

Edin Šarčević*

Oduzimanje prava malobrojnim Hrvatima: o prigovorima integralnog HDZ-a

Sadržaj

1. Prigovori u tezama

2. Teze pojedinačno

2.1. *Predsjedništvo BiH i građanska država: plan Bošnjaka da preuzmu prevlast u BiH i kontrola dvije trećine predsjedništva pričom o građanskoj državi*

2.2. *Bošnjaci oduzimaju ustavno zajamčena prava malobrojnim Hrvatima.*

2.3. *Visoki predstavnik Christian Schmidt „nema druge nego nametnuti izmjene izbornog zakona tako kako je to naložio Ustavni sud BiH u predmetu Ljubić“.*

2.4. *Hrvatska je pod SAD-pokroviteljstvom stvorila Federaciju i tada potpisan sporazum o konfederaciji sa Hrvatskom nikad nije zaživio.*

3. Sinteza

1. Prigovori u tezama

Miro Kovač je član HDZ-a, povjesničar, političar i diplomata. Obnašao je važne funkcije u partiji, državi i diplomatiji. Bio je između ostalog i ministar vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske. Večernji list od 09. kolovoza 2022. godine donosi intervju¹ u kojem *Kovač* uglavnom govori o bosanskohercegovačkoj nacionalnoj politici i izbornom zakonodavstvu. Intervju u cjelini artikulira integralnu politiku HDZa prema BiH, a na više mjesta se interpretiraju važeći javnopravni, posebno ustavnopravni standardi BiH. O pozicioniranju Hrvata u političkom sistemu i bosanskohercegovačkim perspektivama eurointegracija nešto se ranije, priopćenjem od 20. svibnja 2022. godine², oglasila i HAZU. Ovdje se u trećem i četvrtom stavu o BiH također ističu teze koje je integralna HDZ već plasirala kao dio vlastite politike, a *Kovač* u osnovi ponovio u svom intervjuu. Umjesto mnoštva rasutih stavova o tzv. hrvatskom pitanju u BiH ili stavova institucionalizirane znanosti, ove teze bih – dijelom neizmijenjene – kao tipične zahtjeve integralnog HDZa, sveo na sljedeće stavove:

1. Postoji plan bošnjačke politike da se ostvari prevlast u FBiH, a zatim i u cijeloj BiH i već sada Bošnjaci kontroliraju dvije trećine Predsjedništva BiH što se prikrija „pričom o građanskoj državi“.

* Autor je profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Liepzi i predsjednik Centra za javno pravo.

¹ <https://www.vecernji.ba/vijesti/izmjene-izbornog-zakona-u-bih-zapad-mora-nametnuti-1608183> (09. 08. 2022, očitavanje 20. 08. 2022).

² Prilozi za zaštitu hrvatskih nacionalnih interesa prilikom pregovora Republike Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Srbijom u pogledu njihova ulaska u Evropsku Uniju: <https://www.info.hazu.hr/2022/05/prilozi-za-zastitu-hrvatskih-nacionalnih-interesa-prilikom-pregovora-republike-hrvatske-s-bosnom-i-hercegovinom-crnom-gorom-i-srbijom-u-pogledu-njihova-ulaska-u-europsku-uniju/> (očitanje 27. 08. 2022).

2. Bošnjaci oduzimaju ustavno zajamčena prava malobrojnim Hrvatima.
3. Visoki predstavnik *Christian Schmidt* je već šest puta koristio bonske ovlasti i on nema druge nego nametnuti izmjene izbornog zakona tako kako je to naložio Ustavni sud BiH u predmetu Ljubić.
4. Hrvatska je pod pokroviteljstvom SAD stvorila Federaciju. Potpisan je tada i sporazum o konfederalnim vezama između Hrvatske i Federacije, koji nikada nije zaživio.

Ustavno pravo BiH je kompleksan sistem koji je na više nivoa kodificiran u ustavnim tekstovima i pratećim podustavnim propisima. Iz njih se unatoč kompleksnosti mogu izvesti normativni principi i pravila prema kojima se moraju orijentirati i prigovor. U nastavku ću provjeriti da li navedene teze mogu izdržati test javnopravnih pravila koji važe u BiH.

