

Nurko Pobrić\*

## Federalizam i konsocijacija za BiH – osvrt na jednu studiju

### Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Opis i geneza problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH
3. Opcije rješavanja problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH
4. Prijedlog za preustroj Federacije BiH i BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda
5. Zaključak Instituta
6. Zaključak

### 1. Uvodne napomene

U izdanju Instituta za društveno-politička istraživanja Mostar (Institut) ove godine (2016) objavljena je studija «*Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost i održivost: Studija preustroja BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda (studija)*». Studija je pisana na hrvatskom i engleskom jeziku, a urednici su Ivan Vukoja i Milan Sitarski. Studija je podijeljena u pet dijelova koji su naslovljeni kao (1) Uvod, (2) Opis i geneza problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH, (3) Opcije rješavanja problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH, (4) Prijedlog za preustroj Federacije BiH i BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda i (5) Zaključak.

U uvodnom dijelu je definirana osnovna svrha: identifikacija postojećeg «*ustavno-regulativnog okvira i ustroja Bosne i Hercegovine sa stanovišta imperativa osiguranja ravnopravnosti konstitutivnih naroda i svih njenih građana, ali i funkcionalnost, upravljivost i ekonomičnost cjeline sustava*» (s. 14). Institut prema tome polazi od nalaza da je prepoznatljivo ili općepoznato kako se u formi «ustavnih imperativa» zahtijeva uklanjanje neravnopravnosti konstitutivnih naroda i svih građana u Bosni i Hercegovini. Prema mišljenju Instituta evidentna je neravnopravnost konstitutivnih naroda, a pomenuti «ustavni imperativi» (ustavna načela), nisu normativno osigurani u svim ustavima: Ustavu BiH i Ustavu Federacije BiH, kao i u zakonima kojima su se «ustavni imperativi» trebali konkretizirati.

---

\* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalnog suda u Mostaru.

Definiranje svrhe istraživanja počiva na pretpostavci da je Ustav BiH u značajnoj mjeri utemeljen na načelima *federalizma i konsocijacije*, na načelima koja su primjerena «višenacionalnim» državama. "To prema nalazima Instituta *podrazumijeva i specifičan teritorijalno-institucionalni ustroj*, različit od onog karakterističnog za zemlje sa relativno homogenim stanovništvom" (s. 14). Navedena konstatacija, naime, polazi od postavke, da svaka država, koja se s obzirom na sastav svog stanovništva može označiti «višenacionalnom» (višeetničkom), mora biti organizirana na načelima federalizma i konsocijacije, a ako nije organizirana na osnovu tih principa, onda to mora učiniti, što se, samo po sebi, ne može prihvatiti kao pravno-politički aksiom. U studiji se, u osnovi tačno, navodi da Ustav BiH, u samom tekstu, sadrži kontradikcije i nedorečenosti i da se zbog toga otvara mogućnost različitih tumačenja koja se, zatim, prenose i na zakonsku regulativu, što rezultira neusklađenošću zakona sa Ustavom.

Nedostatke bosanskohercegovačkog ustavnog okvira Institut pronalazi u Dejtonskom mirovnom sporazumu, posebno u instaliranju funkcije Visokog predstavnika. Kako se tvrdi u studiji, Visoki predstavnik je u postdejtonskom periodu parcijalno i pristrasno tumačio ustavna načela i supstituirao je ustavna ovlaštenja domaćih institucija. Naravno, moguće je opravdano kritikovati pojedinačne odluke Visokog predstavnika. U studiji se međutim bosanskohercegovački «ustavni okvir» ne određuje ni tačno, ni jasno. On je, ovako postavljen, krajnje reduciran. Kako bi se izbjegao redukcionistički pristup, bilo je metodološki neophodno odmah na početku studije jasno razdvojiti Dejtonski mirovni sporazum od Aneksa 4 tog Sporazuma (Ustav Bosne i Hercegovine). Tako bi se dobio egzaktni uvid u poziciju i funkciju Visokog predstavnika, ali i u njegove kompetencije. U studiji se tvrdi da se Visoki predstavnik nije bavio suštinskim pitanjima pri donošenju svojih strateških odluka. Takva pitanja se (prema uvidu Instituta) odnose na «jednakopravnost konstitutivnih naroda», a posljedica pomenutog «(ne)djelovanja» Visokog predstavnika je neravnopravnost Hrvata na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine, Bošnjaka u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali i «nacionalno neopredjeljenih» građana i nacionalnih manjina na svim administrativnim razinama. Ovakve konstatacije se ne mogu dovesti u vezu sa djelovanjem Visokog predstavnika (o tome još u nastavku). Poteškoće nastaju zbog toga što se u studiji ne konkretizira kao što se ni ne dokumentira uzročna veza između djelovanja Visokog predstavnika i nastalih neravnopravnosti u Bosni i Hercegovini. U odnosu na nedostatke «ustavnog okvira» (kako ih je odredio Institut), vrlo se nejasno, konfuzno i, moglo bi se s razlogom reći, u znatnoj mjeri nerazumljivo i netačno konstatira: «*Interpretacijsko-implementacijska diskrecija sui generis institucije Visokog predstavnika samo je povećala mogućnost ljudskog faktora na tumačenje Ustava i sljedstvene normativno-zakonske procese, a na uštrb sistemskih i na ustavu utemeljenih rješenja koja predstavljaju sine qua non vladavine prava*» (s. 15). Na toj pozadini se ocjenjuje da su mnoga zakonska i ustavna rješenja koja je u pravno-politički sistem Bosne i Hercegovine «uveo» Visoki predstavnik, na osnovu svojih van(nad)ustavnih ovlaštenja, produbili neravnopravnost naroda i građana na različitim razinama. Pri tom se autori ne bave razlozima intervencija Visokog predstavnika, posebno u domenu «nametanja» pojedinih zakona i amandmana na entitetske ustave. Moguće je da su autori bili mišljenja da su takva «nametanja» bila izvan ovlaštenja Visokog predstavnika. No, to bi podrazumijevalo ignorisanje njegovih ovlaštenja iz Dejtonskog sporazuma, odnosno iz Aneksa 10 Sporazuma.

Kako je napomenuto, uvodni dio ističe institucionalnu neravnopravnost Hrvata i sva je argumentacija podređena ovoj ideji. U nastavku ću se osvrnuti na najbitnije nalaze, stavove i

zaključke pri čemu ću se fokusirati na rješenja (neka od njih) koja predlaže Institut kao model za osiguranja institucionalne ravnopravnosti konstitutivnih naroda.

## 2. Opis i geneza problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH

Ovaj dio studije počinje opisom «povijesne dimenzije» nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH od vremena Srednjovjekovne Bosne i Huma do Dejtonskog sporazuma. Ovdje ću se osvrnuti samo na period od Vašingtonskog do Dejtonskog sporazuma.

Vašingtonski sporazum su zaključili Republika BiH, Republika Hrvatska i Hrvatska Republika Herceg-Bosna (HR-HB), koji je potpisan 18. marta 1994. godine. Njime je, kako se u studiji navodi, dogovoreno stvaranje Federacije BiH, kao zajednice hrvatskog i bošnjačkog naroda, s ciljem kasnijeg federaliziranja čitave države. HR-HB nastavila je svoje postojanje sve do «samoukidanja» 14. avgusta 1996. godine, kada su sve ovlasti Vlade HR-HB prenesene na Vladu Federacije BiH i druge organe vlasti shodno prethodno donesenom Dejtonskom ustavu. «Samoukidanje» HR-HB, kako se ocjenjuje u studiji, značilo je «u pravnom smislu» ne samo implementaciju novog Ustava BiH nego i dokumenta «Daytonski sporazum o implementaciji Federacije Bosne i Hercegovine» parafiranog 10. novembra 1995. godine, tj. «*sporazuma koji sačinjava dio međunarodnog prava u istoj mjeri kao i sam daytonski mirovni sporazum za BiH, a koji predstavlja dalju operacionalizaciju Washingtonskog sporazuma u novim uvjetima, te kroz čije važenje Washingtonski sporazum još uvijek predstavlja jedan od pravnih temelja ustavnog ustroja FBiH, pa time i BiH*» (s. 29). Ovaj stav je nerazumljiv i netačan s obzirom na općepoznate standarde međunarodnog i ustavnog prava.<sup>1</sup> Federacija BiH je bila uspostavljena samo kao fingiran (zamišljen) «dogovor naroda» (ili «konsenzus naroda») kako bi se došlo do osiguranja mira. Ona nije uspostavljena kao racionalni izbor dva naroda (Bošnjaka i Hrvata). Takav «dogovor naroda» predstavlja, zapravo, «realpolitički odgovor javnopravnim sredstvima na snažnu etnizaciju bosanskog društva.»<sup>2</sup> Vašingtonski sporazum se *ne* može kvalificirati kao međunarodni ugovor (odnosno kao dio međunarodnog prava, kako se navodi u studiji), jer su ga zaključili (potpisali) predstavnici Republike Hrvatske, Republike BiH (de facto «bošnjačka delegacija» iz Republike BiH) i HR-HB. Pri tom ugovorne stranke nisu istakle vlastitu volju da ovaj sporazum podrede međunarodnom pravu niti su ga prihvatile kao međunarodni ugovor koji se zaključuje u odgovarajućoj proceduri i ratificira prema pravilima nacionalnog prava. Dakle, navedeni Sporazum potpisali su nominalno jedna država sa drugom državom i paradržavom u toj državi. Pri tom je ostala pravno nejasna pozicija Republike Hrvatske posebno u odnosu na sadržaj Sporazuma kojim se određuje i sadržaj Ustava Federacije BiH (sadržaj ustava dijela druge države). U svakom slučaju, kada je u pitanju zaključivanje Vašingtonskog sporazuma (i

<sup>1</sup> Vašingtonski sporazum (što uključuje i pomenuti Sporazum o implementaciji Federacije), a potom Ustav Federacije BiH koji je na osnovu njega donesen predstavlja konstrukcionu grešku bosanskohercegovačkog državnog modela. Ona je već u kompetentnoj literaturi uočena i detaljno obrazložena. U tu grešku ulaze najmanje dva elementa: teza o dogovoru naroda koja je u ustavno pravo uvedena kao model «konstitutivnih naroda» i ustavotvorstvo kao odgovor na stanje nužde. O tome E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, ss. 239 i 249. Zaključivanjem Vašingtonskog sporazuma suspendiran je de facto Ustav Republike BiH – otvoren je put uvođenju vanrednog poretka u odnosu na normalno ustavno stanje. Za uvođenje vanrednog poretka, u naznačenoj situaciji, ustavotvorstvo se nije pozivalo na formalni ustavni osnov (normativni izvor). Vanredno stanje na principu nužde, zasniva se na činjeničnom izvoru prava. O promjeni ustava suspenzijom usp. Đ. de Vergotini, *Usporedno ustavno pravo*, Beograd 2015, ss. 304 i 305.

