



Osvrt  
Br. 1/2012

# REFORMA DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

Florian Bieber

Naslov:	Reforma Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH
Naslov originala:	Reforming the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina
Autor:	Florian Bieber
Urednik:	Edin Hodžić
Izdavač:	Analitika – Centar za društvena istraživanja
Godina izdavanja:	2012. © Analitika – Centar za društvena istraživanja Sva prava pridržana.
Adresa izdavača:	Kaptol 5, 71000 Sarajevo Bosna i Hercegovina info@analitika.ba www.analitika.ba
Prevod sa engleskog:	Kanita Halilović
Lektura:	Amela Šehović
Dizajn:	Dalida Karić-Hadžiahmetović
DTP:	Samira Salihbegović

Objavlivanje ove publikacije omogućeno je zahvaljujući projektu institucionalne podrške razvoju Centra za društvena istraživanja Analitika koji finansira Think Tank Fund, Open Society Foundations.

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i nužno ne odražavaju stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja, niti donatora publikacije.

Florian Bieber\*

# Reforma Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

## Uvodne napomene

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH (u daljnjem tekstu: predmet Sejdić – Finci) posljednji je i najsnažniji, ali nipošto i jedini poticaj za ustavnu reformu tokom petnaestogodišnjeg perioda dejtonskog Ustava u Bosni i Hercegovini. Od mišljenja Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji i ulozi visokog predstavnika iz 2005. godine, pa do reformskog paketa iz aprila 2006. godine i zlosretnog pokušaja u Butmiru 2009. godine, međunarodni akteri pokušavali su da pomognu podstičući ustavnu reformu. Predmet Sejdić – Finci ustavnoj reformi u Bosni i Hercegovini dao je dodatnu hitnost, jer promjene Ustava više nisu vezane samo za olakšavanje odlučivanja u Bosni i Hercegovini i povećavanje efikasnosti države, te osiguravanje njene lakše integracije u Evropsku uniju, već se njime istovremeno ukazuje i na činjenicu da Ustav diskriminira vlastite građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tri konstitutivna naroda.

Zbog neuspjeha ranijih ustavnih reformi, međutim, još je teže eliminirati diskriminaciju iz ovog dokumenta. Pored psiholoških prepreka da se Ustav promijeni, izmjenama kojima bi se izvršila presuda Sejdić – Finci dotakli bi se i stubovi sistema vlasti, tj. ustavna ravnoteža između posebnih prava tri konstitutivna naroda i prava garantiranih svim građanima ove države. Čak i zagovornici dijeljenja vlasti (*power sharing*) u Bosni i Hercegovini priznaju da institucije isuviše rigidno afirmiraju prava Bošnjaka, Hrvata i Srba. U isto vrijeme, nerealno je i potencijalno opasno u potpunosti napustiti političko predstavljanje na nacionalnoj osnovi.<sup>1</sup> Ako liberalna demokratija oslobođena etniciteta nije opcija u Bosni i Hercegovini, izazov je kako preurediti ravnotežu između prava konstitutivnih naroda i uključivanja ostalih. Nepraktično je i problematično postojećem etničkom predstavljanju naprosto dodati predstavljanje nacionalnih manjina da bi

---

\* Profesor Jugoistočnoevropskih studija i direktor Centra za jugoistočnoevropske studije, Univerzitet u Gracu.

1 Jasno mi je da ovo predstavlja kontroverznu tvrdnju u Bosni i Hercegovini, jer mnogi znanstvenici tvrde da je etničko predstavljanje po svojoj prirodi u sukobu sa liberalnom demokratijom. Vidjeti: Asim Mujkić, *Mi, građani etnopolisa*, Sarajevo: Magistrat, 2008. Rasprava o argumentima za i protiv etničkog predstavljanja prevazilazila bi obim ovog rada. Potrebno je samo napomenuti da Bosna i Hercegovina nalikuje korporativnoj konsocijaciji, što se i među znanstvenicima koji se bave konsocijacijom smatra problematičnim. Međutim, liberalnije konsocijacijsko uređenje moglo bi efikasnije pomiriti etničko predstavljanje i liberalnu demokratiju. Vidjeti: Stefan Wolff, "Conflict Resolution Between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond", *Political Studies Review*, broj 5 (2007), str. 377–393. Ovo je stav i Evropskog suda za ljudska prava – Sud je jasno stavio do znanja da "prema Konvenciji ne postoji bilo kakav zahtjev da se u potpunosti napuste mehanizmi dijeljenja vlasti koji su specifični za Bosnu i Hercegovinu, te možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi predstavljao prostu refleksiju vladavine većine, [međutim] u Mišljenjima Venecijanske komisije ... se jasno ukazuje na to da postoje mehanizmi podjele vlasti koji automatski ne znače potpuno isključivanje predstavnika ostalih zajednica". Veliko vijeće, Evropski sud za ljudska prava, predmet Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (predstavke br. 27996/06 i 34836/06), presuda od 22. 12. 2009, stav 48.