2. Teze pojedinačno

2.1. Predsjedništvo BiH i građanska država: plan Bošnjaka da preuzmu prevlast u BiH i kontrola dvije trećine predsjedništva pri čom o građanskoj državi

Članovi bosanskohercegovačkog Predsjedništva se biraju prema građanskom principu, jedan „čovjek jedan glas“, odvojeno po entitetima, član Predsjedništva iz reda srpskog naroda u RS-u, a iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda u F BiH (član V Ustava BiH). Za razumijevanje njihovog izbora važno je razumijevanje njihovog mandata i njihovih nadležnosti. Ukratko, oni ne predstavljaju konstitutivne narode niti se biraju u funkciji predavljanja naroda, nego predstavljaju državu i državnu naciju u *internacionalnim* i građane entiteta u *nacionalnim/državnim* odnosima.³ Evropski sud za ljudska prava je npr. to potvrdio primjećujući da je Predsjedništvo BiH političko tijelo države i entiteta. Njegova politika i odluke imaju utjecaja na sve građane BiH, bez obzira da li oni žive u Federaciji ili u Republici Srpskoj ili pak u Distriktu Brčko. Prema tome, svakog građanina koji je uključen u politički život jednog entiteta ili distrikta se, očito, isto tako tiču političke aktivnosti kolektivnog šefa države.⁴ Na činjenicu da se Predsjedništvo BiH u legitimacionom smislu može pozvati samo na građane entiteta koji ih biraju upozoravao je i konačni autoritet za tumačenje Daytonskog mirovnog sporazuma, Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH: „*Podsjetio bih da državni zvaničnici u institucijama BiH koji su izabrani i imenovani sa teritorije entiteta nisu predstavnici entiteta nego države BiH. U skladu sa Aneksom 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Ustav BiH), državne institucije i državni zvaničnici vrše svoje dužnosti u skladu sa Ustavom BiH i odlukama institucija BiH, a ne entiteta.*“⁵ Sve to nalaže da se tvrdnja o bošnjačkoj (ili nekoj drugoj, hrvatskoj, srpskoj) kontroli Predsjedništva BiH mora uzimati s oprezom. Jedina pravno relevantna veza konstitutivnih naroda sa članovima Predsjedništva je da se biraju iz reda konstitutivnih kako bi se osigurala ravnopravnost. Na stvarnu nemogućnost bilo kakve političke kontrole mogli bi se pozvati samo nekonstitutivni, jer im je snagom ustava uskraćeno pasivno biračko pravo.

³ „Predsjedništvo je najviše kolektivno tijelo izvršne vlasti BiH, predstavlja i simbolizira suverenitet Bosne i Hercegovine, a zadatak mu je koordinirati, odnosno usklađivati rad njezinih institucija i braniti interese entiteta, što se odnosi na konstituirajuće narode i sve građane“ (čl. 1 st. 2 Poslovnika o radu Predsjedništva BiH od 23. 01. 2013, <http://www.predsjetnistvobih.ba/Print.aspx?id=54030>, 23. 01. 2013, očitavanje 20. 08. 2022).

⁴ Predmet Pilav protiv Bosne i Hercegovine, ESLJP 17. 05. 2016. aplikacija br. 41939/07.

⁵ Izjava visokog predstavnika *Valentina Inzka* od 25. 02. 2020, na web-stranici OHRa, pod linkom: <http://www.ohr.int/izjava-visokog-predstavnika-valentina-inzka-drzavni-zvanicnici-nisu-entitetski-predstavnici> (očitanje 27. 08. 2022).

BiH-narodi nemaju šta da traže u Predsjedništvu, ali imaju političke partije. Od sedam saziva su iz F BiH šest puta birani kandidati narodnjačke SDA i četiri puta kandidati narodnjačke HDZ. Tri puta je iz reda hrvatskog naroda biran *Željko Komšić*, jednom kao kandidat SDP BiH i dva puta kao kandidat DF-a. Svi su izbori provedeni pod istim uslovima i HDZ nije imao primjedbi do gubitka mjesta u Predsjedništvu. Prema tome, moguće je govoriti o kontroli Predsjedništva BiH putem političkih partija, ali nikako o kontroli jednog naroda. Razumije se da su političke partije zainteresirane za mjesto u Predsjedništvu. Skup nadležnosti dokumentira u kojoj mjeri one i njihovo članstvo profitiraju: vanjska politika i imenovanje predstavnika u diplomatskim misijama, ambasadama i međunarodnim organizacijama, zastupanje BiH u internacionalnim i evropskim integracijama, predlaganje državnog budžeta, zaključenje međunarodnih ugovora sa svim fazama pripreme. Kontrolirati jedno mjesto u Predsjedništvu znači kontrolirati protok vlastitog kadra u svim navedenim područjima. Uz to dolazi imenovanje savjetnika i eksperata, reprezentacija i putni troškovi – sve što donosi finansijske prednosti u potrošnji javnih sredstava i upravljanju sudbinama lojalnog kadra.

