

Nedim Kulenović\*

**(Ne)konzistentnost „diferenciranog građanstva“ u  
Preporukama za promjenu Ustava Federacije BiH**

Sadržaj

1. Uvod
2. Diferenciranje građanstva
3. Mogućnost opravdanja?
4. Pravna (ne)odbranljivost
5. Zaključak

**1. Uvod**

Jedna od karakteristika ustavnih sistema u BiH, pa i onog Federacije BiH, jeste postojanje interne antinomičnosti koja se ogleda u činjenici da su „pojedina ustavna rješenja uzajamno proturječna, i da se, unatoč jednakoj pravnoj snazi, uzajamno isključuju“.<sup>1</sup> Ekspertna grupa za reformu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (Ekspertna grupa) za regulativno područje ljudskih prava i osnovnih sloboda u Ustavu FBiH zapaža da u smislu antinomičnosti postoji „nekonzistentnost“ između garantovanih ljudskih prava. Posebno se ističe pravo na nediskriminaciju iz normativnog dijela i preambule Ustava FBiH, gdje se vrši „nominalno razlikovanje“ nosilaca suvereniteta, a što u konačnici vodi „različit[om] tretman[u] u pravima“.<sup>2</sup>

U „Preporukama za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine“<sup>3</sup> Ekspertna grupa pristupa rješavanju ovog „temelnog problema“<sup>4</sup>, kroz proces značajnijeg uključivanja do sada

\* Autor je magistar prava i saradnik CJP.

<sup>1</sup> E. Šarčević, *Ustav iz nužde: konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 314. Usp. također: E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 75. Općenito: Frédéric Rouvillois (ur.), *Pravo: uvod, izbor tekstova, komentari, podsjetnik*, Sarajevo 2004, ss. 191-193.

<sup>2</sup> Ekspertna grupa za reformu FBiH, *Ustavna reforma Federacije Bosne i Hercegovine: analiza opravdanosti* Mostar/Sarajevo/Tuzla 2013, s. 8 (u daljem tekstu: „Analiza“). Dostupno na: *Ustavna reforma FBiH*, 31. 05. 2013, <http://ustavnareformafbih.blogspot.com>, pristupljeno: 09. 06. 2013. Za općeniti prikaz fenomenologije takvog različitog postupanja, usp. N. Kulenović, I. Hadžialić-Bubalo i M. Korajlić, Presuda Sejdić/Finci protiv Bosne i Hercegovine: Konkretna posljedice – prvi pregled, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 1-2/2010, ss. 18-36.

<sup>3</sup> Ekspertna grupa za reformu FBiH, *Preporuke za promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*, 29. 05. 2013. (Preporuke). Dostupno na: *Ustavna reforma FBiH*, 31. 05. 2013, <http://ustavnareformafbih.blogspot.com>, pristupljeno: 09. 06. 2013.

diskriminiranih grupa u strukturu vlasti u FBiH. Preporuke, koje se u ovoj formi trebaju shvatiti kao „pluraliziranje etnokratije“,<sup>5</sup> prvi put u normativnom dijelu ustavnog teksta cijepaju do sada jedinstvene kategorije „Ostalih“ na dvije grupe, odnosno na pripadnike nacionalnih manjina i na etnički neopredijeljene građane. Pripadnost jednoj od ove dvije grupe za posljedicu ima dalje statusno razlikovanje koje se, barem po jednom čitanju predmetnih preporuka, ogleda u mnogostrukoj diskriminaciji pripadnika nacionalnih manjina. U nastavku ove analize slijedi osvrt na način na koji je Ekspertna grupa pristupila ovom pitanju.