se prevladala diskriminacija koja je utvrđena u predmetu Sejdić – Finci. Nacionalne manjine isuviše su malobrojne da bi efektivno učestvovala u odlučivanju na isti način kao tri "konstitutivna naroda", a takav bi pristup i dalje sa visokih funkcija isključivao građane koji se ne žele ili ne mogu identificirati sa postojećim kategorijama etničkog identiteta. Mada je teoretski moguće zamisliti formiranje poslaničkog kluba za 'ostale', koji odbijaju etničku samoidentifikaciju, ovakva bi kategorija bila podložna zloupotrebi i vjerovatno se njome ne bi postiglo puno više od povećanja nadmetanja među strankama koje predstavljaju dominantne etnonacionalne zajednice.

Ukratko, ne postoji jednostavno ustavno rješenje kojim bi se na lagan način izvršila presuda Evropskog suda za ljudska prava. Naravno, moguće je formulirati jednostavne ustavne izmjene, kao što su to učinile pojedine političke stranke, kojima bi se formalno uklonila diskriminacija, ali se pri tome ne bi napravile nikakve suštinske izmjene, tj. ne bi se riješili temeljni problemi koji se tiču isključenosti i mehanizama odlučivanja.<sup>2</sup> Umjesto toga, u ovom je radu izloženo nekoliko ideja o reformi Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, u kojem je trenutno omogućeno predstavljanje jedino Bošnjaka i Hrvata iz Federacije BiH i Srba iz Republike Srpske. Dom naroda se zanemaruje u raspravama o presudi Evropskog suda, dok se Predsjedništvu pridaje veća pažnja. Na određeni način, fokus pažnje je pogrešno odabran iz razloga što Predsjedništvo nema naročit značaj u institucionalnoj strukturi Bosne i Hercegovine budući da se sistem vlasti u Bosni i Hercegovini u najboljem slučaju može odrediti kao slabi polupredsjednički sistem.<sup>3</sup> Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, s druge strane, pored toga što predstavlja zakonodavno tijelo koje štiti "vitalne nacionalne interese" konstitutivnih naroda, ima podjednaka ovlaštenja kao i Predstavnički dom.

Uloga Doma naroda usko je povezana sa pitanjem zaštite "vitalnih nacionalnih interesa". Činjenica da ovaj parlamentarni dom trenutno ima identične zakonodavne ovlasti kao Predstavnički dom predstavlja kuriozitet u poređenju sa većinom federalnih sistema. Nepostojanje razlike između dva parlamentarna doma predstavlja očitu slabost bosanskohercegovačkog političkog sistema. Na taj način nepotrebno se dupliciraju mogućnosti za veto i usložnjava se zakonodavni postupak. Iako bi se presuda Evropskog suda za ljudska prava mogla pretočiti u ustavne reforme, a da se ne dotiču nadležnosti Doma naroda, to bi bila ne samo propuštena prilika, već bi na taj način reforme bile nedjelotvorne. Kao što ističu Nenad Stojanović i Edin Hodžić, Evropski sud za ljudska prava rezerviranost Doma naroda za konstitutivne narode smatra diskriminatornom praksom u velikoj mjeri upravo zbog širokih ovlaštenja ovog tijela.<sup>4</sup> Ukoliko bi se njegove nadležnosti ograničile, ovaj bi dom mogao legitimnije predstavljati samo konstitutivne narode. Postoji, međutim, širi

---

2 Ovakvi prijedlozi pretežno dolaze iz Republike Srpske, jer bi demografska dominacija Srba u RS-u osigurala da politička dominacija Srba u ovom entitetu, kao i predstavljanje na državnom nivou, ne budu ugroženi uklanjanjem etničkih obilježja sa političkih funkcija, naprimjer u državnom Predsjedništvu.