<sup>2</sup> Šarčević (bilj. 1), s. 240.

Sporazuma o implementaciji Federacije) sporni su ugovorni kapacitet potpisnika Sporazuma, sa stanovišta normi međunarodnog prava, kao i forma njegovog zaključenja.<sup>3</sup>

Elementarnu pretpostavku za razumijevanje uslova pod kojima je došlo do «ugovaranja» Ustava Federacije BiH predstavljaju (fingirani) «dogovor naroda» i «stanje nužde»: ustav je ekskluzivno nacionalna nadležnost, donosi ga država ili federalna jedinica u federalno uređenoj državi, dakle, sadržaj ustava se ne «ugovara» sa drugom državom i/ili paradržavom. Dogovor naroda u pravnom smislu objašnjava proceduru po kojoj je donešen Ustav Federacije BiH (internacionalni upliv, paralelno važenje dva ustavna sistema, republičkog i federalnog). Stanje nužde u pravnom smislu upućuje na pravnu valjanost ustavotvorstva: «Stanje nužde je bitno samo za pitanje pravne valjanosti i, eventualno, ništavosti cijelog ustavnog aranžmana (...), a sve prema članu 53. Bečke konvencije o ugovorima.»<sup>4</sup> «Dogovorom naroda» je Ustav Federacije BiH, kao kompleksan ustavni model, preoblikovao komplikovanom procedurom Bosnu i Hercegovinu iz građanske republike u državu etnija. Teza o «stanju nužde» može objasniti nastajanje ustavnog modela u ratnim uslovima, a time i poslužiti za izvođenje poopćivih zaključaka o zakonitosti djelovanja ugovornih strana i o uključivanju međunarodnog elementa u jedno, ekskluzivno nacionalno (unutardržavno) područje, kakvo je upravo ustavotvorstvo. Ako se prihvati postojanje «stanja nužde», onda je i «dogovor naroda» kao procedura donošenja Ustava Federacije BiH, bar privremeno, imala minimum legitimiteta (opravdanosti). Iz svega slijedi da je zaključak iz studije netačan, naime, da su Vašingtonski sporazum i Sporazum o implementaciji Federacije dio međunarodnog prava. Nema ni jednog valjanog argumenta u prilog tezi da se oni mogu tretirati kao međunarodni ugovori. Oni su politički sporazumi zainteresiranih strana, učesnika ratnih sukoba na teritoriji BiH.

U studiji se, dalje, utvrđuje da su Ustavom Federacije BiH uvedeni etno-narodni i federalni elementi koji su bili osnova organizacije vlasti. Oni «*dominiraju i danas, ne samo u Ustavu F BiH već i Ustavu cijele države BiH*».<sup>5</sup> Pravno priznanje Bošnjaka i Hrvata «konstitutivnim narodima» (u Vašingtonskom sporazumu i u izvornom, prvobitnom tekstu Ustava Federacije BiH) i podjela teritorije Republike BiH prema etničkoj zastupljenosti stanovništva polaze od zamisli da je Federacija BiH projektovana kao binarodni dio države BiH. Izvorno su samo Bošnjaci i Hrvati bili obuhvaćeni kategorijom tzv. konstitutivnih naroda. U studiji se zaključuje da je od samog početka etničko predstavljanje konstitutivnih naroda u organima vlasti u Federaciji BiH bitan element ustavnopravne organizacije Federacije BiH. Upravo se na taj način slijedi model konsocijacijske demokratije. «*Prema modelu konsocijativne demokratije, osnovna funkcija u državnim organima religijski, jezički ili etnički podijeljenih društava jesu podjela i zajedničko izvršavanje državne vlasti.*»<sup>6</sup> Na navedeni način nijedna od konstitutivnih grupa u državi se ne isključuje iz (vršenja) državne vlasti, kao što bi to bio slučaj kada bi se primjenjivao demokratski model vladavine većine.

Značaj i značenja Vašingtonskog sporazuma su u studiji ocijenjeni na sljedeći način: «*U pregovorima koji su rezultirali potpisivanjem Washingtonskog sporazuma sudjelovale su samo dvije strane, bošnjačka i hrvatska, bez ikakvog sudjelovanja Srba. Ova činjenica će se pokazati*

<sup>3</sup> O ugovornom kapacitetu u međunarodnom pravu detaljnije M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2012, ss. 440-445; V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000, ss. 131-135.

<sup>4</sup> Šarčević (bilj. 1), s. 249.

<sup>5</sup> N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 329.

<sup>6</sup> Ademović/Marko/Marković (bilj. 5), s. 331.



presudnom, jer će srpsko uključivanje u mirovni proces u Daytonu kreirati mirovni sporazum i Ustav Bosne i Hercegovine koji proturječi sam sebi, jer su u jednu cjelinu inkorporirana dva projekta koji se temelje na potpuno različitim načelima.»<sup>7</sup> Mogao bih se složiti sa konstatacijom da su u Ustav BiH inkorporirana dva različita projekta (misli se na Federaciju BiH i Republiku Srpsku) i da je u zaključivanju Vašingtonskog sporazuma bilo poželjno «sudjelovanje Srba». Ali, ne može se bezrezervno prihvatiti stav, da je Dejtonski ustav (sadržaj tog Ustava), posljedica neučestvovanja Srba u vašingtonskim pregovorima. Nesporno je da je međunarodni faktor bio snažno uključen (i možda bio stvarni bosanskohercegovački ustavotvorac), kako u vašingtonski tako i u dejtonski mirovni proces. Upravo zbog toga je Dejtonski ustav (važeći Ustav BiH) mogao imati potpuno drugačiji sadržaj u odnosu na postojeći, ali i u odnosu na ustave koji su mu prethodili.

U studiji se zatim konstatira da su unatoč ustavnopravnom definiranju Federacije BiH, već u prvim godinama poslije rata postale primjetne tendencije relativiziranja položaja Hrvata kao «kolektivnog nositelja suvereniteta», tj. konstitutivnog naroda ravnopravnog sa Bošnjacima u ovom entitetu. Iako ova konstatacija nije potkrijepljena uvjerljivim dokazima ili bar uvjerljivim argumentima, čini se da Institut izjednačava pojam «konstitutivnosti» sa pojmom «suverenosti» naroda. Konstitutivan, ili u latinskom jeziku, ispravnije konstitucija, znači: (onaj) koji određuje, osnovni, sastavni, temeljni, bitan, utvrđen.<sup>8</sup> Ni Ustav Federacije BiH ni Ustav BiH, *konstitutivne* narode ne određuju i *suverenim* narodima, ne propisuju dakle da su oni nosioci najviše državne vlasti, odnosno da se u činjenici «konsitutivnosti» nalazi svojstvo državne vlasti da je najjača i da je sposobna po potrebi i prinudno isključiti sve konkurirajuće vlasti u državi. U prvobitnom tekstu Ustava Federacije BiH, u članu I.1 bilo je određeno da Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi (...) ostvarujući *svoja suverena prava*, preoblikuju unutrašnju strukturu (...) itd. Svi demokratski ustavi proglašavanjem načela narodnog (pučkog) suvereniteta izvode temelje državne vlasti iz naroda naglašavajući time da je *nosilac* suvereniteta odvojen od najvažnijeg *svojstva* državne vlasti, naime da je suverena (najjača, *supremitas*): «Pri tome se pojmom naroda obuhvaćaju svi državljani odnosno građani određene države bez obzira na nacionalne ili druge razlike među njima. Zato se načelo narodnog suvereniteta još u ustavnom pravu i suvremenoj političkoj znanosti označava i izrazima *pučki, državljanski ili građanski suverenitet*.»<sup>9</sup> Ili slično: «Narodni suverenitet je danas pravilo. To je jedan od doprinosa velikih građanskih revolucija sveopštem razvitku ustavnog prava. Istovremeno, mnogi tvrde da je demokratija, kao legitimaciono načelo, u stvari sinonim za narodnu suverenost.»<sup>10</sup>

Institut, kratkom konstatacijom, bez posebnog udubljanja u problem, utvrđuje da Vašingtonski sporazum ima podjednaki značaj kao i Dejtonski sporazum, u čijoj sjeni je ostao. Uspoređivanje oba sporazuma, sa aspekta njihove važnosti za ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, po mojoj ocjeni, nema posebnog značaja, posebno ako se posmatraju u vezi sa «istraživačkim» ciljevima iz prezentirane studije. Zapravo, autori u studiji (što ću obrazložiti u nastavku), posebnu pažnju posvećuju poželjnoj reorganizaciji Federacije BiH, ostavljajući otvorenom moguću reorganizaciju drugog bosanskohercegovačkog entiteta, pa i ustavnu reorganizaciju BiH. Stoga je

<sup>7</sup> Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2006, s. 44.

<sup>8</sup> B. Klaić, *Riječnik stranih riječi*, Zagreb 1987, s. 728.

<sup>9</sup> B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 209.

