

**Govor zamjenika predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH Ilije Filipovića na konferenciji „Dvodomni sustavi i predstavljanje regiona i lokalnih zajednica: Uloga gornjih domova u Europi“**

**Pariz, 21. veljače 2008.**

"Gospođo dopredsjednice Senata,  
Poštovane dame i gospodo,  
Uvažene ekscelencije,  
Drage kolegice i kolege ,

Počašćen sam pozivom na današnju konferenciju, zbog čega najsrdačnije zahvaljujem, jer ste na taj način pokazali izuzetan interes čuti i iskustva daytonske Bosne i Hercegovine u funkcioniranju dvodomne Parlamentarne skupštine u kontekstu predstavljanja teritorijalnih zajednica. Pokušat ću vam danas, prezentirati samo neka iskustva moje zemlje glede ustavnog uređenja, i ostvarivanja i funkcioniranja Doma naroda, kao Gornjeg doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Naša parlamentarna demokracija nema neku dugu tradiciju, niti golemo iskustvo, kao što je to u državama duge parlamentarne dvodomne tradicije. Naš primjer u cjelokupnom mnoštvu raznolikosti političkih sustava može biti posebno interesantan i zanimljiv, poglavito zbog toga što nam je potrebno razumijevanje i pomoć drugih europskih država i vaših demokracija za iznalaženje novih rješenja za bolju funkcionalnost svih razina vlasti u državi, a time i povećanu učinkovitost rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Ustavna situacija u Bosni i Hercegovini je vrlo složena. Poznata vam je činjenica da Bosna i Hercegovina ima Ustav, koji je ustvari Četvrti Aneks, od ukupno njih dvanaest, iz Daytonsko- Pariškog mirovnog sporazuma. Taj Ustav nikada nije prošao proceduru razmatranja i verificiranja u Parlamentu BiH, niti je bilo kada objavljen u službenom glasilu BiH. Bilo je nekih pokušaja da se Ustav BiH barem djelomice i amandmanski preuredi, ali se u tomu nije uspjelo, jer za to nije bilo potrebne

parlamentarne većine. Postoje mnogobrojne kritike i opravdane primjedbe domaćih i stranih ustavnih stručnjaka na račun postojećeg ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine. Mnoge od njih, s razlogom i vrlo uvjerljivo, dalo je i Venecijansko povjerenstvo, upozoravajući tijela vlasti u BiH na loša ustavna i zakonska rješenja kod izbora Predsjedništva BiH i državnog Doma naroda. Ključna je i gotovo jedinstvena primjedba da je tim ustavom predviđen takav politički sustav vlasti koji nije funkcionalan i koji zato onemogućuje državu BiH da profunkcionira kao normalna i demokratska država, koja bi mogla egzistirati bez pomoći i posredovanja međunarodne zajednice.

Unutarnja podjela Bosne i Hercegovine na dva potpuno različita entiteta, Federaciju BiH i Republiku Srpsku, bitno se odražava na strukturu Parlamentarne skupštine i njezino funkcioniranje. U biti, ona je potpuno proturječna etničkoj strukturi stanovništva, budući da je država BiH daytonskim mirovnim sporazumom definirana na apsurdan način: «kao troetnička za tri naroda, ali s dva entiteta za tri konstitutivna naroda» Ovakvo ustavno određenje ne osigurava institucionalnu jednakopravnost sve tri etničke zajednice, a bez te jednakopravnosti država BiH nema sigurnu ni perspektivnu budućnost. Ta složenost utjecala je i na potrebu da Dom naroda postoji, ne samo na državnoj, već i na entitetskoj razini. Iako i tu postoje različita entitetska rješenja, budući da Dom naroda u Republici Srpskoj faktički ne postoji, već u okviru jednodomne skupštine djeluje posebno Vijeće naroda, s posve različitom ulogom i ovlastima. Iz toga se vidi da u BiH jedan entitet ima dvodomni, a drugi jednodomni parlament, što pridonosi daljem povećanju nejedinstvenosti i asimetričnosti političkog sustava.