3 Strogo govoreći, uređenje je polupredsjedničko, ali tročlana struktura ovog tijela umanjuje njegovu stvarnu moć, jer se odluke u mnogim oblastima obavezno donose konsenzusom. Rotacija predsjedavajućeg dodatno slabi Predsjedništvo.

4 Nenad Stojanović i Edin Hodžić, *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*. Sarajevo: Analitika, 2011, str. 24.

problem koji je potrebno razmotriti. Odredba o vitalnom nacionalnom interesu jedina je nadležnost po kojoj se Dom naroda razlikuje od Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, ali je upravo ta nadležnost neefikasna.

Pozivanje na vitalne nacionalne interese dogodilo se samo četiri puta u proteklih 15 godina.<sup>5</sup> Većina zakona koji nisu dobili podršku u Parlamentu propali su zbog takozvanog entitetskog veta, tj. uvjeta da dvije trećine poslanika iz oba entiteta u oba doma Parlamenta treba da podrže zakon kako bi on bio usvojen. Razlog zbog kojeg se tako rijetko pozivalo na vitalni nacionalni interes leži u činjenici da vitalni interesi nisu definirani u Ustavu, te se, kao posljedica toga, oni prosljeđuju na odlučivanje Ustavnom sudu, koji može, kao što je to već učinio u više slučajeva, presuditi da vitalni interes konstitutivnog naroda nije ugrožen. Kao posljedica toga, "entitetski veto" pruža alternativu i predstavlja jednostavan način blokiranja zakona bez rizika da ga Ustavni sud deblokira.<sup>6</sup> Ipak, ova je opcija realno otvorena samo bošnjačkim i srpskim delegatima budući da oni dominiraju u dva entiteta, ali ne i Hrvatima. Reforma Doma naroda bez rješavanja ove dileme može predstavljati formalni izlaz, ali ne i rješenje temeljnog problema, koji se tiče odlučivanja u Bosni i Hercegovini. Ustavnim reformama kojima će se izvršiti presuda Sejdić – Finci treba se razmotriti efikasnost mehanizma vitalnog nacionalnog interesa i za konstitutivne narode i za 'ostale', te ukupna podjela nadležnosti između dva doma Parlamenta BiH.

## Mogu li građani imati "vitalni nacionalni interes"?

U Bosni i Hercegovini jasno je definirano ko predstavlja većinu – tri konstitutivna naroda – ali je veoma nejasna slika o tome ko su svi ostali. U Ustavu se miješaju 'ostali' i građani, a termin 'ostali' često se upotrebljava i pogrešno – kao sinonim za nacionalne manjine. Strogo govoreći, Evropski sud za ljudska prava bavi se pravom pripadnika jevrejske i romske zajednice da se kandidiraju za Predsjedništvo BiH i Dom naroda. U svom zaključku, Sud jasno navodi da isključivanje nekonstitutivnih naroda iz ova dva tijela predstavlja diskriminatornu praksu, koja je možda bila opravdana u periodu neposredno nakon rata, ali koja više nije održiva.<sup>7</sup> Time se sugerira da se presuda indirektno proširuje na još dvije grupe građana pored nacionalnih manjina. Prvo, na građane koji se ne poistovjećuju sa tri konstitutivna naroda, ali nisu ni pripadnici nacionalnih manjina, također se ne mogu kandidirati za Predsjedništvo i ne mogu imati predstavnike u Domu naroda. Pritom je nebitno da li ovi građani naprosto odbijaju

5 Miodrag Simović, "Zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne Hercegovine", u Kasim Trnka (ur.), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, str. 47, i Kasim Trnka, "Evaluacija procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH 1996–2007. godine", u Kasim Trnka (ur.), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Stanje – komparativna rješenja – prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, str. 92.

6 Vidjeti: Kasim Trnka, op. cit., i Birgit Bahtić-Kunrath, "Of Veto Players and Entity voting: Institutional Gridlock in the Bosnian Reform Process", *Nationalities Papers*, svezak 39, br. 6 (2011). Birgit Bahtić-Kunrath ukazuje na to da zakoni od važnosti za integraciju u Evropsku uniju nisu manje izloženi entitetskom vetu od drugih zakona.