<sup>10</sup> B. Milosavljević/D. M. Popović, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 60.

i isticanje važnosti Vašingtonskog sporazuma razumljivo, ali samo s obzirom na osnovni cilj studije.

Analizirajući Dejtonski sporazum, autori studije zapažaju da sam «*popis aktera usvajanja ovog sporazuma nedvojbeno svjedoči o njegovoj izrazito visokoj relevantnosti za tadašnju međunarodnu politiku, ali nagovještava teškoće u pokušajima njegovih izmjena u budućnosti*» (s. 32). Studija je i na ovom mjestu neprecizna: ona poistovjećuje Dejtonski sporazum i Aneks 4 tog Sporazuma (Ustav BiH), pogotovo u pogledu na način njihove izmjene. Podsjetio bih da se ustav BiH (Aneks 4 Dejtonskog sporazuma) mijenja (djelimično ili potpuno) u Parlamentarnoj skupštini BiH (član X Ustava BiH) i da za njegovu izmjenu nije potrebna saglasnost bilo kojeg potpisnika Dejtonskog sporazuma (Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini). Kada se u studiji navode osnovne karakteristike ustavne strukture BiH, naglašava se da je najviše problema u funkcioniranju političkog sistema u Federaciji BiH, ali i u odnosima Bošnjaka i Hrvata. To je prema nalazima iz studije posljedica promjena u načinu konstituiranja Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Njime su «*dezavuirani ustavni zaštitni mehanizmi i omogućeno [je] nadglasavanje Hrvata*» (s. 33). Nadalje se, osim navedenih ističu i druge promjene u političkom sistemu Federacije BiH, sve ih je (promjene) nametnuo Visoki predstavnik, te su nastale i odlukama najviših sudskih instanci (ne navodi se kojih, najvjerojatnije se misli na Ustavni sud Bosne i Hercegovine), koje su također pod utjecajem «*inozemnih dužnosnika*». Čime su i kako «*dezavuirani ustavni zaštitni mehanizmi*» u studiji se ne obrazlaže, pogotovo se ne navodi koji su to «*inozemni dužnosnici*» presudno utjecali na najviše sudske instance u BiH. Prema tome, riječ je o proizvoljnoj ocjeni koja nije popraćena dokazima. Uz to: publikacija koji nosi naslov «*studija*» nije mjesto za prezentiranje ovakvih stavova.

Slijedi analiza «*osnovnih značajki daytonskog ustroja BiH*» i konstatira se da je Ustavom i zakonima BiH definiran poredak koji bi se mogao *označiti federalističkim*, ali je u praksi BiH formalno federacija «*bez pratećeg procesa federalizacije*», pa s obzirom na tu karakteristiku liči nekadašnjoj Jugoslaviji, u kojoj je, kao klasičnom primjeru pseudofederacije, unitarizacija federalne strukture podržana od političkog vodstva najbrojnijeg naroda (Srba). To je, prema objašnjenju, neminovno vodilo sukobima. Zatim se tvrdi (što je, također, netačno), da je «*integralni segment*» Dejtonskog sporazuma zapravo Sporazum o implementaciji Federacije BiH. Istini za volju u Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonskom sporazumu) uopće nije navedeno da je taj Sporazum (Sporazum o implementaciji Federacije BiH) sastavni dio Dejtonskog sporazuma, niti je on jedan od njegovih aneksa. Autorima ove konstatacije nije smetalo da zaključke kako je na djelu «*sustavna zapostavljenost tog dokumenta*». Sve u svemu, Sporazumu o implementaciji Federacije BiH pokušava se pripisati rang važnog pravnog akta. To je netačno i tom se dokumentu uz najmaštovitiju doradu ne može pripisati takav značaj. U zbir naprijed pomenutih, nejasnih, protivrječnih i konfuznih konstatacija, ulazi i konstatacija da je Bosna i Hercegovina, prema Dejtonskom sporazumu *asimetrična konfederacija*, «*što potvrđuju relevantni ustavnopravni i politološki autoriteti*».<sup>11</sup> U nastavku se opisuje intervencionizam međunarodne zajednice (djelovanjem Visokog predstavnika), da bi se pažnja odmah usmjerila na odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. U podnaslovu pod brojem 2.3.3 utvrđuje se da je ova odluka stvorila pravne preduvjete za dekonstituiranje

<sup>11</sup> Relevantni ustavnopravni i politološki autoriteti na koje se studija poziva su: R. Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka 2004, ss. 397-398 i M. Kasapović, *Konsocijacija ili liberalna demokracija, Politička misao*, Zagreb 5/2005, ss. 151-152.

Hrvata u BiH. No, ni ovdje se ne navode nikakvi argumenti koji bi eventualno potkrijepili ovu tezu.

U studiji nalazi mjesta i odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti: prigovora se podnosiocu zahtjeva za ocjenu saglasnosti ustava entiteta sa Ustavom BiH, da je u zahtjevu zatražena samo ocjena ustavnosti dijela preambule, dvanaest članova i jednog amandmana Ustava Republike Srpske, kao i pet članova Ustava Federacije BiH, a da nije zatražena ocjena ustavnosti niti jedne odredbe koja se odnosila na način izbora i konstituiranja organa vlasti na bilo kojoj razini. Zahtjev za ocjenu saglasnosti entitetskih ustava sa Ustavom BiH, smatraju autori, *odnosio se na temeljna simbolička pitanja državnosti*. Dalje, navodi se da se zahtjev za ocjenu ustavnosti nije odnosio ni na puki «pojam državnosti», nego na definiciju «Srba u BiH», kao konstitutivnog naroda, primarno u Republici Srpskoj. Podnosilac zahtjeva je, podsjeća nas Institut, praktično smatrao da je samo vezivanje konstitutivnosti pojedinih naroda uz specifične entitete protuustavno. Može se, doduše posredno, zaključiti, da bi Institut htio zadržati raniji raspored (vezivanje) konstitutivnih naroda za entitete: Bošnjaka i Hrvata za Federaciju BiH, a Srba za Republiku Srpsku. Slažem se sa konstatacijom da je bilo moguće (i poželjno) tražiti i ocjenu saglasnosti ustava entiteta sa Ustavom BiH, u dijelu entitetskih ustava koji se odnose na način izbora pojedinih organa političke vlasti, ali ta činjenica, sama za sebe, nije dokaz da je «navedeno nečinjenje» uzrok za isticano «dekonstituiranje Hrvata u BiH», odnosno, ne samo njih. U studiji se zatim analiziraju obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda BiH, «Barryevi amandmani» na Izborni zakon BiH, «Petritschevi amandmani» na Ustav Federacije BiH, te odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci kao i pregovori o njoj implementaciji. Sve se stavlja u kontekst teze o «dekonstituiranju Hrvata». Navode Instituta u odnosu na pomenute akte neću analizirati (razlozi su navedeni u uvodu), ali ću više prostora posvetiti opcijama i prijedlozima rješenja u odnosu na eliminaciju institucionalne neravnopravnosti konstitutivnih naroda u BiH.

### 3. Opcije rješavanja problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH

Ovim smo došli do sljedećeg poglavlja koje započinje podsjećanjem da među društveno-političkim akterima u BiH postoje izrazite vrijednosne, ideološke i svjetonazorske razlike, pa i u odnosu na rješavanje problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda. Rješavanju problema, po ocjeni Instituta, nužno je pristupiti na osnovama općeprihvaćenih politoloških standarda i kategorija: savremene demokratije i individualnih i kolektivnih prava i na temeljima samog Ustava BiH. Tek se sa pozicije takvih opredjeljenja, navodi se u studiji, mogu procijeniti postojeća i formulirati nova rješenja, s ciljem otklanjanja nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH. No, Institut, o tome će u nastavku biti riječi, predloženim rješenjima uopće ne uvažava pomenute principe i standarde.

Autori se zalažu za dosljednu primjenu i dosljedno tumačenje Ustava BiH, posebno njegovih temeljnih načela, među kojima su (prema iskazima autora) «ustavna konstitutivnost naroda» i «njihova ravnopravnost».<sup>12</sup> Pri tome se naglašava da je «konstitutivnost naroda» povijesna kategorija, što u smislu postojanja samog termina naprosto nije tačno. Ističe se, dalje, da je

<sup>12</sup> Sintagma «ustavna konstitutivnost naroda» zvuči dobro, ali je u pogledu sadržaja sasvim nejasna: u toj formi je ne određuje Ustav BiH. Moguće je da je u pitanju samo «konstitutivnost naroda», bez oznake «ustavna».

federalizam adekvatan model političkog uređenja BiH i da mora biti u funkciji načela o ustavnoj konstitutivnosti naroda.<sup>13</sup>

Autori naglašavaju da je zadaća studije analiza i procjena najprihvatljivijih organizacijskih pravaca i modela. U «izboru modela» odlučuju zadati principi: «*normativni imperativ konstitutivnih naroda*» (ne baš jasna sintagma!), «*aktualne washingtonske i daytonske dispozicije*» (također sasvim nejasan opis različitog spektra zamislivih značenja) i «*usklađenosti s normama međunarodnog prava o ljudskim pravima*». Konstitutivnost naroda, u politološkom smislu određuje se kao sposobnost jednog naroda da bude autorom ustava u vidu *samoodlučivanja* i samostalnog djelovanja u oblastima relevantnim za očuvanje njegove konstitutivnosti, ali i *suodlučivanja* na ravnopravnim osnovama s drugim konstitutivnim subjektima u pitanjima od zajedničkog interesa. U odnosu na BiH, navodi se u studiji, konstitutivnost nije moguće (za)misliti bez političkih zajednica koje je konstituiraju, a to su bosansko-hercegovački narodi - Srbi, Hrvati i Bošnjaci. Tako se konstitutivni narodi kvalificiraju «političkim zajednicama», a BiH državom, mada se i država u političkoj i pravnoj teoriji nerijetko određuje političkom zajednicom. Ratio legitimiteta BiH, ističe se u studiji, izvire iz opredjeljenja konstitutivnih naroda za njenim očuvanjem, a ne samo iz tradicionalnog povijesnog (dis)kontinuiteta državnosti, što znači – tako objašnjenje – da izvorište općeg suvereniteta, subjektiviteta i legitimiteta države BiH, pored *historijsko-politološkog* ima i *voluntarističko uporište*. Stoga su, po ocjeni autora studije, konstitutivni narodi državotvorni, suvereni, s pravom na *zajedničko unutrašnje samoodređenje*, koje, kao takvo podrazumijeva postizanje općeg društveno-političkog dogovora i konsenzusa. Svaki konstitutivni narod ima interes za održavanjem ustavne strukture čiji je (ko)ator, uz poštivanje nekih uvjeta. Oni se svode na zahtjev da uspostavljena ustavna struktura promovira dobro tog naroda i ne djeluje protivno njegovim interesima. Na ovom mjestu se ne pominju građani BiH koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, pa ni njihova uloga u ustavotvorstvu BiH. Sadržaj pojmova samoodlučivanja i suodlučivanja konstitutivnih naroda je također ostao potpuno neobjašnjen.