Ako postoji neki plan, čini se da je najbliže pameti da je to plan HDZa da *vladavinom u ime naroda* ovlada političkim, finansijskim i privrednim tokovima kako bi se osiguralo blagostanje vlastitoj funkcionerskoj klasi. Za postojanje plana „bošnjačke politike“ bi prvo morala postojati bošnjačka politika i njeni nosioci. Osim dvije (SDA i SBB) ni jedna politička stranka ne stavlja u fokus svoga djelovanja isključivo interese Bošnjaka, posebno, na štetu Hrvata, Srba i ostalih, tako da je zamisao o „planu bošnjačke politike da se ostvari prevlast u FBiH“ neuvjerljiv verbalni dodatak skupu političkih parola o Predsjedništvu BiH. Može biti samo riječi o planu pojedinih političkih partija. Ali, ni one ni po čemu nemaju kvalitet političkog predstavljanja jednog naroda u Predsjedništvu BiH. Birači se orijentiraju prema sumi kriterija od kojih etnička pripadnost nema primarnu ulogu. Za suprotan zaključak nedostaju validni dokazi i mjerljivi parametri, jer motive za izbor nije moguće objektivno utvrditi niti oni mogu biti predmet zakonom iznudljivih obaveza. U tom smislu bih izdvojio „empirijski nalaz“ iz prigodne fb-reakcije fra *Petra Matanovića*: „*Normalni i poštenu ljudi (građani) se uvijek opredjeljuju na izborima, ako im to zakon ne brani ili omogućuje, za onoga u koga imaju više povjerenja. Tako je to bilo i sa izborom gosp. Komšića. Ako su neki muslimanski vjerski službenici i preporučili da se glasa na taj način, poznato je, da i mnogi katolički vjerski službenici nisu bili skrštenih ruku!*“ Konačno, u izbornoj proceduri se svaki put nalazi više kandidata iz istog etno-korpusa, tako da pomisao na prevalenciju jednog naroda u Predsjedništvu BiH predstavlja političku parolu koja stoji izvan ustavom projiciranih pozicija.

Građanska država, tačnije njen prvi element je uspostavljen u političkom sistemu BiH načinom izbora Predsjedništva BiH, njegovim sastavom i nadležnostima. Drugi element građanske države je Predstavnički dom PS BiH. Njegove nadležnosti, sastav i način biranja poslanika uspostavlja klasičnu strukturu građanskog principa (čl. IV/2 Ustava BiH). Ovu činjenicu ističe čak i sudac Ustavnog suda RH *Mato Arlović* u jednoj studiji o Herceg Bosni⁶ koja apologetski, uz izraženu rezistenciju prema pravnim činjenicama, historiji uspostavljanja i djelovanja Herceg-Bosne i njenim institucionalnim posljedicama brani tezu o Herceg-Bosni kao legitimnom pravnom odgovoru hrvatskog naroda na rat, odgovoru koji je pod rukovodstvom predsjednika Hrvatske *Tuđmana* učvršćivao Bosnu i Hercegovinu i sprečavao njenu podjelu. Studija je u cjelini ideološki supstrat HDZa. No, *Arlović* izričito utvrđuje da je BiH „koja se ustrojava nametnutim Ustavom BiH (Aneks IV. Daytonskog sporazuma)“ *demokratska građanska država*⁷.

⁶ M. Arlović, *Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2017.

⁷ Isto, s. 51.

Zbog toga bih u sljedeći element iz kataloga političkih proizvoljnosti uvrstio tvrdnju da se „pričom o građanskoj državi“ prikriva politička dominacija jednog naroda. Građanska država u BiH je od 1995. godine ustavna kategorija koja se politički verificira i koja je dopunjena principom „etnička država“. U praksi je princip „etničke države“, zahvaljujući ideologemu o tronarodnoj konstituciji BiH i političkim falsifikatima ustavnopravnih naloga, uspostavljen u politički projekt čije je elemente, dobrim dijelom, izgradila integralna HDZ-politika parolom o ugroženosti hrvatskog naroda i o HDZ-ovom ekskluzivizmu na hrvatsko predstavljanje. Zapravo, ovaj (nesavršeni) građanski princip za izbor članova Predsjedništva predstavlja rješenje koje ima perspektivu. Lako je zamisliti kako bi funkcionirao sistem da je BiH jedna izborna jedinica i da građani iz RS-a mogu birati člana iz reda hrvatskog ili građani F BiH člana iz srpskog naroda. Bila bi to zasigurno drukčija predizborna retorika i bitno drukčija odgovornost izabranih članova. Današnje rješenje ostaje kao dokumentirani dokaz da član predsjedništva iz RSa, osloncem na izbornu bazu etnički očišćenog teritorija, može dovesti ovu instituciju na rub karikaturalnosti, a vlastitu politiku voditi kao nacionalističko divljanje.