7 Nenad Stojanović i Edin Hodžić, op. cit., str. 44–50.



nacionalno opredjeljivanje iz ličnih razloga ili se ne mogu ili ne žele odrediti na osnovu ovih kategorija zbog toga što su im roditelji različitog etničkog porijekla.

Druga grupa isključenih su Srbi iz Federacije BiH i Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske. Mada su Nenad Stojanović i Edin Hodžić u pravu kada ukazuju na to da je izborni sistem veoma fleksibilan kada je u pitanju izjašnjavanje o vlastitom nacionalnom identitetu i da on sprečava građane da se kandidiraju za Dom naroda ili Predsjedništvo jedino ako nisu spremni da se izjasne o pripadnosti određenoj grupi, ovaj je čin veoma simboličan, te strateško identifikiranje sa određenom zajednicom ne može riješiti suštinsku diskriminaciju koja je ovim sistemom uspostavljena.<sup>8</sup> Štaviše, taj politički sistem pretpostavlja da su entiteti po svom sastavu jednonacionalni ili dvonacionalni, što je možda u velikoj mjeri tačno, ali je uspješno osporeno od Ustavnog suda BiH u 'odluci o konstitutivnosti naroda' iz 2000. godine. Dakle, reformiranjem sastava Doma naroda kojim bi se osiguralo uključivanje nacionalnih manjina, ne bi se uzele u obzir ove druge dvije isključene zajednice, niti bi se riješili najznačajniji elementi diskriminacije.

Jedan od glavnih problema u slučaju Doma naroda jeste to što je jedna od osnovnih funkcija ovog parlamentarnog doma predstavljanje zajednica i omogućavanje zaštite njihovih interesa. Građani koji se ne opredjeljuju kao pripadnici kolektiviteta, već samo kao građani Bosne i Hercegovine, time su automatski isključeni. Ideja da građani Bosne i Hercegovine imaju vitalni nacionalni interes možda zvuči retorički intrigantno, ali ne bi imala posebnu vrijednost. Ideja nacionalnog interesa zajednice koja se definira u nenacionalnom smislu predstavljala bi protivrječnost i zapravo bi etnicizirala građane, umjesto da ublaži etnonacionalnu logiku političkog sistema. S druge strane, Srbi u FBiH i Bošnjaci i Hrvati u RS morali bi imati jednaku mogućnost izražavanja vitalnih nacionalnih interesa kao njihovi sunarodnici u drugom entitetu.<sup>9</sup>

Nacionalne manjine se suočavaju sa drugačijim problemom. Osobe koje se identificiraju kao pripadnici nacionalnih manjina jasno se mogu izjasniti kao pripadnici zajednice i priznati su Zakonom o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina.<sup>10</sup> Međutim, ovdje njihova malobrojnost predstavlja prepreku. Godine 1991., nacionalne manjine su činile manje od jedan posto stanovništva Bosne i Hercegovine (36.368 ili 0,83%).<sup>11</sup> Uprkos tome što je u ovom broju možda

---

8 Ibid., str. 79–81.

9 Zapravo, ove zajednice uživaju zaštitu "vitalnih nacionalnih interesa" na entitetskom nivou, gdje su se na njih pozivali češće nego na državnom nivou. Trnka, op. cit., str. 92.

10 Zakonom je priznato 17 nacionalnih manjina. One su nabrojane u Zakonu i označene kao "dio stanovništva – državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju ih ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorije i drugih obilježja". Član 3, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, 1. 4. 2003.

11 U izvještaju vlade o Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, na osnovu popisa stanovništva, tvrdi se da one čine 2,4% stanovništva, ali se ova brojka vjerovatno zasniva na grupiranju nacionalnih manjina sa građanima koji su se odbili izjasniti na nacionalnoj osnovi (kategorije 'nepoznato' i 'neopredijeljen'). Čak i kada bi se obuhvatila kategorija 'ostalnih', tj. opredjeljenje koje se ne uklapa u ponuđene kategorije, ukupan bi se broj povećao na samo 1,23%. Drugi izvještaj Bosne i Hercegovine u skladu sa članom 25, stav 1, Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, 2. augusta 2007. Za podatke iz popisa vidjeti: Statistički zavod Federacije Bosne i Hercegovine, <www.fzs.ba>.