## 2. Diferenciranje građanstva

Federacija se u Preporukama definiše kao „zajednica jednakopravnih građana“ (§ 3). S obzirom na princip „diferenciranog građanstva“, koji je po Ekspertnoj grupi imanentan podijeljenim društvima,<sup>6</sup> prethodno spomenuta zajednica građana sastoji se iz sljedećih kategorija:

- a) „pripadnika konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata, Srba)“;
- b) „pripadnika nacionalnih manjina“ i
- c) „onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda (jer se ne mogu ili ne žele tako odrediti)“.<sup>7</sup>

Ogledni primjer ovakve diferencijacije vidljiv je u prijedlogu koji se tiče minimalne zastupljenosti u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, gdje su konstitutivni narodi zastupljeni sa najmanje četiri člana, pripadnici nacionalnih manjina sa dva, dok najmanje jedan član dolazi „iz reda građana koji ne pripadaju ni konstitutivnim narodima ni nacionalnim manjinama“ (§ 56).<sup>8</sup> S obzirom da je treća kategorija građana najbliža političkom statusu koji bi se mogao označiti kao „apstraktni građanin“, ironično je, iako objašnjivo u kontekstu bosanskohercegovačkog ustavnopravnog uređenja, da postoji nužnost da se toj kategoriji garantuje minimalna zastupljenost u parlamentarnom domu koji bi po definiciji trebao da bude predstavništvo (apstraktnih) građana.

Bitno je također primijetiti zasebnost treće kategorije („oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda“), koja ne uključuje drugu, odnosno pripadnike nacionalnih manjina. Ovo je jasno i iz prijedloga koji se tiče izmjene preambule Ustava FBiH, gdje se čini jasno razlikovanje dvije kategorije (§ 12).<sup>9</sup> Na mjestima gdje se vrši trodjelna diferencijacija

<sup>4</sup> Iz izlaganja Krešimira Zubaka, člana Ekspertne grupe, na skupu Strategija ustavnih promjena: preporuke za promjenu Ustava FBiH, u organizaciji Centra za javno pravo, Sarajevo, 03. 07. 2013.

<sup>5</sup> E. Hodžić i N. Stojanović, *Novi-stari ustavni inženjering?*, Sarajevo 2011, s. 15.

<sup>6</sup> V. Analiza (bilj. 2), s. 9.

<sup>7</sup> Bez ulaženja u detalje, treba primijetiti da su po ovoj koncepciji konstitutivni narodi, odnosno njihovi pripadnici, nužno i građani, odnosno da je „građanin“ superordiniran pojam. Stoga, ne čini se dosljednim nastavak diskursa o jednakopravnosti građana i naroda (Analiza, bilj. 2, s. 4; Preporuke, bilj. 3, § 7, § 128). Također, nije jasno da li druga kategorija pravi razliku između priznatih i nepriznatih nacionalnih manjina. Konačno, nije sasvim jasno ni šta bi značilo da se određeni građanin „ne može“ izjasniti kao pripadnik konstitutivnog naroda, osim ako se ova modalna tvrdnja ne odnosi na kognitivnu disonancu „biranja“ (npr. miješani brakovi).

<sup>8</sup> Usp. također prijedlog § 150 (kod broja ministarstava u vladi kantona „voditi računa o proporcionalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, a najmanje jedan ministar mora biti iz kategorije onih koji ne pripadaju konstitutivnim narodima“), § 83 (sastav Vlade Federacije).

<sup>9</sup> V. Analiza (bilj. 2), s. 8.