Prema tome, teza o bošnjačkoj kontroli dvije trećine Predsjedništva BiH, o planu bošnjačke politike da ostvari prevlast u F BiH i u BiH i o pokrivanju ovih namjera „pričom o građanskoj državi“ nije validan argument. On nema potporu javnopravnih činjenica.

2.2. Bošnjaci oduzimaju ustavno zajamčena prava malobrojnim Hrvatima.

Ova teza podrazumijeva da se u pravnom sistemu Hrvatima kao etničkoj grupi u ustavnom statusu konstitutivnog naroda zajamčena izvjesna kolektivna prava koja im oduzima druga grupa (Bošnjaci). Termin *oduzimanja* se može razumijevati samo kao prisvajanje tuđih prava, odnosno kao sprečavanje da se izvjesna grupna prava koriste u punom kapacitetu. Autori ovakvih primjedbi nikad ne navode o kakvim se pravima radi tako da se u pravnotehničkom smislu o tome može samo nagađati i spekulirati o kojim se pravima radi i da li je riječ o miješanju, o ograničavanju ili o kršenju kolektivnih prava.

Individualna i kolektivna prava su u pravnom sistemu BiH zajamčena standardima koje uspostavljaju različiti internacionalni sporazumi, kako su navedena u članu II Ustava. Radi se najprije o ukupno trinaest prava koje izričito nabraja ustavni tekst, a zatim o pojedinim garancijama Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama sa protokolima kao i o pravima koja se mogu izvesti iz ukupno petnaest internacionalnih dokumenata koji su ratificirani za područja zaštite ljudskih prava i sloboda i humanitarnog međunarodnog prava: od Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju genocida (1948), preko oba pakta o građanskim, političkim, ekonomskim i socijalnim pravima i slobodama (1966) i Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (1979) do Evropske konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (1994). Osim toga u tekstu Aneksa 4 (Ustava) su na različitim mjestima garantirana dodatna ljudska prava. Tako su izdvojena posebna kolektivna prava tri naroda na konstitutivni status (Preambula, čl. 10, zadnja alineja), zatim ekonomske slobode kretanja (član I/4), dalje, zagarantirana je zabrana diskriminacije u pogledu svih prava iz člana II i Aneksa 1 Ustava (čl. II/4) i pravo izbjeglih i raseljenih osoba na povratak u prijeratna mjesta (čl. II/5 Ustava).

U pogledu spomenutog „oduzimanja“ bi se prvo moralo utvrditi da postoje kolektivna prava na koje se može pozvati jedan konstitutivni narod, zatim da postoji akt kojim se takvo pravo ograničava ili krši i, konačno, da li je ograničenje/kršenje u svakom konkretnom slučaju opravdano. Na umu se uz sve to mora imati činjenica da pojedini pripadnici kolektiva uživaju ova prava i da se u svakoj konkretnoj situaciji na njihovu povredu mogu u prvom redu pozvati pojedinci, dakle

fizičke osobe koje su pripadnici kolektiva čija se prava krše. Pojedinaac može dokazati kršenje kolektivnih prava indirektno, naime, dokazujući da mu je povrijeđeno neko pravo koje inače pripada njegovoj zajednici kao specifično pravo kolektiva. Primjer je kršenje zabrane diskriminacije na etničkoj osnovi u vezi sa ravnopravnošću jezika u upravi i školama, ili kršenje pasivnog biračkog prava na osnovu nepripadnosti jednoj etničkoj zajednici, ili npr. kršenje prava na povratak na osnovu pripadnosti jednom narodu i sl.

Moguća područja povrede bi se mogla utvrditi na osnovu konstruiranja izvjesnih garancija koje bi mogle doći u obzir kao predmet povrede. Radi se o pravima koja se mogu korporativno uživati (sloboda vjeroispovijesti ili sloboda udruživanja, izražavanja okupljanja i sl) i o pravima koja se garantiraju kolektivitetima, dakle grupama ljudi koje se mogu identificirati na osnovu objektivnih karakteristika (pravo na samoopredjeljenje, na konstitutivnost, na efektivnu garanciju manjinskih prava i sl). Međutim, do danas ni jedan pripadnik hrvatskog naroda nije pred nekom sudskom instancom pokrenuo postupak zbog povrede nekog kolektivnog prava hrvatskog naroda. Tako se ni ne može tačno utvrditi o kakvim se povredama i o kakvim se pravima radi. Za razliku od povreda pasivnog biračkog prava koje su u korist nekonstitutivnih, Bošnjaka, Srba i nacionalnih manjina utvrđene sudskim presudama⁸, nema ni jednog postupka ili presude kojom su utvrđene specifične povrede nekog ustavno zajamčenog prava malobrojnom hrvatskom narodu. Bez takvog postupka i bez odluke neke instance koja autoritetom nezavisne, stručne i opunomoćene institucije može utvrditi povredu kolektivnog prava, ne može se ustanoviti ni ko ih krši, ni o čemu se zapravo radi. Tvrdnja integralnog HDZ-a o bošnjačkom oduzimanju ustavno zajamčenih prava malobrojnom hrvatskom narodu iz javnopravne perspektive predstavlja politički ideologem koji kao zaseban element ulazi u katalog propagande integralnog HDZ-a.

