralni značaj koji se teško može objasniti po ovakvom shvatanju veto mehanizma.

⁸³ A. Lijphart (2008), 69-70.

temelji na zahtjevima za samo-organizovanjem, ali da je složenije pitanje da li se takav veto treba dati bilo kojoj grupi čije se predstavljanje temelji na nekoj nepogodnosti,⁸⁴ npr. da se zakonodavcima koji su žene osigurava takav veto nad pitanjima koja se tiču reproduktivnih prava, a za što Iris Marion Young sugerije da je nužna posljedica građanske diferencijacije za koju se zalaže.⁸⁵ 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 zahtjevaju afirmativne mjere za poboljšanje svoje pozicije, s obzirom 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 privilegovan položaj u odnosu na ta pitanja.⁸⁶ Iz ovoga se vidi da ni u političkoj teoriji nema jasnih stanovišta o tome da li je institucionalizacija veto mehanizma poželjna stvar. Ali ono što je sasvim jasno jeste da ukoliko se takvi argumenti mogu usmjeriti na „Ostale“, u istoj mjeri su primjenjivi i na tzv. konstitutivne narode.

Bez obzira 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.⁸⁷ 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 onaj 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

⁸⁴ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Calderon Press, Oxford 1995, 229.

⁸⁵ I. M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton 1990, 184.

⁸⁶ B. Barry, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge 2001, 301-305. Također: D. Miller, *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, 112.

⁸⁷ A. Ždralović, „Da li Ostali mogu imati pravo na vitalni nacionalni interes?“, u D. Banović (ur.): (Ne)budi ovca: o etničkoj diskriminaciji u BiH, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo 2013, 20.

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. sa <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. sa 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, *Oslobodjenje*, 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: Rebic.

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 (2013a), „(Ne)konzistentnost „diferenciranog građanstva“ u Preporukama za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine“, *Sveske za javno pravo*, 13/2013, 67-71.

Kulenović, Nedim (2013b). 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.

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 S.R. 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. avgusta 2013. sa <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 1.07.2000.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-2/04, od 28.05.2004.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-8/04, od 25.06.2004.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-10/05, od 22.07.2005.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-7/06, od 31.03.2006.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-9/08, od 08.07.2008.

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

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu AP-2821/09, od 26.03.2010.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-1/11, od 13.07.2012.

Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-12/12, od 24.08.2012.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-28/04, od 03.11.2004.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-15/08, od 23.07.2008.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-15/05, od 31.05.2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-29/05, od 17.01.2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-13/08, od 10.06.2008.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-13/04, od 31.05.2005.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-30/04, od 14.12.2004.

Odluka Vijeća u FBiH u predmetu U-11/06, od 19.07.2006.

Rješenje Vijeća u RS u predmetu UV-1/05, od 10.05.2005.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-3/09, od 26.01.2010.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-1/09, od 27.05.2009.

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.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-3/08, od 01.12.2008.

Odluka Vijeća u RS u predmetu UV-4/10, od 20.04.2010.

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%20-10%20B.pdf>;

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

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

Šarčević, Edin (2012). *Projekcija Ustava BiH*. Dostupno na: 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 (2000). *Konstitutivnost naroda*. Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.

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)

Uporedni 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

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

Young, Iris Morion (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