Slijedi objašnjavanje «mogućih opcija i modela» za rješavanje problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH: ukratko, na teorijskoj razini, opisuju se pojmovi federalizma, federacije i konfederacije, s naglaskom na pojmu *samovladavine (self-rule)* koja predstavlja

<sup>13</sup> Na ovom mjestu, čini mi se, potrebno je kratko uputiti na različite interpretacije federalizma i na činjenicu da se sve, u najjednostavnijem obliku, mogu predstaviti kao *ustavnopravni* (klasični, američki) i *politički* pristup. Za razliku od prvopomenutog pristupa, u čijem fokusu je «problem suvereniteta u saveznoj državi», naglasak političke koncepcije nije na suverenitetu nego na tehnomenadžerskim ili administrativnim pristupima. Federalistička teorija je, ipak, «u svim razdobljima naglašavala značenje federalnog načela kao organizacijskog pravila koje omogućava sporazumno i mirno udruživanje političkih zajednica u šire zajednice kroz obilje organizacijskih oblika u kojima mogu ostvariti određene zajedničke interese na ravnopravnim osnovama» (usp. bilj. 9, s. 421). Legitiman je također pristup koji polazi od kraće definicije federalizma «kao pravnog i političkog uređenja kojim se vlast teritorijalno dijeli u okviru države». Usp. npr. E. Hejvud, *Politika*, Beograd 2004, s. 311. U svakom slučaju primjena federalnog načela podrazumijeva njegovo definiranje i opis sadržaja u koji ulazi udruživanje zasnovano na ravnopravnosti sudionika, na prihvatanju temeljnog akta o uspostavi federalne političke zajednice, na uzajamnom priznanju svakog člana te zajednice, na postojanju osnivačkog akta (ustava) koji uvažava različitosti, mirno i sporazumno rješavanje sukoba interesa putem institucija sistema kao i uvažavanje zajedničkih i posebnih interesa konstituenata (usp. blj. 9, ss. 422 i 423). Autori se od svega pozivaju na općepoznate stavove iz pravne i političke teorije i ističu razliku između federalizma i federacije: federalizam se razumije kao «potpora federaciji», a federacija kao vrsta države, odnosno kao prepoznatljiv organizacijski oblik čija je osnovna svrha da omogući konstitutivnim jednicama sudjelovanje u procesu donošenja odluka centralne vlasti, naravno, u skladu sa ustavnim ovlaštenjima.



sposobnost konstitutivnih sastavnica u federaciji za autonomnim vladanjem na određenom teritoriju. Ako je u pitanju «neteritorijalna sastavnica» upućuje se na sposobnost raspolaganja institucijama i resursima koji su u funkciji dugoročnog očuvanja skupine i njenog političkog statusa, kao i ravnopravnost sa drugim skupinama s kojima dijeli ravnopravni ustavni status. Institut, uz «klasične» konstituente federacije (građane i federalne jedinice) navodi i određene društvene skupine, «konstitutivne skupine», kao autonomne sastavnice federacije. Naglasak se, također, stavlja i na pojam *zajedničke vladavine (shared rule)*, kao sposobnost sastavnica federacije da učestvuju u «jedinstvenoj vlasti», a takvo učestvovanje mora biti simetrično u odnosu na sve konstitutivne segmente federacije. Teritorijalno «samovladanje» određuje se unutrašnjim granicama i ustavno određenim nadležnostima. Ovaj princip nije jednostavno primijeniti na konstitutivne skupine. Te skupine moraju «federirati»<sup>14</sup> kroz teritorijalne aranžmane, bilo normativno bilo de facto. U situaciji u kojoj se konstitutivna skupina, naglašava se u studiji, ne poklapa s teritorijom, potencijal samoodlučivanja treba realizirati kroz alternativne oblike: kroz institucionalno-proceduralne i normativne mehanizme (konsocijacija), čija je funkcija čuvanje i artikulacija političkog identiteta konstitutivne skupine i jačanje njenog potencijala kroz institucije važne za očuvanje njenog političkog identiteta (oblici teritorijalne i neteritorijalne autonomije u okviru šireg federalnog aranžmana). Načelo suodlučivanja, navodi se u studiji, treba realizirati kroz odgovarajuće institucije zajedničke vladavine, a ako su u pitanju konstitutivne skupine, onda kroz mehanizme institucionalne ravnopravnosti, odnosno konsocijacijska rješenja. To u praksi podrazumijeva *paritetnu zastupljenost* u institucijama u kojima se odluke najčešće donose konsenzusom ili putem specijalnih supervećina.

Problem federacije i federalizma, autori studije ističu kao važno pitanje i u relaciji sa prethodnim stavovima postavlja se pitanje može li federacija biti imperativno multinacionalna/multietnička ili nacionalna. Odgovor se pokušava dati bar u prepoznatljivim konturama. Po «jednoj školi mišljenja», na koju se poziva Institut iako je ne imenuje, granice federalnih jedinica, ili barem dijela njih, trebaju biti određene tako da se prilagode pojedinim nacionalnim ili etničkim skupinama, tj. da im omoguće kontrolu nad tim jedinicama. Napomenuo bih da autori u studiji ne razlikuju nacionalne (državni narod) od etničke (kulturno-biološki narod) skupine, odnosno u nekim dijelovima ih netačno poistovjećuju.<sup>15</sup> Međutim, u dijelu koji je posvećen federacijama kao da se, ipak, uspostavlja pojmovna razlika nacije i naroda. Uz oslonac na historiju nastanka institut navodi multinacionalne federacije (Švicarska, Belgija, Nigerija, Rusija) da bi u smislu odgovora na postavljeno pitanje, istakao da postoje i nacionalne federacije, tj. nacionalno-homogene federacije, u kojima postoji tendencija izgradnje jedinstvene nacije, te tendencija potiranja unutrašnjih, pa čak i etničkih razlika. Ovom tipu federacija, po nalazima Instituta, odgovaraju Argentina, Australija, Austrija, Njemačka, Brazil itd. Naravno, i ova klasifikacija počiva na greškama. Belgija se slovom ustava ne može nikako uvrstiti u multinacionalne federacije budući da je jedinstvena belgijska nacija nesporna. Sam ustav polazi od jedne, *belgijske nacije* i utvrđuje da se državna vlast izvodi iz belgijske nacije (čl. 25), odnosno, da članovi oba parlamentarna doma predstavljaju naciju, a ne samo one koji su ih izabrali (čl. 32),

<sup>14</sup> Pojam *federirati* prema Hrvatskom enciklopedijskom rječniku (Zagreb 2002/2004) znači: stezati se i rastezati kao feder, odskakati. Autori studije su vjerovatno htjeli utvrditi da skupine moraju biti *federalizirane* teritorijalnim aranžmanima, misli se dakle na federalizirati u smislu „izvršiti proces federalizacije“ (prema istom rječniku za pojam *federalizirati*).

<sup>15</sup> O razlikama državnacionalne i etnonacionalne koncepcije i njenim posljedicama kod E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, ss. 25 i dalje.

da kralj polaže zakletvu na nacionalnu neovisnost i nepovredivost državnog teritorija (čl. 80) i da čl. 125 izričito govori o belgijskoj naciji. Belgijski državni narod ne čini više nacija, to je federalizam jedne, belgijske nacije.

Po ocjeni autora navedeni primjeri, kako zbog svoje primjenjivosti u BiH tako i zbog pozicioniranja «građanskog» u odnosu na «nacionalno», mogu poslužiti kao «ključ» za prihvatanje i razumijevanja federalizma u BiH.<sup>16</sup> Autori studije tako opisuju BiH kao *formalno* multinacionalnu federaciju s konfederalnim, konsocijacijskim i korporativnim elementima. Po mome mišljenju, u državnom uređenju BiH, uz sve osobenosti, nema bitnih elemenata konfederacije. Institut i pored toga, s obzirom na naprijed opisane dvije vrste federacija, razlikuje *federaliste i multinacionalne federaliste*. Klasifikacija je, mora se priznati, prilično originalna. I njene posljedice: federalisti, federalizam promatraju kao sredstvo nadilaženja pojedinih etničkih i nacionalnih identiteta, dok multinacionalni federalisti promoviraju ideju federacije kao političkog okvira za narode koji prihvaćaju život u okviru zajedničke države ne gubeći pri tome svoje različite identitete. Oni (multinacionalni federalisti) odbijaju čvrste integracije i/ili procese asimilacije koje postavljaju nacionalni i postnacionalni federalisti. Zaštitu identiteta svakog naroda, unutar multinacionalne/multietničke federacije vide u pravu svakog naroda na političko samoopredjeljenje, kroz određeni oblik političke autonomije. Autori studije u multinacionalnoj federaciji vide mogućnost uspostavljanja dvostruke lojalnosti: istovremeno lojalnost etničkoj skupini (zajednici) i multinacionalnoj federaciji. Na osnovu toga utvrđuju da multinacionalni federalizam pretpostavlja slobodu i jednakost svih građana – pojedinaca – što autori, opet, ističu kao najvažniju vrijednost liberalne demokratije. Multinacionalni federalizam se, međutim, suprotstavlja protoliberalnoj ideji «apstraktnog individualizma» i mitu o «etno-kulturnoj neutralnosti» države. Prema tome, individualna prava svakog pojedinca trebaju uključivati i pravo pripadnosti vlastitoj socijalnoj kulturi zato što ta prava imaju značajnu ulogu u formiranju individue, te očuvanju njenog identiteta i samosvijesti.