Odluka Ustavnog suda BiH U 23/14 („Ljubić-odluka“ ili „odluka o legitimnom predstavljanju“) ni jednim stavom ne preuzima tezu o specifičnom kršenju ustavnih prava Hrvata, nego govori o povredi načela konstitutivnosti, odnosno, ravnopravnosti bilo kojeg konstitutivnog naroda⁹. Riječ je, dakle, o propisima Izbornog zakona BiH koje Ustavni sud smatra neustavnim zbog toga što krše ustavno načelo konstitutivnosti i jednakosti tako što ne osiguravaju da se u Domu naroda FBiH omogućiti donošenje demokratskih odluka isključivo legitimnim političkim predstavljanjem koje bi bilo zasnovano na demokratskom izboru onog konstitutivnog naroda koje predstavlja i čije interese zastupa¹⁰. Takva logika podrazumijeva, i to Ustavni sud formulira, da je svaki konstitutivni narod u pogledu vlastitog predstavljanja oštećen spornim propisima. Zbog toga se ni u ovom predmetu ne vidi osnov za tvrdnju o „bošnjačkom oduzimanju ustavno zajamčenih prava malobrojnim Hrvatima“.

O ovoj odluci još u nastavku.

2.3. Visoki predstavnik Christian Schmidt „nema druge nego nametnuti izmjene izbornog zakona tako kako je to naložio Ustavni sud BiH u predmetu Ljubić“.

Ovdje se najprije potrebno prisjetiti odluke Ustavnog suda BiH U 23/14 budući da u samoj odluci Ustavni sud nije izrekao nikakve naloge *C. Schmidtu*, posebno naloge o izmjenama Izbornog zakona BiH. Njegov nalog se odnosi samo na Parlamentarnu skupštinu BiH koja je bila u obavezi da provede odluku US BiH i da uskladi sa Ustavom BiH dva propisa iz Izbornog zakona BiH koji su

⁸ Sejdić-Finci vs. BiH, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06; Zornić vs. BiH, aplikacija br. 3681/06; Pilav vs. BiH (bilj. 4); Šlaku vs. BiH, aplikacije br. 56666/12; Pudarić vs. BiH Aplikacija br. 55799/18.

⁹ Usp. st. 60 Odluke U 23/14.

¹⁰ Ovdje sam parafrazirao teško razumljiv stav 55 iz Odluke U 23/14.

proglašeni neustavnim. Zatim se mora ukazati na činjenicu da je na 105. plenarnoj sjednici, održanoj 06. jula 2017. godine, Ustavni sud BiH utvrdio da Parlamentarna skupština BiH nije u datom roku (šest mjeseci od dostavljanja odluke) izvršila Odluku Ustavnog suda BiH broj U 23/14 od 01. decembra 2016. godine pa da odredbe „*Potpoglavlja B člana 10.12. stav 2. u dijelu koji glasi: 'Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu' i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe člana 20.16.A stav 2. tačke a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja rješenja (...)*“¹¹. Rješenje je objavljeno u Službenom glasniku broj 54 koji nosi datum 28. jula 2017. godine¹¹. Prema tome, neustavne odredbe Izbornog zakona BiH su prestale da važe sa 29. julom 2017. godine. Konačno, mora se napomenuti da Ustavni sud nije utvrdio da je cijeli Izborni zakon BiH u suprotnosti sa Ustavom.

To za praksu znači da Izborni zakon BiH ostaje na snazi i da će se primjenjivati bez odredbi koje su neustavne. Ovo podrazumijeva da će se za konstelacije koje su pokrивane neustavnim propisima (popunjavanje Doma naroda Parlamenta F BiH), standardnim tehnikama tumačenja iznalaziti adekvatna rješenja i da će se primjenjivati ostali propisi koji uključuju i Ustav F BiH.

