607

**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. Vrši 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“

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

608

**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*”*

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

609

**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

Stifrung, 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).

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

610

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 Posision of Deputy Head of

Municipality to the Mostar City Municipalities Statutes, 06.07.1999, http://www.ohr.int/decisions/mohncantdec/

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 posljetku služe zaštiti

etničkih interesa. S tim u vezi, vidi npr: O. Ibrahimagić, „Ustavna kategorija koja se neustavno

primjenjuje“, Oslobođenje, 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

611

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 najrobusnijih 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

612

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-iradni%

C4%8Dkoj-participaciji-sa-prijedlozima-amandmana-na-Ustav, 20. novembar 2012.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

613

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

večine 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 društvenopolitičkih

zajednica“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1984, 75.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

614

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 večina

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 istači 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 Uporedni pregled republičkih i pokrajinskih ustava 1974, Institut za uporedno 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*.

27G. 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 istači 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

615

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 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, 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

616

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 intervecija

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 nabrajanje 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

617

kao neophodne kategorije moderne državnosti.31

Iz prethodnog je jasno da Ustavni sud BiH zauzima povoljnu poziciju

za sebe, krečući 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 zaštičenim razlikama, ne bi moglo

funkcionirati”; c) na značenje vitalnog interesa utječe (“djelimično”) čl. I/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 umanjenju zaštite 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.

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

a), 28.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

618

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 *trasparentnijim*, 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

619

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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

620

- 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

621

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

Srednjebosanskog 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 osnivao 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

622

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 rijeđih 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.

Objašenjenje 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).

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

623

predstavlja[ju] 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 istači 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

624

U odnosu na pitanje obrazloženja zahtjeva, analiza relevantih odluka

sugeriše 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

625

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 sugeriše 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 ušrtb trećeg.59 Bez ulaženja u detalje

na ovom mjestu, možemo tek istači 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

626

- 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“,

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 Prijedlogog 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

627

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; prostornoplanska

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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

628

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

629

predstavnici „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

strukture 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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

630

nacionalne interese–tj. da „nemaju nijednu vezivnu tačku osim što ne

pripadaju nijednom konstitutivnom narodu“.78 Činjenici hetergenosti

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

Tvrdnje 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 prava81 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 apsurdum*. 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

631

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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

632

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 sugeriše 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 „ugnjetavane 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

633

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

Posision of Deputy Head of Municipality to the Mostar City Municipalities

Statutes. Preuzeto 20. juna 2013. sa http://www.ohr.int/decisions/mohncantdec/

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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

634

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

635

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 društvenopolitičkih

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-oneposrednoj-

demokratiji-i-radni%C4%8Dkoj-participaciji-sa-prijedlozimaamandmana-

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.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

636

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

637

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%2

0-%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: Rebic.

Nedim Kulenović: ULOGA SUDOVA/VIJEĆA U ODREĐENJU SADRŽAJA POJMA VITALNOG

INTERESA NARODA

638

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\_Rep

ublike\_Jugoslavije\_%281974.%29

Young, Iris Morion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton

University Press.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

639

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\_\_