Za BiH je, tvrdi se u studiji, multinacionalni federalizam od izuzetnog praktičnog značaja, jer ukida potrebu da *svaka zajednica uključujući i manjinske, ima vlastitu državu*. Ovaj, stav autori odmah relativiziraju konstatacijom da nije neophodno, *ni preporučljivo*, da svaka etnička grupa ili politička zajednica (i na ovom mjestu se pojam «politička zajednica» koristi u krajnje nepreciznom značenju) teži formiranju vlastite države, države-nacije, ako u bilo kojoj zemlji postoji nacionalni/etnički pluralizam, podržan odgovarajućim ustavnim aranžmanima. Nije teško sagledati osnovni koncept studije i vidjeti da se favorizira uspostava etnički/nacionalno homogenih administrativno-teritorijalnih podržavnih jedinica, čija je funkcija «*međutnička i međunacionalna harmonizacija*» (s. 83). S obzirom da studija zagovara uspostavu relativno homogenih administrativno-teritorijalnih podržavnih jedinica bliže je istini da autori umjesto etničke harmonizacije zahtijevaju uspostavu etničke homogenizacije. Studija na konsekvantan način podržava i mogućnost «prekranja granica» federalnih jedinica, zbog, eventualnih političkih i drugih konflikata, što je ispravno i može se dokazati na primjerima iz nekih zemalja, koje su to činile u prošlosti (Švicarska, Kanada, Indija).

Studija nas podsjeća da u slučajevima u kojim administrativno-teritorijalne jedinice ne obuhvaćaju sve pripadnike neke etničke/nacionalne zajednice, multinacionalna federacija može

<sup>16</sup> Istini za volju u BiH postoji kompetentno objašnjenje federalnog modela, dakle i «razumijevanje federalizma», pa i njegovo prihvatanje, ali ne i federalizma kakav zagovara Institut koji bi se uslovno mogao nazvati "etničkim federalizmom".

poprimiti određene forme «korporalnog» ili «institucionalnog» federalizma. Korporativna ili institucionalna autonomija zasniva se na neteritorijalnoj osnovi, a kao primjer savremenih država, koje prakticiraju ovaj oblik federalizma navode se Belgija i Kanada. Ustvari, riječ je o tzv. personalnoj autonomiji «koja označava pravnu vezu individue sa određenim autonomnim institucijama koja se zasniva na individualnim karakteristikama različitim od prebivališta»<sup>17</sup>. Ukoliko multietnički federalizam nije cjelovito proveden, iz bilo kojih razloga, prema mišljenju autora, za «rješenjem» treba tragati na polju konsocijacije koja predstavlja «alternativni oblik demokracije i kao takav zavređuje posebno razmatranje samostalno i u odnosu na federalizam» (s. 84). U studiji se potom uz oslonac na djela Arenda Lijpharta, navode četiri osnovne karakteristike konsocijacijske demokratije: (1) velike koalicije, (2) mogućnost uzajamnog veta, (3) proporcionalnost i (4) visoka autonomija za svaki od segmenata.<sup>18</sup> Savremeni konsocijalizam, naglašava se u studiji, zasniva se na dva bitna aspekta: pluralnosti društva sa vidljivim rascjepima i saradnji elita različitih segmenata u okviru uspostavljenih konsocijacijskih struktura. Ističu se zatim specifičnosti konsocijacije u odnosu na federalizam: zasnivanje horizontalne podjele vlasti «u centru» (na nivou države), za razliku od federalizma koji se zasniva na vertikalnoj podjeli vlasti između centra i teritorijalnih federalnih sastavnica. Konsocijacija kao horizontalni način raspodjele vlasti među *konstitutivnim grupama* i njihovim *političkim elitama* je u funkciji prevladavanja društvenih sukoba. U kombinaciji s federalizmom, konsocijacija može poslužiti i realizaciji ambicioznijih ciljeva, kao što su stabilan i progresivan društveno-politički sistem. Konsocijacijska demokratija u cjelini, ta osobina želi se naglasiti služi uspostavi odgovarajućeg ekvilibrija između institucionalnog aranžmana i vertikalne podjele vlasti.<sup>19</sup>

Autori studije zaključuju da model multinacionalnog federalizma, ojačan konsocijacijom, predstavlja primamljivo rješenje za BiH. Ističe se da u sadašnjem ustavnom okviru postoje različiti pogledi na prijedlog da se BiH konstituirao kao «ustavna konsocijacijska demokracija.»<sup>20</sup> BiH je u studiji najprije određena kao kompleksna sui generis federacija, kao asimetrična konfederalno-federalna državna zajednica i sl. da bi se potom naveli uzroci njene neučinkovitosti. Uz oslonac na stavove M. Kasapović se kao uzroci neučinkovitosti BiH-demokratije navode: (1) nepostojanje minimalnog konsenzusa tri konstitutivna naroda o granicama političke zajednice (ovaj «uzrok» je nejasan budući da se ne vidi da li je riječ o nepostojanju konsenzusa tri konstitutivna naroda u BiH o granicama BiH u odnosu na susjedne države, što je malo vjerovatno, ili se radi o granicama između entiteta BiH, možda i kantona, što je više vjerovatno, ili se radi o "problemu" postojanja BiH kao države-političke zajednice, što je, itekako vjerovatno), (2) nepostojanje konsenzusa među elitama sva tri konstitutivna naroda o poželjnom političkom sistemu, tj. nepostojanju eksplicitnog stava da li postojeći ustavno-politički sistem treba zadržati i (3) postojanje međusobno neusklađenih strategija međunarodne zajednice u pokušaju izgradnje demokratske države.<sup>21</sup>

Prva opcija, prema novodima iz studije, nije ostvariva zbog volje međunarodne zajednice koja se čvrsto protivi podjeli BiH. (Znači li to da bi došlo do podjele BiH bez «volje međunarodne

<sup>17</sup> V. Đurić, Pravne osnove i okviri etnički zasnovane neteritorijalne autonomije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 65/2013, s. 39.

<sup>18</sup> Usp. A. Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb 1992, ss. 32-58.

<sup>19</sup> Z. Krstić, Federalizam i devolucija kao pretpostavke demokratizacije u podijeljenim društvima, *Status*, Mostar 17/2014, s. 117.

<sup>20</sup> M. Kasapović, Bosna i Hercegovina: deset godina nakon Dayton, *Status*, Mostar 9/2006, s. 63.

<sup>21</sup> Kasapović (bilj. 20), ss. 63-65.

zajednice, odnosno, da unutar BiH ne postoji nikakva spomena vrijedna «volja» koja se protivi podjeli zemlje?). U studiji se, takođe konstatuje da je i druga opcija neostvariva jer ne postoji dovoljno brojani i kulturno dominantan narod koji bi mogao nametnuti svoju kulturnu paradigmu ostalim dijelovima društva. Dakle, kao moguća, ostaje jedino treća opcija, s tim da nacionalne elite sva tri konstitutivna naroda trebaju «ublažiti» svoje maksimalističke ciljeve, kao što su: unitarna republika, država-nacija, secesija određenog dijela države i slično. Nasuprot tim «ekstremnim opcijama», stanovište je Instituta, postoje prijedlozi za federaciju *tri etnički utemeljene federalne jedinice* koje korespondiraju modelu multietničkog federalizma. Kazano jednostavnije, u BiH za svaki konstitutivni narod treba uspostaviti «njegovu» federalnu jedinicu, po principu tri konstitutivna naroda, tri entiteta. Kako u sadašnjem ustavnom modelu postoje dva, potrebno je uspostaviti još jedan, treći entitet. Nasuprot ovom, nalaze se i drugačiji stavovi: «Konsocijacijski mehanizmi nisu iz današnje perspektive jedino rješenje za Bosnu i Hercegovinu, ali su u trenutku mirovnog sporazuma bili».<sup>22</sup>

Autori studije u vidu općeg stava, daju ocjene, da je očigledna asimetrija u smislu primjene prava na samovladavinu, koje je ključna komponenta multinacionalnog federalizma. Jer, dva konstitutivna naroda, Bošnjaci i Hrvati «dijele» jednu administrativnu jedinicu (Federaciju BiH), dok srpska većina postoji u cijeloj Republici Srpskoj. Zajednička vladavina na svim razinama, osim u općinskim (misli se na vladavinu u BiH), postoji, a njeni mehanizmi su prije svega proporcionalnost i paritet - posebno istaknut na državnoj razini - te konsenzualno odlučivanje i pravo veta kao pravila za donošenje odluka. Prema ocjeni Instituta, princip samovladavine u BiH je neravnomjerno raspoređen. Shodno principu samovladavine, svaka bi «nacija» (konstitutivni narod) trebala imati pravo na određenu formu i razinu administrativno-teritorijalne organiziranosti, odnosno institucionalnu autonomiju. To je pravo, naglašava se u studiji, izravno primijenjeno u Republici Srpskoj, dok je u Federaciji BiH operacionalizirano neizravno. Formula «dva naroda, tri entiteta», jasno upućuje na zaključak, kako ga izvodi Institut, da svi narodi ne konzumiraju federalne kapacitete i prava na istoj razini.