Što se tiče *nametanja* Izbornog zakona nesporno je da Visoki predstavnik ima nadležnost da kao vrhovni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja (članovi II. 1. d i 5 Aneksa X) intervenira u postojeće zakone ili da utvrđuje tekst zakona koji potom stupa na snagu na privremenoj osnovi, naime, sve dok ga skupština BiH ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta. On, dakle, prema vlastitoj procjeni može mijenjati tekst postojećeg Izbornog zakona BiH ili donijeti novi zakon. Ovdje se, međutim, ne radi o izvršenju naloga Ustavnog suda, jer takav nalog njemu nije upućen. Visoki predstavnik izmjene zakona može poduzeti samo kao vlastitu nadležnost koja se mora kretati u okvirima Aneksa X. On se pri tom može oslanjati na odluke Ustavnog suda BiH i mora u svoje odluke ukalkulirati relevantne presude Evropskog suda za ljudska prava.

Visoki predstavnik ne može, ipak, proizvoljno intervenirati u ustavni sistem. Njegova diskreciona ovlaštenja se odnose na *nadgledanje* (kontrolu) mirovnog sporazuma i na *ispomoć* (olakšavanje) pri iznalaženju rješenja za probleme koji se mogu pojaviti prilikom provedbe civilnog dijela sporazuma. U takva ovlaštenja ulaze sve intervencije koje su prema procjeni Visokog predstavnika (čl. 2 st. 1 d Aneksa 10) potrebne za *uspostavljanje političkih i ustavnih institucija* u BiH ili za *održavanje slobodnih i poštenih izbora* (čl. 1 st. 1 Aneksa 10). Time su određene i granice intervencijama: Visoki predstavnik ima uporište u Aneksu 10 da kontrolira provođenje i da poduzima mjere koje su u funkciji provođenja mirovnog sporazuma. On nije ovlašten da intervenira u pravne sisteme entiteta sve dok su oni u skladu sa mirovnim sporazumom, odnosno sa Aneksom 4 (Ustavom BiH) i da na taj način ograničava njihovu (ustavom zagarantiranu, regulativnu) autonomiju.

To u vezi sa trećom tezom znači da intervencije u Izborni zakon BiH imaju svoje granice u ustavnim propisima entiteta ili temeljnim materijalnim vrijednostima na kojima počiva ustavni/politički sistem entiteta. Nedopuštena su *materijalna rješenja* čijim bi se nametanjem derogirali ustavni propisi entiteta i njihove temeljne vrijednosti. Formulirano drukčije: nametanje izmjena Izbornog zakona BiH kojima bi se mijenjale materijalne vrijednosti ustava entiteta, odnosno kojima bi se direktno interveniralo u ustavni tekst F BiH stoji izvan dopuštenih intervencija Visokog predstavnika. Izuzetak od ovog pravila bi utemeljile odluke Ustavnog suda

¹¹ Rješenje se može preuzeti putem internet stranice US BiH, na linku <http://www.sluzbenilist.ba/page/-akt/zhHohz4nh78h77XvU5Hgztz5k76kjn45hw> (očitanje 27. 08. 2022).

BiH kojima bi se zahtjevalo usklađivanje entitetskih ustava sa Daytonskim mirovnim sporazumom (tako npr. set amandmanskih izmjena iz 2002. radi usaglašavanja entitetskih ustava sa odlukama Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti ili set amandmana za reformu odbrane iz 2003. radi usaglašavanja sa odlukama Upravnog vijeća za implementaciju mira). Za izmjene izbornog prava, takve odluke nema.

Prema tome, intervencije u Izborni zakon BiH „tehničke prirode“ je lako opravdati potrebom održavanja slobodnih i poštenih izbora koji su u funkciji uspostavljanja političkih i ustavnih institucija u BiH, pa samim time i u funkciji ispomoci kod iznalaženja rješenja za problem izbornog prava. Visoki predstavnik se u tom pogledu kreće unutar ovlaštenja iz Aneksa 10. Međutim, uvođenjem izbornih kvota i ograničavanje izbora po kantonima na osnovu etničke pripadnosti je višestruko problematično. Čini se da bi ovakva intervencija osim izmjene Izbornog zakona BiH podrazumijevala i izmjenu Ustava F BiH i ustavnog principa ravnopravnosti naroda. Time bi Visoki predstavnik stajao izvan ovlaštenja koja mu daje Aneks 10. Na to, prije svega, upućuje činjenica da su odredbe Ustava F BiH na pravnoj snazi i da do danas nije osporena njihova ustavnost (dakle, usklađenost sa mirovnim sporazumom). One su, prema tome, u skladu sa Mirovnim sporazumom u cjelini i sa Aneksom 4 (Ustavom BiH). Osim toga ne vidi se kako bi uvođenje kvota doprinosilo održavanju poštenih izbora, kako to definira Aneks 10, član 1 stav 2 d). Za ovo su relevantne prognoze koje se odnose na inkorporaciju odluka Evropskog suda za ljudska prava u izbornu pravo i entitetski ustav, kao i na posljedice po politički sistem zemlje. *Prva* prognoza se tiče povrede aktivnog biračkog prava Srba i Hrvata u kantonima u kojim ne prelaze predviđenu troprocentnu-kvotu. Čini se da „*pod*-kvotirani narodi“ davanjem glasa predstavniku svog naroda ne bi s kantonalnog nivoa mogli biti predstavljeni u Vijeću naroda F BiH. *Sljedeća* prognoza se veže sa prethodnom i odnosi se na de-facto obesmišljavanje kandidiranja na izborima članova naroda u kantonima u kojima ne dostižu predviđenu kvotu. Ovdje je riječ o faktičkom sprečavanju koje bi kršilo princip pasivnog biračkog prava za sve državljane pod jednakim uslovima. *Konačno*, može se prognozirati da bi kvotiranje etničke pripadnosti vodilo prema diskriminaciji pripadnika određenih naroda na osnovu mjesta prebivališta zbog toga što bi bili nepovoljnije tretirani nego „sunarodnjaci“ koji prebivaju u kantonima sa prekoračenom kvotom.