građanstva,<sup>10</sup> kao u prethodnom primjeru minimalne zastupljenosti u Predstavničkom domu, sumnje nema. Ipak, treba primijetiti da i u takvim slučajevima imenovanje ove grupe nije izvršeno dosljedno, te se koriste različite varijante: „onih koji se tako [kao pripadnici konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina, op.a.] ne izjašnjavaju“ (§ 14), „iz reda građana koji ne pripadaju ni konstitutivnim narodima ni nacionalnim manjinama“ (§ 56), „građan[i] koji se ne žele opredijeliti kao pripadnici etničkih grupa i nacionalnih manjina“ (§ 126), „oni koji ne pripadaju konstitutivnim narodima“ (§ 131, 150), te „etnički neopredijeljeni“ (§ 165, 166). Tamo gdje se vrši dvodijelna diferencijacija,<sup>11</sup> u pojedinim slučajevima moglo bi se razumno tvrditi da se radi o trećoj kategoriji – npr. „koji se ne žele opredijeliti kao pripadnici etničkih grupa“ (§ 176) – s obzirom da je etnički element konstitutivni dio pravne definicije (priznate) nacionalne manjine.<sup>12</sup> Međutim, u najvećem broju slučajeva koristi se izraz „iz reda“, odnosno „iz grupe građana koji se *ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda*“. Da li taj izraz uključuje i drugu i treću kategoriju, odnosno i nacionalne manjine i etnički neopredijeljene,<sup>13</sup> ili samo treću? I pored nedosljednosti u imenovanju, odnosno razlikovanju te dvije kategorije, s obzirom na način definisanja Federacije, a u vezi prijedloga izmjene preambule Ustava FBiH, odnosno imajući na umu relevantne dijelove Analize i Preporuka, može se zaključiti da se radi samo o trećoj kategoriji.<sup>14</sup>

Prethodni zaključak je značajan zato što se u Prijedlozima na više mjesta, shodno ideji diferenciranog građanstva, vrši razlikovanje tri kategorije građana i to s obzirom na spektar političkih prava koja im se garantuju. Kao što je već istaknuto, dosadašnja kategorija „Ostalih“ se raslojava na dvije, odnosno pripadnike nacionalnih manjina, te one koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Ove dvije kategorije ne tretiraju se jednako, tako da u barem jednom prijedlogu – minimalna zastupljenost u Predstavničkom domu (§ 3) – pripadnici nacionalnih manjina imaju povoljniji položaj u odnosu na treću grupu građana. Ipak, u najvećem broju prijedloga pripadnici nacionalnih manjina bivaju diskriminirani, tako što su u potpunosti isključeni iz režima podjele vlasti sa pripadnicima konstitutivnih naroda. Takvo isključivanje učinjeno je u sljedećim slučajevima:

- izbora predsjednika i tri potpredsjednika Predstavničkog doma (§ 60);
- sastav Doma naroda (§ 62);
- izbor predsjednika i tri potpredsjednika Doma naroda (§ 67);
- minimalna zastupljenost kod raspodjele ključnih funkcija (§ 123);
- minimalna zastupljenost u općinskim i gradskim vijećima (§ 167);
- izbor gradonačelnika Grada Sarajeva (§ 174);

<sup>10</sup> V. Preporuke (bilj. 3): § 14, § 56, § 131, § 150, § 165, te § 166.

<sup>11</sup> V. Preporuke (bilj. 3): § 60, § 62, § 63, § 67, § 70, § 82, § 83, § 105, § 123, § 124, § 126, § 167, § 174, § 175.

<sup>12</sup> V. čl. 3 Zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina („Sl. gl. BiH“, br. 12/03, 76/05 i 93/08) i Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovina („Sl. nov. FBiH“, br. 56/08), odnosno čl. 2 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina („Sl. gl. RS“, br. 2/05).

<sup>13</sup> Ovo bi sugerisala preporuka koja se tiče sastava Ustavnog suda FBiH. Ona naglašava da je već sada „osigurana [...] nacionalna izbalansiranost, uključujući i zastupljenost onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda“ (§ 105), a imajući u vidu da trenutne odredbe koje Preporukama, u ovom dijelu, nisu mijenjane, spominju samo tzv. „Ostale“.

<sup>14</sup> V. Preporuke (bilj. 3) § 3, §12, §14, §131, §150; Analiza (bilj. 2), s. 4 i 8.

– minimalna zastupljenost u Gradskom vijeću Grada Sarajeva (§ 175).