U pojedinim dijelovima se konkretno navode i analiziraju prednosti i nedostaci mogućih modela preustroja Federacije BiH i države BiH (s naglaskom na Federaciju BiH): (1) okrupnjavanje kantona (Institut koristi neustavni, dakle, netačan naziv «županija») u skladu s demokratskim, ekonomskim, geografskim i multietničkim kriterijima, (2) BiH kao unitarna država (3) ukidanje Federacije BiH i prijenos njenih ovlaštenja na kantonalnu i državnu razinu, (4) ukidanje entiteta i prijenos njihovih ovlaštenja na kantonalnu i državnu razinu, (5) zamjena entiteta i kantona multietničkim regijama uz minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u vlasti, (6) zamjena entiteta i kantona teritorijalno diskontinuiranim multietničkim jedinicama sa zakonodavnim, izvršnim i sudskim vlastima.

Neću se posebno izjašnjavati i ulaziti u detalje predloženih modela, njihovih prednosti i nedostataka (kako je to ocijenio Institut). Tog ću se problema samo dotaći u osvrtu na naredni dio teksta: Prijedlog Instituta za preustroj Federacije BiH i BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda i u zaključku ovog prikaza. Jer, osnovni koncept, ideja, ciljevi, poruke i prijedlozi iz studije su u osnovi određeni i jasni, bez obzira na njene značajne nedostatke koji je u cjelini diskvalificiraju kao utemeljen i vjerodostojan analitički poduhvat.

<sup>22</sup> M. Subašić, Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska - analize mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integrativnog postupka, *Politička misao*, Zagreb 2/2015, s. 66.



#### 4. Prijedlog za preustroj Federacije BiH i BiH u cilju osiguranja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

Institut smatra da su ukupni odnosi između političkih predstavnika konstitutivnih naroda pri konstituiranju i funkcioniranju organa političke vlasti najznačajnije pitanje za BiH, kao multietničku državu, s tri konstitutivna jednakopravna naroda. Navedeni odnosi, osnov su za uspostavu *bazičnog političkog konsenzusa u zemlji*, koji je neophodni preduslov normalizacije stanja i napretka u svim oblastima života. To, po ocjeni autora studije, uključuje i međunarodne odnose BiH, *prije svega sa susjedima*. Prepreke za uspostavljanje pomenutog konsenzusa (koje su sistemskog karaktera), navodi se u studiji, ugrađene su *u postojeće ustavno ustrojstvo zemlje*. Stoga se, kao generalni prijedlog za preustroj, predlaže da BiH prvenstveno postane cjelovita (čitalac se mora zapitati: zar sada BiH nije cjelovita država?), demokratska i funkcionalna federacija, čvrsto integrisana u EU *i svoje okruženje*. Iz studije se ne vidi šta znači zahtjev da BiH bude «čvrsto integrisana u svoje okruženje», pogotovo ako je to «okruženje» dijelom već integrisano u EU, a i preostali dio tog «okruženja» teži ka evropskim integracijama. Autori se inače ni ne dotiču (nespornog) utjecaja susjednih država na političko i društveno stanje u BiH.

Autori studije uočavaju da postoje razlike između političkih predstavnika konstitutivnih naroda u sljedećim pitanjima: (1) o političkoj relevantnosti pripadanja, odnosno nepripadanja građana BiH konstitutivnim narodima, legitimnog predstavljanja na izborima i konstituiranju organa vlasti, te u kontekstu navedenog, često nepotrebno i neprimjereno suprotstavljanje demokratskom principu «jedan čovjek-jedan glas», iako su se oni u federalističko demokratskoj praksi pokazali kao uskladivi principi (2) o teritorijalnom razgraničenju na tzv. «srednjim razinama vlasti» (misli se na entitete, i na kantone u Federaciji BiH), a u vezi «ostanka» dijelova pojedinih konstitutivnih naroda iz administrativno-teritorijalnih cjelina u kojima predstavljaju većinu stanovništva (što se, prema mišljenju Instituta nerijetko nepotrebno i neprimjereno tumači suprotnim ustavnoj definiciji o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH). Navedena «neslaganja» autori uzimaju kao novi teritorijalno-vrijednosni okvir za preustroj Federacije BiH i države BiH. Osnova je preustroj (u F BiH i BiH) koji bi osigurao da svaki konstitutivni narod ima «svoju» teritorijalno-političku jedinicu (federalnu jedinicu, kanton, regiju i sl). Pošto se uočava da apsolutna teritorijalna razdijeljenost konstitutivnih naroda u BiH nije moguća (čak nije realizirana u ratu), Institut se zalaže za uvođenje u ustavni poredak BiH kategorije «konstitutivna većina» i «konstitutivna manjina», u odnosu na opći pojam konstitutivnosti. To je, po ocjeni Instituta, moguće tumačenjem ne samo «slova», nego i «duha» Ustava BiH, dakle, bez promjene Ustava. Jer, kako se navodi, *BiH je federacija entiteta* (kasnije će BiH definirati kao asimetričnu konfederaciju), koji su u funkciji osiguranja konstitutivnosti naroda na subnacionalnoj (entitetskoj), a potom posredstvom odgovarajućeg izbornog sistema i na nacionalnoj razini. Posebno se, čini se, može prepoznati stav da se konstitutivnost naroda treba izravno ostvarivati u entitetima, a tek posredno i na nivou BiH, odnosno cijele BiH. Faktički autori zagovaraju uspostavljanje ustavnog stanja koje je postojalo prije donošenja odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Ovaj stav se nastoji osnažiti ponavljanjem tvrdnji da je Federacija BiH i formirana u funkciji osiguranja statusa konstitutivnosti Hrvatima i Bošnjacima kao «osnivačima» federalno uređenog entiteta i da je ova funkcija, *logično, i dalje na snazi*. Zatim se u studiji otkriva «izvorno gledište» da su se Vašingtonski i Dejtonski sporazum, uzimajući u obzir date (ratne!) okolnosti i demografske promjene (prisilno dislociranje stanovništva u BiH), bavili rješavanjem statusa teritorijalno koncentriranih većina svakog od konstitutivnih naroda. Ovo se

potkrepljuje tvrdnjom kako je u procesu vašingtonsko-dejtonskog preustroja BiH najrelevantniji kriterij administrativno-teritorijalnog ustroja bio etno-demografski. To se, opet, moglo vidjeti u sastavu stanovništva za koje su tada «uvedene» posebne jedinice (RS dominantno srpsko stanovništvo, u Federaciji BiH pet kantona je bilo sa bošnjačkom većinom, tri kantona sa hrvatskom većinom i dva «mješovita» kantona, sa ugrađenim mehanizmima saodlučivanja na nivou Federacije BiH). Institut jasno opisuje suštinu vašingtonsko-dejtonskog procesa (posebno dejtonskih pregovora), čija je osnovna zadaća bila zaustavljanje ratnih sukoba i utvrđivanje «mapa razgraničenja», na što je i utrošeno najviše vremena, dok je izgradnja i uspostava političkih institucija BiH stavljena u drugi plan.

Skoro u cijelosti se moguće složiti s navodima iz studije, da odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, zbog neprovođenja Anexa 7 Dejtonskog sporazuma ima više simboličko nego realno značenje u odnosu na političku i društvenu stvarnost u BiH. Ne mogu se složiti međutim sa procjenom iz studije da je jedini način afirmacije konstitutivnosti naroda u zadatim okvirima dosljedno prilagođavanje same konstitutivnosti postojećim društveno-demografskim *realnostima*. Ovim se zahtjeva priznanje i prihvatanje postojećeg stanja, dakle, socijalno, etičko i pravno sljepilo za njegove uzroke. Samo bi se tako prema njemu prilagodio preustroj Federacije BiH i države BiH. Autori studije u tom smislu ističu da svaka država treba da zna čime raspolaže, između ostalog i koje identitarne zajednice žive na njoj teritoriji, te koje su njihove potrebe. Institut ne navodi, šta se, eventualno, u BiH ne zna, a bilo bi značajno za njen ustavni preustroj. Imperativ zaštite kolektivnih prava izravna je konsekvencija Ustava BiH (takođe je navod studije), pa je za autore pomalo začuđujuća činjenica da se kolektivnim pravima u odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda ustupilo veoma malo prostora. Ova konstatacija bi, u osnovi, mogla biti tačna, ako bi se prihvatilo poimanje i značaj kolektivnih prava prema klasifikaciji Instituta. On, naime, kolektivna prava, analogno i individualna ljudska prava koja se ostvaruju u BiH, uglavnom, «povezuje» sa teritorijom i uslovljava titulare tih prava njihovim prebivalištem. Ovo je očigledan diskriminatorni koncept u domenu ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i na njega ne treba gubiti suviše energije.

Praktično-politička afirmacija konstitutivnosti (ravnopravnosti) naroda uspostavlja se vezivanjem konstitutivnosti za entitete i kantone. Jedino na taj način, zaključuju autori, moguće je implementirati odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda iz sfere nominalnog opredjeljenja u sferu realnog izvršenja na cijeloj teritoriji BiH. Pojašnjavajući ovu, prilično nejasnu formulaciju, Institut zahtjeva uvođenje u ustavni sistem BiH kategorije «konstitutivne manjine», naspram kategorije «konstitutivne većine». Termin konstitutivne manjine koristio bi se kao *terminus technicus*, odnosno kao priručni pojam za pravno-političku kategoriju manjinskih zajednica. Autori pojašnjavaju navedene pravno-političke kategorije konkretnim primjerima: hrvatska i bošnjačka konstitutivna manjina u Republici Srpskoj i srpska konstitutivna manjina u Federaciji BiH.