Ostale prognoze koje se odnose na dalju etnizaciju političkog sistema nisu prema mom mišljenju pravno relevantne s obzirom na činjenicu da cijeli ustavni poredak na visoko mjesto ustavnih vrijednosti postavlja konstitutivne narode, zahtjeva, dakle, odgovarajuću etnizaciju političkog sistema. Ovo bi planirano kvotiranje samo dodatno osiguralo čime se ne bi izlazilo izvan ustavnih okvira. Sve u svemu treća teza nema nikakvu osnovu u javnom pravu Bosne i Hercegovine. Ona također ulazi u katalog političkih želja koje se ne mogu dovesti u vezu sa pravnim činjenicama i propisima.

2.4. Hrvatska je pod SAD-pokroviteljstvom stvorila Federaciju i tada potpisan sporazum o konfederaciji sa Hrvatskom nikad nije zaživio.

Teza jednom implicira hrvatsko „vlasništvo“ nad Federacijom koje se konstituiralo njenim stvaranjem, dakle jednostranim aktom kojim se uspostavlja jedan javnopravni fenomen. Drugi put implicira zahtjev da se Federacija BiH u današnjoj formi uveže u konfederalne veze sa Republikom Hrvatskom.

Prvu implikaciju obesnažuju ustavni dokumenti i izjave o prihvatanju prijedloga Ustava F BiH (*Alija Izetbegović, Haris Silajdžić, Franjo Tuđman i Krešimir Zubak*) i izjava o okvirnom

sporazumu o konfederaciji BiH i Hrvatske (*Alija Izetbegović* i *Franjo Tuđman*) od 18. marta 1994. godine (Washington). U izjavama se potvrđuje „saglasnost potpisnika“, ističe se „zajednička želja“ da se uspostavi mir, potvrđuje se „saglasnost delegacija“ i da su se ranije „složili na sastanku“, ukratko izjave dokumentiraju slobodno izražene volje ugovornih strana. Ne postoji ni jedna, apsolutno ni jedna formulacija koja bi upućivala na činjenicu da Hrvatska jednostrano uspostavlja Federaciju ili da diktira ustavnopravne dokumente kao izraz vlastite regulativne moći. Sporazum je uspostavljen pod međunarodnopravnim pritiskom USA, no on je na jednak način utjecao i na hrvatsku i na bosanskohercegovačku stranu, ne ostavljajući nikakvog prostora uobrazilji da je Hrvatska jednostrano stvorila Federaciju. Jedino je sporno pitanje o ugovornim odnosima, naime, ko je u čije ime zaključivao pojedine sporazume i da li su *Izetbegović* i *Silajdžić* zastupali Muslimane (kasnije Bošnjake) ili su djelovali u ime Republike BiH. Za obje varijante je njihov mandat sporan, posebno ustavnopravni osnov. No, o tome se nerado govori.

Ni druga implikacija nema potporu u javnopravnim dokumentima. Relevantna su dva: Okvirni sporazum o Federaciji BiH od 01. marta 1994. (Washington)¹² sa Izjavom o saglasnosti i Nacrtom o prethodnom sporazumu o Konfederaciji između Republike Hrvatske i Federacije koju su potpisali *Krešimir Zubak*, *Haris Silajdžić* i *Mate Granić* i Odluka o proglašenju Ustava i Ustav Federacije BiH od 30. marta 1994. godine (Sarajevo)¹³. Federacija BiH je, prema ovim dokumentima uspostavljena na principu suverenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike BiH. Unutrašnje uređenje je – produkt realpolitike – uspostavljeno na principima federacije kantona za područja sa bošnjačkom i hrvatskom većinom. Svi dokumenti istovremeno propisuju uključenje teritorija sa srpskom većinom u federaciju i ponavljaju da će se odluka o ustavnom ustrojstvu područja s većinskim srpskim narodom riješiti naknadno (dio I, stav 3. Okvirnog sporazuma o Federaciji BiH i član II/1 stav 2 Ustava F BiH).