U određenom broju prijedloga, koji se tiču popunjavanja višečlanih pozicija i funkcija, sastav se ograničava isticanjem da ih ne mogu obnašati pripadnici istog konstitutivnog naroda ili pripadnici iz one grupe građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda.<sup>15</sup> To bi sugerisalo da se ovakvo ograničenje ne odnosi na pripadnike nacionalnih manjina.

Mimo ovog nominalnog razlikovanja dvije kategorije građana unutar prijašnje kategorije tzv. „Ostalih“, što vodi njihovom različitom uživanju prava, nužno je istaći da pripadnici konstitutivnih naroda i dalje imaju dominantnu ulogu.<sup>16</sup> Tako se, na primjer, u samim Prijedlozima ne ističe izričito da li će pripadnici nacionalnih manjina i pripadnici onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda u Domu naroda imati mogućnost formiranja svog kluba, od čega, po postojećim rješenjima, zavisi mogućnost njihovog efektivnog učestvovanja u vlasti.<sup>17</sup> Šta više, tamo gdje se izričito spominju klubovi, oni se ističu samo u odnosu na konstitutivne narode, odnosno vrši se različito postupanje u odnosu na druge dvije kategorije.<sup>18</sup>

### 3. Mogućnost opravdanja?

Ekspertna grupa se u Prijedlozima ne bavi izričito pitanjem pravnog ili političko-teorijskog opravdanja prethodnih rješenja. Kao što je istaknuto, sama ideja „diferenciranog građanstva“ se uzima kao *konceptualna* nužnost u podijeljenim društvima, koja također ne zahtijeva naročitu eksplikaciju. S obzirom da se Ekspertna grupa kreće od *statusa quo* prema pluralizaciji postojećih etnokratskih aranžmana, moguće je anticipirati pojedine argumente koji bi se mogli ispostaviti u ovoj raspravi.

Poseban status pripadnika konstitutivnih naroda nije sporan u postojećoj bosanskohercegovačkoj pravno-političkoj paradigmi. Ovdje se princip konstitutivnosti naroda smatra „natkrovljujući[m] princip[om] Ustava BiH“.<sup>19</sup> Ekspertna grupa odbacuje svaku lažnu političku korektnost kada ističe da „[s]tatus kategorije 'konstitutivnih naroda' čini opravdanom konstataciju da je Federacija BiH multinacionalan entitet BiH *za ta tri naroda*“ (naglasak dodat).<sup>20</sup> Tako poseban status, prava i privilegije za pripadnike ove grupacije proističu iz činjenice njihovog dijeljenja vlasti u sadašnjem konsocijacijskom političkom režimu u BiH.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> To je slučaj sa pozicijama predsjednika i dva potpredsjednika Federacije (§ 70), odnosno predsjednika i tri potpredsjednika vlade Federacije (§ 82).

<sup>16</sup> Tako i kod samog imenovanja – usp. bilj. 7.

<sup>17</sup> V. čl. 23, čl. 24, čl. 25, čl. 32, čl. 35, čl. 36, čl. 39, čl. 42, čl. 76, čl. 81, čl. 87, čl. 88, čl. 90, čl. 94, čl. 97, čl. 100, čl. 108, čl. 111, čl. 115, čl. 118, čl. 155, čl. 165, čl. 217, čl. 222, čl. 234, čl. 261 Poslovnika Doma naroda Parlamenta FBiH (*Sl. nov. FBiH*, br. 27/03). Ovo je problem u praksi, čak i ako je tačno mišljenje Josepha Marka da je postojeći ustavni tekst moguće tumačiti na neisključujući način – v. N. Ademović, J. Marko i G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 353.

<sup>18</sup> V. Prijedloge (bilj. 3): § 69, § 70, § 84, te indirektno § 184.

<sup>19</sup> Odluka Ustavnog suda BiH [„USBiH“] br. U-5/98-III, tačka 63. V., također odluke USBiH: U-5/98-III, tačka 60; U-44/01, tačka 55; U-4/04-I, tačke 111, 117-118, 146; U-4/05, tačka 21; U-13/09, tačka 35.