potcijenjen broj Roma i uprkos nepostojanju pouzdanih podataka o manjinama danas, jer popis nije izvršen još od 1991. godine, nema puno razloga da se vjeruje da se ove brojke značajno razlikuju.<sup>12</sup> Iako malobrojnost ne predstavlja prepreku zaštiti prava manjina, ona može otežati osiguravanje stvarne političke participacije. Ovo se naročito odnosi na parlamentarno tijelo kao što je Dom naroda. Iako nacionalne manjine mogu biti prezastupljene, kao što je to već praksa sa Hrvatima i kao što je to u federalnim sistemima uobičajena praksa za manje federalne jedinice, teško je zamisliti davanje prava veta grupi manjina koje čine manje od jedan ili dva posto stanovništva. Čak i kreativno rješenje koje je odabrano u Makedoniji, gdje sve manjine (uključujući Albance) imaju kumulativno pravo veta, takozvana Badinterova većina se čini nesrazmjernom za manjine u Bosni i Hercegovini. S druge strane, ako manjine imaju predstavnike, ali nemaju efikasne mehanizme da osiguraju svoj utjecaj u procesu odlučivanja, njihovo predstavljanje može biti puko zamazivanje očiju. S obzirom na to da se Dom naroda prvenstveno zasniva ne samo na predstavljanju zajednica, već i na njihovom pravu da kao zajednice blokiraju zakone i odluke, uključivanje nacionalnih manjina, a da im se pritom ne omogući i pravo veta, njihovo bi predstavljanje učinilo simboličnim i u suštini minornim ustupkom.<sup>13</sup>

## Konstituiranje novog Doma naroda

U prethodnoj raspravi jasno se ukazuje na to da reformiranje Doma naroda ni u kom slučaju ne predstavlja lagan zadatak. Bilo bi moguće izvršiti minimalističku reformu uključivanjem predstavnika manjina ili 'ostalnih' u širem smislu (kako god ih definirali) u ovaj dom Parlamentarne skupštine kako bi se zadovoljila presuda Evropskog suda za ljudska prava i/ili smanjile njegove ovlasti. Međutim, nijedno od ova dva rješenja ne bi riješilo suštinske probleme u pogledu ovog parlamentarnog doma. Umjesto toga, ustavna se reforma treba pozabaviti sljedećim aspektima:

1. osiguranjem uključivanja nacionalnih manjina u Dom naroda, ne gubeći iz vida mali broj njihovih pripadnika;
2. pravljem jasnije razlike između dva doma parlamenta;
3. omogućavanjem uključivanja konstitutivnih naroda koji ne žive u entitetu u kome su u većini; i
4. osiguranjem prava građana koji se ne identificiraju sa konstitutivnim narodima, niti pripadaju nacionalnim manjinama.

Polazište za razmišljanje o mogućim opcijama jest razmatranje pitanja od čega se Bosna i Hercegovina, zapravo, sastoji. Iako je konstitutivnim narodima dodijeljena jasna ustavna uloga,

---

12 U Alternativnom izvještaju o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, koji je objavila nevladina organizacija Independent, procjenjuje se da u Bosni i Hercegovini ima 30.000 do 60.000 Roma. Independent, Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, Zenica, 2008.

13 Vidjeti: Nenad Stojanović i Edin Hodžić, op. cit., str. 103.

Bosna i Hercegovina je, istovremeno, država koja se sastoji od različitih teritorijalnih jedinica, a podjela na Federaciju BiH i RS jedna je od temeljnih karakteristika Ustava. Mada Bosna i Hercegovina nije formalno deklarirana kao federacija, jasno je da je ona federalna država koja se sastoji ne samo od tri naroda, već i od tri teritorijalne jedinice (dva entiteta i Distrikta Brčko). Jedna od slabosti dejtonskog Ustava upravo je miješanje teritorijalnog i etničkog predstavljanja. Iako je ova osobina bila izraz demografske realnosti stvorene etničkim čišćenjem od 1992. do 1995. godine, ona predstavlja osnovu na kojoj je Evropski sud za ljudska prava presudio da Ustav krši Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Štaviše, Ustavni je sud uspješno osporio ovu vezu na entitetskom nivou u Odluci o konstitutivnosti naroda.