Princip teritorijalnog integriteta i federalizacija teritorija koji su pod kontrolom Srba, Hrvata i Armije BiH dokazuje da je Republika BiH, a ne njen dio, projecirana kao subjekt konfederalnog ugovora sa Hrvatskom. Napomenuo bih da se zakonodavna aktivnost parlamenta F BiH sve do 18. decembra 1996. paralelno bilježila u dva službena glasila, u Službenom listu Republike BiH i Službenom glasniku F BiH, što po sebi potvrđuje princip teritorijalnog integriteta u prelaznom periodu od Republike BiH do Federacije BiH. Daytonskim sporazumom je jedan de-facto režim iz „prirodnog stanja“ preveden u „pravno stanje“ uspostavljanjem entiteta Republika Srpska, a Federacija BiH je prevedena u ustavni entitet za teritorij pod kontrolom Armije BiH i onog teritorija koji su zajednički kontrolirali HVO i HV. Konfederalni ugovor, koji se odnosio na cijelu državu, je ovim postao bezvrijedan: on je derogiran sa stupanjem na snagu daytonskog modela. Osim historijskog on nema nikakav praktičan značaj.

Pozivanje na konfederalni sporazum iz 1994. godine i isticanje hrvatskog regulativnog patronata nad Bosnom i Hercegovinom ulazi također u red široko rasprostranjenih ideologema integralnog HDZa. Oni se ne mogu ni dokumentirati, ni dovesti u racionalne okvire javnopravnih činjenica.

3. Sinteza

Skup prigovora koje integralni HDZ, koordiniranom dinamikom hercegovačkog i hrvatskog krila, stavlja „političkom Sarajevu“ predstavlja zapravo niz političkih želja i zahtjeva koji se postavljaju pred bosanskohercegovačkog zakonodavca i parlamentarne političke partije. Samo kao političke

¹² <https://yuhistorija.com/serbian/doc/washingtonski%20sporazum.pdf> (očitanje 27. 08. 2022).

¹³ <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/ustav-federacije-bih.pdf> (očitanje 27. 08. 2022).

želje/zahtjevi ovakvi prigovori imaju izvjesnog smisla, budući da artikuliraju programske ciljeve jedne političke partije. Kada ih iznosi hercegovačko krilo, oni zvuče kao dugoročna strategija koja *in capita et in membris* sažima inicijalnu energiju „Hrvatske zajednice Herceg-Bosna“. Kada ih iznosi hrvatsko krilo, oni zvuče kao miješanje u unutrašnje stvari susjedne države. U funkciji političkog programa/strategije prigovori ne dobacuju dalje od spektra zahtjeva čiju prihvatljivost treba testirati u parlamentarnoj proceduri BiH. Ništa više! Argument koji potkrepljuju ove prigovore vjerovatno imaju neki smisao u poretku vrijednosti integralne HDZ-politike koja dugoročno računa sa podjelom BiH i oživljavanjem „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“ kao države hrvatskog naroda. U taj opis ulazi i potreba da se HDZu osigura status ekskluzivnog predstavnika hrvatskog naroda i na toj premisi ustavom zagantirano paritetno učešće u vlasti. No, to je tema za sebe i ona spada u domen političke programatike, a ne u domen racionalnog prava.

Međutim, praktična politika ne djeluje u pravnom vakumu. Ona mora vlastite pravce djelovanja držati u okvirima javnog prava, dakle u okvirima važećeg ustavnog sistema i njegovih institucionalnih rješenja. Ni jedan od ovdje razmatranih prigovora o ugroženosti manjinskog naroda, u različitim varijantama, ne može biti utemeljen u institucijama i propisima. Navedene teze nisu ništa drugo do integument trećeg entiteta koji se ne može razviti u okvirima važećeg ustavnog prava. Za njihovo ostvarenje je potrebna obuhvatna izmjena ustava na svim nivoima. U postojećim okvirima zahtjevi integralnog HDZa predstavljaju neutemeljene ideologeme koji su, čak i kad ih prati hadezeovski institucionalizirana znanost, podobni samo za animaciju pučanstva i podizanje socijalnih tenzija. Ne može se isključiti da je upravo to temeljni scenarij. Prema njemu se tako treba i postaviti.