<sup>20</sup> Analiza (bilj. 2), s. 9.

<sup>21</sup> G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo 2012, s. 335 i dalje; F. Bieber i S. Keil, Power-Sharing Revisited: Lessons Learned in the Balkans?, *Review of Central and East European Law*, 2009, br. 34, ss. 344-355, Ademović i dr. (bilj. 17), s. 330, 338.

Nacionalne manjine su do sada bile drugi kolektivitet kojem su se priznavala posebna prava u ustavnopravnom uređenju BiH. Takva prava pripadnici nacionalnih manjina crpe kako iz međunarodnih instrumenata na snazi u BiH (Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, te Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina),<sup>22</sup> tako i domaćim zakonodavstvom, naročito zakonima o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina.<sup>23</sup> Pravno razlikovanje ove grupacije i konstitutivnog naroda je u tome što ovaj drugi „*per definitionem* nije manjina, čak i ako brojčano posmatrano jeste manjina“,<sup>24</sup> te samim tim ne može uživati one privilegije koje su predviđene za nacionalne manjine.<sup>25</sup>

U Preporukama se po prvi put, na institucionalnoj razini,<sup>26</sup> uvodi i treća grupa onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, odnosno etnički neopredijeljeni. Pripadnicima ove kategorije se sada izričito garantuju posebna prava. Takva bi se pozicija, naročito u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina, mogla pravdati izrazito nepovoljnim političkim položajem etnički neopredijeljenih u ustavnopravnom uređenju BiH. Naime, ova treća grupa, odnosno njeni pripadnici, ne uživaju posebna prava i privilegije ni iz statusa konstitutivnog naroda, ni iz statusa nacionalne manjine. Sve navedeno bi se dodatno moglo smjestiti i u okvir postojećih opravdavajućih argumenata koji se tiču trenutnih društvenih i političkih uvjeta života u BiH.<sup>27</sup> Ipak, kao što će se ukratko pokazati u nastavku, ovakva vrsta različitog postupanja teško bi se mogla pravno opravdati.

#### 4. Pravna (ne)odbranljivost

Čak i ako se na ovom mjestu ne problematizira trenutno ustavnopravno uređenje u BiH, već se razmotri ovo pitanje unutar postojeće paradigme, nemoguće je izbjeći zaključak da su sporni prijedlozi pravno neodbranjivi, kako s aspekta domaćeg prava, tako i međunarodnopravnih standarda.

Nužno je prisjetiti se načina na koji je Ustavni sud BiH prvobitno izvršio balansiranje između etničkog i građanskog principa u „Odluci o konstitutivnosti naroda“:

(N)ijedna odredba Ustava ne omogućava zaključak da se ova specijalna prava za zastupanje i učestvovanje konstitutivnih naroda u institucijama BiH mogu primijeniti također i na druge institucije ili procedure. Naprotiv, u onoj mjeri u kojoj bi ova specijalna kolektivna prava mogla kršiti odredbe o nediskriminaciji [...] ona su legitimizirana *samo* njihovim ustavnim rangom i, stoga, moraju biti usko formulirana. Posebno, ne može se zaključiti da Ustav BiH predviđa opći institucionalni model koji se može prenijeti na nivo entiteta, ili da slične, etnički definirane institucionalne strukture na nivou entiteta, ne moraju zadovoljavati globalni

<sup>22</sup> V. Aneks I na Ustav BiH (tačke 14 i 15), Aneks Ustava FBiH (tačke 19, 21, 22).

<sup>23</sup> V. bilj. 12.

<sup>24</sup> N. Ademović i C. Steiner (ur.), *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*, Sarajevo 2010, s. 70.

<sup>25</sup> V. Odluka USBiH br. U-10/05, tačka 50.