Prema tome, jedna od mogućnosti za reformiranje Doma naroda bila bi razdvajanje ove dvije kategorije i razmatranje odvojenog predstavljanja teritorija i (etničkih) zajednica. U ovom bi slučaju Bosna i Hercegovina nalikovala Belgiji, koju po definiciji čine i regije i zajednice (član 1 Ustava Belgije). Iz toga bi slijedilo da je Dom naroda dom u kome su teritorijalne jedinice i narodi predstavljeni odvojeno. Shodno tome, reformirani Dom naroda mogao bi obuhvatati predstavnike i naroda i entiteta (zbog čega bi ga trebalo preimenovati kako bi se označilo da on obuhvata i teritorijalne jedinice, npr. u senat). Pored toga, takav Dom naroda mogao bi omogućiti i predstavljanje Distrikta Brčko, s obzirom na to da je distrikt zasebna teritorijalna jedinica u Bosni i Hercegovini i da trenutno nema svoje predstavnike u Parlamentarnoj skupštini. Predstavljanje entiteta pružilo bi mogućnost i za predstavljanje građana koji se ne žele identificirati sa konstitutivnim narodima. Uz to, u Dom naroda trebalo bi uključiti i predstavnike konstitutivnih naroda iz entiteta u kojima njihov narod nije dominantan, naprimjer određeni broj Srba iz Federacije i Bošnjaka i Hrvata iz RS-a, čime bi se osiguralo zastupanje i njihovih interesa. Ovakvim bi sistemom bilo omogućeno i učešće nacionalnih manjina. Međutim, mala je vjerovatnoća da bi nacionalne manjine imale svoje predstavnike bez posebnih mjesta koja bi bila rezervirana za njih. Zbog toga bi bilo opravdano osigurati određeni broj garantiranih mjesta za nacionalne manjine kako bi one mogle zastupati svoje interese i utjecati na odlučivanje. U ovom bi slučaju bilo korisno razmotriti ideju da Vijeće nacionalnih manjina BiH delegira predstavnike u reformirani senat.

Novi gornji dom Parlamentarne skupštine BiH na taj bi način obuhvatao predstavnike tri konstitutivna naroda ne samo iz entiteta gdje su u većini, nego i iz drugog entiteta, kao i predstavnike tri teritorijalne jedinice<sup>14</sup>, te predstavnike nacionalnih manjina. Time se, međutim, ne daje odgovor na pitanje o ulozi ovih poslanika.

## Nadležnosti i glasanje u Domu naroda

Da bi se napravila razlika između dva parlamentarna doma kako bi više nalikovali strukturi drugih federalnih sistema, bilo bi opravdano reducirati nadležnosti reformiranog Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH na zaštitu vitalnih interesa, bili oni interesi teritorijalnih

---

14 U slučaju Federacije, bilo bi, naprimjer, primjereno imati po jednog predstavnika za svaki kanton kako bi se i kantoni obuhvatili kao konstitutivno obilježje ovog entiteta.



jedinica ili naroda. Dakle, Dom naroda imao bi širu nadležnost da štiti interese entiteta i Distrikta Brčko, ali bi u isto vrijeme imao uža ovlaštenja da razmatra jedino zakone u pogledu kojih je potrebno uzeti u obzir zaštitu njihovih interesa, što zahtijeva uspostavljanje mehanizma za određivanja tih interesa. U ovom trenutku, vitalni nacionalni interesi na državnom nivou nisu definirani. U isto vrijeme, jasnija je definicija šta sve predstavlja vitalni nacionalni interes na entitetskom nivou. Prema tome, bilo bi primjereno da se ova definicija proširi i na državni nivo i da se utvrdi slična definicija koja se odnosi na interese entiteta i Distrikta Brčko. Na sličan način, bilo bi potrebno utvrditi i definiciju interesa nacionalnih manjina. Ta bi definicija bila slična onoj za konstitutivne narode, ali bi mogla biti uža (npr. pitanja koja se odnose na zakone o nacionalnim manjinama, zakone o jezicima, korištenje simbola i ustavne reforme). Već danas pozivanje na vitalne interese u odnosu na određeni zakon trebalo bi predstavljati čvrsto pravo veta, ali umjesto toga ono zahtijeva proceduru koja uključuje i proces medijacije i mehanizam za presuđivanje u nemogućnosti postizanja kompromisa. Bila bi potrebna i dodatna rasprava o tome da li je Ustavni sud najbolja institucija za funkciju konačnog arbitra.<sup>15</sup> Kao posljedica toga, ovaj dom Parlamentarne skupštine BiH predstavljao bi tijelo u kojem se bilo narodi, entiteti ili nacionalne manjine mogu pozvati na kolektivni veto u jasno definiranim oblastima. U skladu s tim, opcija entitetskog veta i u Predstavničkom domu mogla bi se ukinuti.