Dame i gospodo,

Dvodomni Parlament BiH je najmanji u Europi i ima samo 57 zastupnika u oba doma. Zastupnički dom 42 i Dom naroda, koji je izveden je iz entitetske strukture države, broji 15 zastupnika. U Domu naroda je deset zastupnika iz Federacije i pet iz RS-a, s tim što svaki od konstitutivnih naroda ima po pet zastupnika. Budući da je izričito propisano da Dom sačinjava po pet Bošnjaka, Hrvata i Srba, u strukturi Doma nije predviđena ni minimalna zastupljenost nacionalnih manjina, što je suprotno načelu ustavom propisane ne diskriminacije. Nominirani kandidati biraju se kao predstavnici naroda iz oba entiteta.

U Federaciji ih bira Dom naroda Federacije, a u drugom entitetu Skupština Republike Srpske.

Ključni razlog postojanja Doma naroda u BiH je osiguranje nacionalne jednakopravnosti kroz institut zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Za razliku od nekih drugih parlamenata, gdje gornji dom zastupa interese federalnih jedinica, ili jedinica lokalne samouprave, odnosno teritorijalnih zajednica, ovdje on štiti vitalne interese tri konstitutivna naroda. Iako su Zastupnički dom i Dom naroda u načelu ravnopravni, budući da jednako razmatraju i usvajaju sve zakonske prijedloge, imaju isti zakonodavni kapacitet, ipak se Dom naroda na određeni način javlja u kontrolnoj ulozi, tako što primarno brine o vitalnim nacionalnim interesima tri konstitutivna naroda. To znači da su zakoni prihvaćeni tek onda kada ih u istoj formi, nakon Zastupničkog, prihvati i Dom naroda. Za slučaj da većina članova Kluba bilo kojeg konstitutivnog naroda zatraži zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, zakon nije usvojen, a o činjenici povrede vitalnog interesa odlučuje Ustavni sud BiH. Osobno mislim kako nije dobro rješenje da se procedura o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa ne završava u Domu naroda, već se konačna odluka seli u Ustavni sud.

Nužnost dvodomnog parlamenta i postojanja Doma naroda osobito se pokazuje u etnički složenim državama, kakva je Bosna i Hercegovina.

Drage kolegice i kolege,

Institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa svakog konstitutivnog naroda u BiH također smatram nužnim, ali dijelim mišljenje Venecijanske komisije da njega treba jasno definirati, racionalno reducirati i umjereno koristiti, samo u ograničenom broju slučajeva. To jest najvažnija funkcija Doma naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ravnopravnost domova mora biti osigurana po svim pitanjima. Zalažem se za punu ravnopravnost parlamentarnih domova, uz adekvatnu, podjelu uloga, ovlasti i odgovornosti. Ali, zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u etnički pluralnim državama treba na odgovarajući način urediti i ostvarivati ne samo na razini države, već također i u teritorijalnim zajednicama lokalnog karaktera i značaja. I ne samo za tri konstitutivna naroda, već i u smislu zaštite odgovarajućeg položaja nacionalnih manjina i njihovih

prava na kulturnu i drugu autonomnost, kako je to predviđeno europskim konvencijama i drugim dokumentima.

Teritorijalne zajednice i pravo na lokalnu samoupravu u njima, smatram također izuzetno važnom temom ovoga skupa. One i njihovi lokalni organi vlasti važan su nadomjestak parlamentarizma i parlamentarne demokracije. Međutim, one su još važnije kao mjesto gdje građani izravno sudjeluju u vršenju lokalne vlasti i rješavanju za njih izuzetno važnih životnih pitanja na lokalnoj razini. Kritički osvrt na krupne nedostatke Daytonskog ustava Bosne i Hercegovine pokazuje njegovu nedorečenost posebno glede tretiranja teritorijalnih jedinica lokalne uprave i samouprave. Zapravo, daytonski ustav BiH je to pitanje potpuno zanemario i u cjelini prepustio entitetskim ustavima. Na taj način potpuno je onemogućeno predstavljanje teritorijalnih zajednica kroz Dom naroda državnog parlamenta, već je to prepušteno Domu naroda u Federaciji BiH i Vijeću naroda u Republici Srpskoj, koje nije drugi dom Skupštine RS-a nego faktički neka vrsta njezine komisije za međunacionalne odnose. Iz rečenog proizlazi da problematiku predstavljanja teritorijalnih zajednica kroz Dom naroda u Bosni i Hercegovini ne možemo razmatrati na državnoj, već samo u jednom entitetu. Pritom, treba istaći da su zasada u BiH općina i grad jedine teritorijalne jedinice lokalne samouprave. Županije/kantoni u FBiH su ustavom Federacije definirane kao federalne jedinice ovog entiteta.