<sup>26</sup> Na teorijskoj razini ova grupa je bila prepoznata kao nužna komponenta pojma „Ostalih“. Usp. npr. D. Abazović i dr. (ur.), *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo 2010, *passim*.

<sup>27</sup> V. npr. Odluka USBiH, br. U-9/09, tačka 70. Usp. također: Z. Begić i Z. Delić, Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing fair solutions, *International Journal of Constitutional Law*, 11 (2013), s. 465.

obavezujući standard nediskriminacije Ustava BiH prema članu II/4. Ustava BiH, ili ustavni princip jednakosti konstitutivnih naroda.<sup>28</sup>

Kao što je poznato, u provođenju navedene odluke Ustavnog suda BiH, nije se stalo samo na uklanjanju neustavnih odredaba iz ustava entiteta, već se pristupilo sveobuhvatnijim revizijama ustavnih tekstova koji su u konačnici rezultirali proširenjem postojećih isključujućih konsocijacijskih aranžmana i na niže nivoe vlasti.<sup>29</sup> Ukoliko hoćemo ozbiljno shvatiti prethodni stav Ustavnog suda BiH, on se mora tumačiti tako da se odredbe ustava entiteta koji u potpunosti isključuju pojedine grupe građana iz uživanja političkih prava,<sup>30</sup> ne mogu smatrati ustavno valjanim. Različito postupanje *takvog* opsega i intenziteta – čak i ako slijedi legitiman javni interes, a vidjeli smo da se on izričito ne identifikuje u Prijedlozima i Analizi – ne zadovoljava princip proporcionalnosti.

Također, kakvi god se drugi zaključci mogli izvoditi iz presude u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*,<sup>31</sup> nema sumnje da ovakva vrsta različitog postupanja predstavlja diskriminaciju, te je samim tim pravno neodrživa. S tim u vezi, značajan je i sljedeći stav Suda:

[I]ako se Sud slaže s Vladom da nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz principa vladavine većine, Mišljenja Venecijanske komisije [...] jasno pokazuju da postoje takvi mehanizmi podjele vlasti koji *ne vode automatski do potpunog isključenja* predstavnika ostalih zajednica.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Odluka USBiH br. U-5/98-III, tačka 68 (naglasak dodat). V. također, tačka 124 („Takav kombinirani sistem etničkog zastupanja i veto moći [u Ustavu FBiH – op.a.] samo za jednu grupu – koja je definirana kao konstitutivni narod, ali čini parlamentarnu manjinu – ne samo da krši pravo kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, već također krši pojedinačno pravo biranja i pravo istupanja kao kandidat svih ostalih građana do te mjere da su sama suština i efektivnost 'slobodnog izražavanja mišljenja građana u izboru zakonodavstva' ozbiljno umanjeni“), odnosno tačka 78 (test za utvrđivanje diskriminatorne namjere i efekta kod pojedinačne diskriminacije).

<sup>29</sup> Za posebne sumnje i kritike ovakvog pristupa, usp. npr. F. Bieber, „S više kompleksnosti ka boljem vršenju vlasti?“, u: *Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj državi? Perspektive i prepreke*, Sarajevo 2004, s. 80; N. Stojanović, Put ka integraciji ili dezintegraciji društva, *Puls demokratije: zajednica neistomišljenika*, 19. 12. 2007, <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?id=640&l=bs>; Ademović i dr. (bilj. 17), s. 355.

<sup>30</sup> Na ovom mjestu ne možemo razmatrati pitanje da li i etnički veto spada u politička prava koja trebaju biti otvorena i „Ostalima“. Vidi: Odluka USBiH br. AP-2821/09, tačka 31 („[P]ravo na zaštitu vitalnih interesa [je] pravo koje ima političku prirodu“). Joseph Marko je među autorima koji odgovara potvrdno – v. N. Ademović i dr. (bilj. 17), s. 353. Za suprotno mišljenje, v. G. Marković, Učešće „Ostalih“ u političkim institucijama BiH, u: Abazović i dr. (bilj. 26), s. 123, ff.11.