## Zaključak

Novim Domom naroda, odnosno senatom, koji bi predstavljao gornji dom Parlamentarne skupštine BiH i koji bi podjednako mogao razmatrati interese konstitutivnih naroda, konstitutivnih teritorijalnih jedinica i nacionalnih manjina, bilo bi moguće eliminirati diskriminaciju prisutnu u sadašnjem sistemu i reducirati vezu između teritorije i etničkog identiteta. Takva reforma ne bi bila lijek za sve probleme političkog sistema Bosne i Hercegovine, jer se njom ne mogu ukloniti blokade koje mogu otežati donošenje odluka. Kod ustavnog inženjeringa treba biti svjestan njegovih ograničenja: on ne može stvoriti političku volju tamo gdje ona ne postoji i ne može eliminirati podjele koje odlikuju političku realnost u Bosni i Hercegovini. Najviše što se može postići ovakvom ustavnom reformom jest izjednačavanje uvjeta za sve tako da ne budu važni interesi samo pojedinih kolektiviteta, te osiguravanje mehanizama koji će dovesti do toga da neslaganje u pogledu određenog zakona ne dovodi automatski do blokade. Da li će ova sredstva biti korištena, zavisit će od onih koji imaju vlast: ustavnim promjenama ne može se stvoriti politička volja, već se samo može pružiti poticaj.


---

15 S obzirom na to da Ustavni sud odlučuje većinskim glasanjem, često se dešavalo da većina koja se sastoji od međunarodnih i bošnjačkih sudija ima restriktivniji stav prema kolektivnim pravima od srpskih i hrvatskih sudija.

## O autoru

Dr. Florian Bieber je profesor Jugoistočnoevropskih studija i voditelj Centra za jugoistočnoevropske studije pri Univerzitetu u Gracu (Universität Graz). Ranije je predavao Politiku istočne Evrope na Univerzitetu Kent (University of Kent) u Ujedinjenom Kraljevstvu. Zvanja magistra političkih nauka i historije i doktora političkih nauka stekao je na Univerzitetu u Beču (Universität Wien). Također, ima zvanje magistra jugoistočnoevropskih studija sa Centralnoevropskog univerziteta u Budimpešti (Central European University). U periodu između 2001. i 2006. godine radio je u Beogradu i Sarajevu u okviru Evropskog centra za pitanja manjina (European Centre for Minority Issues). Florian Bieber predaje kao gostujući profesor na Studijama nacionalizma na Centralnoevropskom univerzitetu (Central European University), a predaje i na Univerzitetu u Bolonji (Università di Bologna), te na Univerzitetu u Sarajevu. Tokom 2010. radio je kao gostujući istraživač na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke (London School of Economics), a 2009. godine bio je Luigi Einaudi predavač na Univerzitetu Kornel (Cornell University), SAD. Glavni je urednik časopisa *Nationalities Papers*. Njegovi istraživački interesi uključuju teme kao što su: institucionalni dizajn u multietničkim državama, nacionalizam i etnički konflikt, te politički sistemi jugoistočne Evrope. Objavio je niz radova o institucionalnom dizajnu, nacionalizmu i politici u jugoistočnoj Evropi, i to u *Nationalities Papers*, *Third World Quarterly*, *Current History*, *International Peacekeeping*, *Ethnopolitics* i drugim žurnalima. Autor je i monografija *Nacionalizam u Srbiji od smrti Tita do pada Miloševića* (Münster: Lit Verlag, 2005, na njemačkom) i *Post-War Bosnia: Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector* (London: Palgrave, 2006), a uredio je ili bio korednik četiri knjige o jugoistočnoj Evropi.





**Analitika – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unaprijeđenje procesa njihovog donošenja.**

[www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)