Autori studije pokušavaju biti «precizni»: ako se pojam konstitutivne većine ili manjine koristi u svrhu opće kategorizacije, onda se taj pojam stavlja pod navodnike ili/i uz odgovarajuće pojašnjenje da je u pitanju priručni pojam koji se koristi u praktične pravno-političke svrhe, jer se sama konstitutivnost odnosi na cjelinu naroda kojem se pripisuje i na cio prostor koji taj narod naseljava – na državu. Navodi se u formi jednog sumarnog zaključka da, konceptualno gledajući, konstitutivnost naroda predstavlja *apsolutan pojam* koji ne dopušta nikakvu relativizaciju, diferencirano tumačenje i primjenu. Zatim se utvrđuje da konstitutivnost pored statusnih,

podrazumijeva i relacijske implikacije koje se tiču horizontalnog odnosa konstitutivnih naroda, a oni se u svakoj administrativno-političkoj jedinici mogu okarakterizirati manjinskim ili većinskim. Uvođenje većinsko-manjinske diferencijacije konstitutivnosti, isključivo je u funkciji relacijsko-statusnih posljedica općeg ustavnopravnog pojma konstitutivnosti, odnosno u funkciji je postizanja njenog krajnjeg cilja, a to je potpuna ravnopravnost svih konstitutivnih naroda i građana pod okriljem punog ustavno-normativnog i međunarodno-pravnog legitimiteta. Navedeni opisi i objašnjenje pojma konstitutivnosti naroda predstavlja skoro neupotrebljivu apstrakciju koja je krajnje nejasna, donekle i kontradiktorna. Zapravo, teško se može razumjeti kako autori razumijevaju pojam konstitutivnosti naroda u ustavnom sistemu BiH.

U vezi sa konstitutivnošću autori ponovo «okrivljuju» Visokog predstavnika za nametnute amandmane na entitetske ustave nakon odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Tim amandmanima su, po ocjeni autora, «dekonstituirani Hrvati», prvo na nivou Federacije BiH, a potom i na nivou BiH, pa je i cilj navedene odluke Ustavnog suda BiH ostao neostvaren (u studiji se navodi zbog «površnog i nakaradnog tumačenja»). U naznačenom kontekstu «analize» o konstitutivnosti naroda, autori studije ne navode šta je bio cilj odluke Ustavnog suda BiH, niti konkretizira njeno «površno» i «nakaradno» tumačenje. Zapravo se i na ovom mjestu autori studije zalažu za vezivanje konstitutivnosti naroda za teritorije (entitete i kantone). Odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda autori u osnovi pogrešno tumače. U studiji se također navodi od kojih konstitutivnih većina i konstitutivnih manjina bi se sastojali država BiH, Federacija BiH i kantoni u Federaciji BiH (u sadašnjem ustavnom pravnom ustroju), te raspored konstitutivnih većina i manjina unutar BiH, odnosno federalnih jedinica (BiH) u slučaju troentitetske ustavne strukture BiH. Prema ovoj koncepciji konstitutivne manjine bi se u političko-pravnom smislu svele na status nacionalnih manjina.

U domen općeg vrednosnog okvira za ustavni preustroj Federacije BiH i države BiH, autori smještaju i neteritorijalnu autonomiju.<sup>23</sup> Opravdanje za uspostave ovog instituta nalazi se u multinacionalnoj i federalnoj strukturi bosansko-hercegovačkog društva i države, a pravni osnov i u normama Ustava BiH, posebno u njegovoj preambuli, u kojoj se konstitutivni narodi navode kao ustavotvorci. Konstitutivnost naroda, kao fundamentalna ustavna kategorija, ne može se u cjelini ostvariti bez načela i mehanizama neteritorijalne autonomije. U okviru neteritorijalne autonomije, značajno je, ističe se u studiji, iznaći modalitete za zaštitu konstitutivnih manjina. Neteritorijalna autonomija ne tretira (primarno) osobe koje žive na određenom području, već pitanja koja su značajna za njihov status po osnovu «članstva» u identitarnim skupinama. U studiji se naglašava da su, zbog toga, bazične funkcije neteritorijalne autonomije sprečavanje asimilacijskih procesa, afirmacija različitih, posebno manjinskih identiteta u okviru važećeg pravno-političkog sistema i osiguranje institucija i sedstava za zadovoljavanje potreba prepoznatih i priznatih od šire političke zajednice, a delegiranih od samih identitarnih zajednica. Studija se ne dotiče mogućeg problema koji slijedi iz činjenice da su, u principu, «neke etničke i

<sup>23</sup> Neteritorijalna autonomija spada u tzv. personalnu autonomiju. Personalna autonomija je autonomija za određene nacionalne, vjerske, profesionalne, staleške i sl. grupe. Ova autonomija sastoji se u samostalnosti personalne zajednice u upravljanju svojim poslovima. Jedan od oblika personalne autonomije je kulturna autonomija, koja podrazumijeva pravo naroda ili etničkih grupa kao takvih, nezavisno od teritorija na kojoj su nastanjeni da razvijaju svoju kulturu putem samostalno obrazovanih kulturnih institucija. Kulturna autonomija je kulturno i palijativno rješenje narodnog pluralizma u višenarodnim zajednicama. Usp. R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2008, s. 439.

*nacionalne grupe duboko neliberalne i nastoje da potisnu a ne da dopune slobodu svojih članova».*<sup>24</sup>

Institut naglašava da u BiH zbog etnodemografskih dispozicija, teritorijalna dimenzija federalizma samo djelimično akomodira nacionalna pitanja, a hrvatsko ponajmanje. Zaključak je jasan. «Nacionalna pitanja» (ma šta se pod tim pojmom podrazumijevalo) u BiH «nisu riješena», a «hrvatsko pitanje» pogotovo. Novina je, u odnosu na uobičajenu i aktuelnu političku retoriku, da se ne insistira samo na «rješavanju hrvatskog pitanja», nego se uočava da ni ostala «nacionalna pitanja» nisu riješena: bošnjačko i srpsko. S obzirom na značaj koji se pridaje neteritorijalnoj autonomiji, studija pledira na pravo da se osnivaju, finansiraju, ustrojavaju i vode institucije neteritorijalne autonomije koje su posvećene zaštiti pojedinih konstitutivnih manjina u drugim administrativno-teritorijalnim jedinicama. Ovo pravo bi trebalo biti osigurano u svim teritorijalno-administrativnim jedinicama u BiH, neovisno o eventualnom ustavnom (pre)ustroju zemlje. No, autori ne navode, kako je to moguće ostvariti bez ustavnih promjena. Tako bi se moglo zaključiti da Institut zagovara uspostavu de facto neteritorijalnih autonomija, za što inače ne postoji ustavni osnov. Uspostava neteritorijalnih autonomija, na bilo koji način i u bilo kojem obliku, u aktuelnom društvenom i političkom miljeu, samo bi doprinijelo već izraženom «paralelnom životu etničkih zajednica u BiH.»<sup>25</sup>

U studiji se naglašava da je «institucionalni nagovještaj nacionalnog udruživanja» na bazi teritorijalnih i neteritorijalnih načela vidljiv u Hrvatskom narodnom saboru. Hrvatski narodni sabor je određen kao «krovna institucija» u BiH, u čijem radu učestvuju svi predstavnici hrvatskog naroda na svim razinama.<sup>26</sup> On bi, stav je autora, mogao poslužiti i kao model organizacije druga dva naroda na neteritorijalnoj osnovi, s ciljem ostvarivanja kolektivnih prava i integriteta pojedinaca, kao pripadnika konstitutivnih naroda. Osnivanjem «narodnih sabora» u BiH se ipak ne može dovesti u bilo kakvu vezu s ostvarivanjem «integriteta pojedinaca», pa ni onih koji su pripadnici konstitutivnih naroda.

Objasnujući modele zasnovane na načelu *status qua ante*, autori studije navode da svi prijedlozi za preustroj BiH i Federacije BiH trebaju biti formulisani i provedeni na načelu legalizma, dakle, u postojećem ustavnom okviru. Za Institut je ustavni okvir Dejtonski sporazum, tj. «ustavni ugovor» kao njegov sastavni dio, koji su potpisali legitimni politički predstavnici konstitutivnih naroda. Zahtjeva se vraćanje «duhu Dejtonskog ustava» što podrazumijeva ukidanje svih ustavnih promjena koje su provedene, a koje su suprotne «duhu» Dejtonskog ustava. Kao primjer se navode tzv. Petrischevi amandmani na Ustav Federacije BiH iz 2002. godine. Duh Dejtonskog ustava, nije samo tekst nego je on utemeljen u načelima federalizma i konsocijacije i mora se, po ocjeni autora studije, uvažavati sve dok je Ustav na snazi. Izmjene ustavnog teksta prihvatljive su iz ove perspektive samo ukoliko su u skladu sa duhom Ustava i u funkciji njegove operacionalizacije. Ni ovdje nije jasan stav autora u odnosu na moguće ustavne promjene. Nakon važnosti duha Ustava BiH, autori čitaocu otkrivaju njegov sadržaj: načelo jednakopravnosti

<sup>24</sup> Postojanje navedenog problema u BiH ne može se isključiti, usp. V. Kimlika, Sloboda i kultura, u: *Nacija, kultura i građanstvo*, Beograd 2002, s. 131.

<sup>25</sup> D. Đukanović/M. Jovanović, Međuetničke tenzije na Zapadnom Balkanu i dalji tok evropskih integracija regiona, *Kultura polisa*, Novi Sad 22/2013, s. 165.