<sup>31</sup> Za autore koji, na osnovu presude, sugerišu nužnost proširenja principa kolektivne jednakosti i na tzv. „Ostale“, vidi, npr: J. Marko, Doprinos presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* daljem razumijevanju zaštite kolektivnih i individualnih prava, u: Abazović i dr. (bilj. 26), s. 143; Ademović i dr. (bilj. 17), s. 134; Kulenović i dr. (bilj. 2), passim.

<sup>32</sup> *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, aplikacija br. 27996/06 i 34836/06, od 22. 12. 2009, st. 48 (naglasak dodat). Usp. također, st. 44 („Sud također smatra da se nijedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura“). Za općenitu kritiku ovakvog pristupa Suda u Strasbourg, tj. korištenje rigorozne analize u ocjeni konsocijacijskih aranžmana, v. C. McCrudden i B. O’Leary, *Courts and Consociations: Human Rights versus Power-Sharing*, Oxford 2013, passim.

## 5. Zaključak

U ovom veoma kratkom osvrtu razmotrene su posljedice koje dalja institucionalizacija „diferenciranog građanstva“ ima po prava pripadnika grupe koja se prethodno imenovala kao „Ostali“. Iako nisu provedena dublja teorijska razmatranja samog koncepta „diferenciranog građanstva“, i njegove opravdanosti u bosanskohercegovačkom kontekstu, uočen je značajan stepen nekonzistentnosti u njegovom modeliranju u Preporukama ekspertne grupe. Naime, ovakvo rješenje može rezultirati daljim različitim postupanjem, sada između dvije kategorije „Ostalih“, odnosno pripadnika nacionalnih manjina i etnički neopredijeljenih, a čije je barem pravno opravdanje veoma upitno.

Ako je ovo zaista bila *namjera* Ekspertne grupe takva vrsta sistematskog isključivanja jedne kategorije građana iz participacije u strukturama vlasti FBiH zahtijevala bi naročitu vrstu opravdanja – kako s aspekta prava, tako i političke teorije – a koja ni u Preporukama, ni u Analizi, nije ponuđena. Ukoliko je, međutim, ovo posljedica *omaške* u formulisanju preporuka, nužno je pristupiti njihovom temeljitom usklađivanju, od definicije Federacije pa na dalje, s obzirom da se ova „greška“ spominje u više od dvadeset preporuka.

Mora se na kraju upozoriti da još uvijek postoji teorijsko neslaganje u pogledu izvršenja balansiranja između etničkog i građanskog elementa u ustavnopravnom uređenju BiH. To je rezultiralo različitim institucionalnim modelima, od onog na nivou države i entiteta, do Brčko Distrikta BiH, odnosno Kantona Sarajevo, koji se karakterišu različitim intenzitetom etniziranja prava, odnosno diferenciranja građanstva. Nužno je biti pažljiv kako se u daljim pokušajima pluralizacije postojećih etnokratskih aranžmana na nivou entiteta ne bi prekludirala mogućnost da se naročito u kantonima – koji će sada postojati kao pojedinačne „laboratorije etničkog upravljanja“<sup>33</sup> – osigura veći spektar prava pripadnicima nacionalnih manjina i etnički neopredijeljenim od onoga što je moguće ostvariti na Federalnom i višim nivoima vlasti.

---

<sup>33</sup> F. Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity*, New York 2006, s. 152 (izvorno u kontekstu Brčko Distrikta). V. također, *New Age Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), suprotno mišljenje sudije Brandeisa, s. 311 („Jedna je od sretnih okolnosti federalnog sistema što jedna hrabra država može, ako njeni građani tako odluče, služiti kao laboratorija; i iskušati nove socijalne i ekonomske eksperimente bez rizika za ostatak države“).