U Federaciji BiH je, njezinim ustavom, bolje riješen Dom naroda, nego u Republici Srpskoj. Od teritorijalnih jedinica lokalne samouprave predviđene su samo općine i gradovi, i nema nikakve niže ustrojbene oblike. Naš Ustav ne predviđa postojanje regije, niti bilo kojeg drugog šireg oblika lokalne samouprave. Ako pod «regijom» ne bi netko podrazumjevaio današnja dva entiteta u koje su «ugurana» tri jednakopravna i konstitutivna naroda?

Zanimljivo je da Dom naroda Parlamenta Federacije BiH ima znatno veći broj zastupnika, nego isti dom na razini države. On broji 51 zastupnika.

U Republici Srpskoj, držim kao nedostatak što ne postoji Dom naroda kao gornji dom entitetskog parlamenta, kao što je to riješeno Ustavom FBiH.

Cijenjene dame i gospodo,

Ustavne promjene su, prema općoj ocjeni, nužno potrebne Bosni i Hercegovini, jer BiH, s postojećim ustavnim rješenjem, ne može biti dugoročno stabilna, a niti se može uspješno pripremiti za europske integracije. U tom pravcu vrše se određene pripreme, tako što uglavnom sve značajnije parlamentarne političke stranke imaju pripremljene vlastite prijedloge ustavnih promjena. Za njih su osobito zainteresirane hrvatske političke stranke u BiH, koje su svim drugim političkim strankama u BiH predložile temeljna načela ustavnih promjena, koje mogu poslužiti kao solidna osnova za vođenje dijaloga i stvaranja osnove za međusobno povjerenje. Ujedno bi to značilo važan iskorak u pravcu izlaska iz svojevrsne «pat pozicije» u kojoj se zemlja danas nalazi. Problem je što je zbog različitih politika, interesa i viđenja ustavnog uređenja gotovo nemoguće postići nužnu razinu kompromisa i međusobnog povjerenja. Moglo bi se reći da je BiH zato u jednoj svojevrsnoj i permanentnoj ustavnoj krizi, koju je moguće prevladati samo donošenjem potpuno novog Ustava, koji bi promijenio neodrživu daytonsku entitetsku strukturu države, čijom primjenom je zemlja sve više podijeljena između dva brojnija naroda, od kojih svaki dominantno upravlja s po jednim entitetom, u kojem ima većinsku vladu, dok treći, hrvatski narod, svoju jednakopravnost i konstitutivnost, u entitetima, ne ostvaruje niti de facto niti de iure.

Osobno ću biti sretan kada Bosnu i Hercegovinu uredimo na pozitivnim iskustvima zemalja razvijene parlamentarne demokracije. Kada uspijemo donijeti potpuno novi, moderan, Ustav na europskim načelima; BiH vidim i dalje kao zemlju s dvodomnim parlamentom, s riješenim nacionalnim pitanjima, bez bilo čije majorizacije, njezino funkcioniranje na potpuno jednakopravnim načelima za sva tri konstitutivna naroda, u budućoj federaliziranoj BiH, sa srednjom razinom vlasti koja mora imati i zakonodavnu, i izvršnu i sudbenu vlast, uz najviše standarde temeljnih ljudskih prava i sloboda za sve građane BiH. Moguća je i poželjna takva BiH u kojoj će svi njeni narodi i nacionalne manjine, dakle svi građani, bez obzira na nacionalnu i vjersku pripadnost, moći pristojno živjeti od vlastita rada, u uvjetima mira, povjerenja, tolerancije, međusobne jednakopravnosti i ljudskog dostojanstva. Vi nam u tomu možete mnogo pomoći, kako bismo koristeći vaša iskustva Bosnu i Hercegovinu tako uredili da ona

prestane biti zemlja unutarnjih konflikata, a da optimalno uređena postane dugoročno stabilnom i da onda kao takva, postane poželjnom i punopravnom članicom Europske obitelji." (kraj)