<sup>26</sup> Bez detaljnijeg uvida u «osnivačke akte» i program rada Hrvatskog narodnog sabora nije moguće detaljnije odrediti njegovu političku ulogu i političkopравни karakter. Nije jasno da li se radi o «neformalnoj koaliciji» političkih stranaka s «hrvatskim predznakom», da li je u pitanju «udruženje građana» čija je osnovna djelatnost političke prirode ili neki drugi oblik društvenog i političkog organizovanja.



konstitutivnih naroda. To načelo može se provesti primjenom modela «*tri entiteta za tri konstitutivna naroda*», ali i kroz postojeću dvoentitetsku organizaciju pod uslovom da se Federacija BiH, u punoj mjeri, konstituirana na načelu zajedničke uprave legitimnih predstavnika Bošnjaka i Hrvata, «vрати» u ranije ustavno stanje bošnjačko-hrvatske federacije, što je ona po «izvornom Ustavu» i bila. Ovim stavom, kao jasno formuliranim zahtjevom, autori traže vraćanje Federacije BiH u stanje od prije odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. To znači da se priziva zanemarivanje ove odluke, odbacivanje njenog obrazloženja i anuliranje svih promjena entitetskih ustava koje su uslijedile poslije njenog donošenja. Validnost poštivanja svakog ugovora, pa i ustavnog ugovora, naglašava se u studiji, izravno je vezano uz očuvanje «izvorne verzije tog ugovora», na koju je dat pristanak. Iz navedenog razloga, legitimni politički predstavnici Hrvata (zašto samo Hrvata?), imaju pravo da svoju obavezu poštivanja ustavnog okvira BiH vežu za povratak «ustavnog ugovora u njegovo originalno stanje». Traži se dakle, vraćanje na snagu originalnog teksta Ustava Federacije BiH kao međunarodne obligaciono-pravne norme primjenjive na Dejtonski sporazum zajedno sa Sporazumom o implementaciji Federacije BiH, kao njegovog integralnog dijela, koji je također dio međunarodnog prava.

Ponovo naglašavam da Sporazum o implementaciji Federacije BiH nije sastavni dio Dejtonskog sporazuma, niti Ustava BiH, a nije ni akt međunarodnog prava. Autore treba podsjetiti da se Ustav BiH kao i Ustav Federacije BiH mijenjaju u proceduri koja je propisana tim ustavima, u Parlamentarnoj skupštini BiH, odnosno u Parlamentu Federacije BiH, te se u odnosu na izmjene tih ustava ne mogu primjenjivati pravila međunarodnog ugovornog prava, pa ni pravilo *status quo ante*. I pored toga, primjenom pravila *status quo ante*, zaključuje Institut, Hrvati i Bošnjaci imaju pravo povratka na dva «odvojena ustavna i institucionalna sklopa» (s. 168), i to sklop «civilnih vlasti na teritoriji pod kontrolom HVO», i sklop «civilnih vlasti na teritoriji pod kontrolom Armije RBiH». Na koji način bi se izveo povratak na stare (ratne) «institucionalne sklopove», studija ne objašnjava, osim što dodaje da bi time uslijedio povratak na izvornu bošnjačko-hrvatsku federaciju sastavljenu od teritorija sa bošnjačkom i hrvatskom većinom uz primjenu neteritorijane autonomije. Zalaganje Instituta za primjenu principa *status quo ante* u konkretnom slučaju je zalaganje za neustavno djelovanje.

Od inovacija koje vrijedi «zabilježiti» ističe se izborni sistem u BiH, posebno, u odnosu na izbor člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda. U studiji se predlaže podjela Federacije BiH na dvije etnički formirane izborne jedinice u kojima bi se birali članovi Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda. Predlaže se i uspostava «megakantona» («megažupanija»), isključivo po etničkom kriteriju, te status distrikta za Srednjo-bosanski kanton. Kao razlog navodi se da taj kanton u približno u jednakom broju čine Bošnjaci i Hrvati. Pri tom je ostalo nejasno zbog čega se prema istom kriteriju ne predlaže status distrikta Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Ustavno-pravni status distrikta Institut u ovoj studiji nije obrazložio. Navedeno je samo da bi on po uzoru na Brčko Distrikt BiH, bio u suvlasništvu megakantona (zavisno o modelu preustroju Federacije) i da bi imao svoju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Uspostava «megakantona», se u studiji ne podrazumijeva naprosto kao spajanje pojedinih kantona (s ciljem smanjenja broja kantona), nego i kao mogućnost teritorijalne podjele kantona, općina i gradova (na primjer, Grada Mostara). Osnovni kriterij podjele je etnički, s tim da teritorij kantona ne mora biti kompaktan, on može biti i diskontinuiran.

## 5. Zaključak Instituta

Studija polazi, dakle, od nalaza da je u BiH ravnopravnost konstitutivnih naroda, ali i svih građana sistemski ugrožena. Time se, tako objašnjenje, dovodi u pitanje legitimitet sadašnjeg uređenja BiH. Uzrok ovog stanja, autori studije vide, između ostalog, u odsustvu volje nekih domaćih i inostranih političkih faktora, da politički sistem BiH utemelje na načelima multietničkog federalizma i konsocijacijske demokratije. Treba odmah istaći da se upravo u važećem ustavnom sistemu BiH nalazi mnoštvo elemenata federalizma i konsocijacijske demokratije što je i u pravnoj teoriji našlo svoj izraz.<sup>27</sup> Autori naglašavaju nedostake Izbornog zakona BiH, prije svega u pogledu izbora člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda. BiH se predstavlja kao podijeljeno društvo i nestabilna država. Kao rezultat pacificiranja međuetničkih tenzija žrtvovano je efikasno funkcioniranje institucija nauštrb zastupljenosti konstitutivnih naroda u glomaznom, skupom i neučinkovitom državnom aparatu.<sup>28</sup> U Zaključku, autori u sažetom obliku, ponavljaju teze iznesene u prethodnim dijelovima studije, uz dodatak (ponavljan više puta), da konstitutivnost naroda primarno treba ostvariti u entitetima, a tek na izvedeni način (posredno) na nivou BiH. Na kraju zaključnog dijela studije, konstatuje se da je najbolji ustavni model za BiH teritorijalna organizacija kroz jednako ustrojene entitete (sa izuzetkom dva distrikta), te nadilaženje današnje dvoentitetske podjele. BiH bi prihvatanjem navedenog ustavnog modela, po ocjeni autora, prestala biti «asimetrična konfederacija».<sup>29</sup>

## 6. Zaključak

Prezentirana studija se nominalno bavi modalitetima ustavnog preustroja BiH radi osiguranja jednakopravnosti konstitutivnih naroda. U stvarnom centru analize stoje objašnjenja kojima bi se trebao utemeljiti zahtjev za trećim entitetom. On bi po svemu podsjećao na HZ HB: u pitanju je zalaganje za troentitetsko uređenje BiH, po formuli tri entiteta za tri konstitutivna naroda uz neophodnu izmjenu Izbornog zakona. Analiza modela za izbor članova Predsjedništva BiH iz Federacije BiH se rukovodi ciljem da se članu Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda, pored izbornog legititeta, osigura i izborni legitimitet.

Autori ne verificiraju činjenicu da je upravo Dejtonskim ustavom institucionalizirana etnička podijeljenost bosansko-hercegovačkog državnog prostora, a da je teritorijalno uređenje ukalkuliralo etničko čišćenje, genocid i teške zločine protiv čovječnosti. Osnovni nedostatak se ogleda upravo u rješenjima koja teritorijalni ustroj, kao što to čine i autori ove studije, vežu za rezultate rata i time zagovaraju etničko čišćenje i ratne zločine kao konstitutivni princip federalizma. Ko ne želi prihvatiti zločine kao polazište ustavnog uređenja, on mora ignorirati teritorijalizaciju etničkog čišćenja i na taj nači dospjeti do pitanja osiguravanja kolektivnih prava etničkih grupa unutar jednog pretežno centraliziranog modela koji bi podsjećao na posljednje legitimno uređenje, naime, na ustavni ustroj Republike BiH. U tom modelu bi se kolektivna

<sup>27</sup> A. Petrišučić, Kako osigurati opstanak "ostalnih": dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, u: *Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Zagreb 2014, s. 203.

<sup>28</sup> Miljko (bilj. 7), s. 206.

<sup>29</sup> I ovdje je potrebno naglasiti da BiH ne može biti svrstana u konfederacijski model, iako su u ustavnom sistemu prepoznatljivi (manje bitni) elementi konfederacije. Usp. npr. stavove: Miljko (bilj. 7), "Bosna i Hercegovina je složena federalna država", s. 200; slično K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006. s. 238, "Konfederacija je savez suverenih država koje na temelju ugovora osnivaju zajedničke organe ne gubeći pri tome svoju samostalnost.", o pojmu D. Vrbanić, *Država i pravo*, Zagreb 2003, s. 118.

prava mogla osigurati posebnim mehanizmima, a eventualno federalne jedinice učiniti ovisnim o ekonomsko-geografskim, a ne o ratno-zločinačkim uvjetima nastanka. Autori ove studije nisu mogli dospjeti do najlogičnijeg rješenja budući da kalkuliraju sa hercegbošanskom baštinom.

Argumentacija koju su autori iznijeli, također korištenjem jednostrane i ograničene literarne građe, impresionira verbalnom ispraznošću, netačnošću i jednostranošću, tako da se u cjelini ne može prihvatiti kao uvjerljivo i odmjereno obrazloženje. Ona, naime, počiva dijelom na izmišljenim konstrukcijama i apstraktnim formulacijama, dijelom je pogrešna i izvan je ustavnopravnih, socijalnih, historijskih i politoloških činjenica. Iako masa maglovitih jezičkih konstrukcija otežava čitanje i razumijevanje teksta, ipak su prepoznatljive postavke i ciljevi: hrvatski entitet koji bi, otprilike, u granicama HZ-HB osigurao etnički prostor na kojem bi se vladalo u ime Hrvata.

Studija ne počiva na preciznoj rekonstrukciji socijalnih odnosa i pravnih činjenica, nego na uklapanju ustavnopravnih rješenja u ideologiju hercegboškog paradržavlja. Sve u svemu, radi se u osnovi o beznačajnoj i neupotrebljivoj publikaciji čiji je žanr teško odrediti, no jasno je da ona ne može poslužiti za bilo kakvu ozbiljniju raspravu o ustavnim promjenama u BiH. Njen se sadržaj, uklapa u političke zahtjeve HDZ-a da se uspostavi treći entitet. Publiciranje je finansirao *Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske* i to je jedina činjenica koja zahtijeva ozbiljan odnos prema samoj publikaciji, budući da čitaocu nameće niz pitanja u vezi praktične politike Republike Hrvatske u Bosni i Hercegovini.