

Tarik Haverić\*

## Bosanskohercegovačko uređenje i većinsko odlučivanje

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Bosna i Hercegovina, isključena iz političke modernosti

### 3. Većina, isključena iz demokratije

3.1. Pravilo većine

3.2. Demokratizacija kao davanje prava glasa većem broju ljudi

3.3. Demokratizacija kao širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje

3.4. Susret liberalizma i demokratije

3.5. Bosna i Hercegovina: zastranjenje

### 4. Deblokada?

### 1. Uvod

U zapadnoj političkoj kulturi, većinsko odlučivanje shvata se, uz cijeli niz načelnih i kontekstualnih ograničenja, kao sama bit demokratije. S razlikama od jednog do drugog političkog sistema, većinom glasova biraju se poslanici u zakonodavnim tijelima i neki nosioci izvršnih (šef države) ili sudačkih funkcija. Većinom glasova donose se odluke u oba doma Kongresa SAD, u francuskoj Nacionalnoj skupštini kao i u Hrvatskom saboru. Samo se u diskursu koji se tiče Bosne i Hercegovine, u političkim i stručnim krugovima jednako kao i u jeziku medija i društvenih mreža, većinsko odlučivanje naziva “preglasavanjem” ili “majorizacijom”, što su izrazi koji više ne denotiraju tehniku donošenja odluka već konotiraju prevarne radnje i zlu namjeru subjekata koji u tome sudjeluju – a da se zastupnici tog shvatanja nikada i nigdje nisu potrudili da objasne zašto bi jedna dimenzija političke modernosti koja posvuda nosi pozitivan vrednosni naboj samo u Bosni i Hercegovini bila nepoželjna.

Ovo je pitanje dobilo na aktuelnosti u protekle dvije godine, zbog strukturiranih napora na ispunjavanju preduslova za pristup Bosne i Hercegovine euroatlantskim integracijama. Skorašnje inicijative u tom smjeru promijenile su političko-pravni kontekst, i “većinsko odlučivanje” više nije *conversation stopper* u razgovorima o ustavnopravnom preuređenju naše zemlje.

U ovom tekstu podsjećam na elemente koji su doprinijeli najnovijim promjenama u sagledanju ovog problemskog kompleksa, donosim sažet prikaz sporova koje većinsko odlučivanje izaziva sve do našeg vremena i ponavljam neke predloge sistemskih rješenja kojima se može prevazići

---

\* Autor je politolog, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici.

institucionalna blokada u Bosni i Hercegovini, a koje sam već iznosio u više navrata u prethodnim decenijama.

## 2. Bosna i Hercegovina, isključena iz političke modernosti

U prvoj polovini novembra 2016. novinske agencije izvijestile su da su dvojica zvaničnika Evropskog parlamenta uputila Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine pismo “u kojem su ukazali na ozbiljnost činjenice što još nije u funkciji Parlamentarni odbor BiH-EU za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA)”<sup>1</sup>. Taj odbor uspostavlja se za svaku državu u procesu pridruživanja, na osnovu odredaba navedenih u samom Sporazumu, a čine ga, s podjednakim brojem članova, predstavnici parlamentarne skupštine dotične države i predstavnici Evropskog parlamenta. Odluke ovog tijela donose se natpolovičnom većinom glasova svake delegacije, što znači da je potrebno više od pola glasova članova bosanskohercegovačke delegacije i više od pola glasova članova evropske delegacije kako bi određena odluka bila usvojena. Bosanskohercegovačku delegaciju čine svi članovi Zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH za evropske integracije<sup>2</sup>.

Iako su, kako izvještavaju agencije, aktivnosti na konstituiranju ovog odbora pokrenute prije više od godinu dana, on nije obrazovan. A razlog je, podsjećaju evropski zvaničnici u svom pismu, što nije usvojen Poslovnik o radu. Poslovnik je, u pravilu, akt u kojem se utvrđuje način donošenja odluka unutar nekog tijela, a članovi Zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH za evropske integracije već godinu dana upravo o tome ne mogu da se dogovore. Naime, članovi delegacije iz entiteta Republika Srpska zahtijevaju da se odluke ne donose natpolovičnom većinom članova svake delegacije, što je jedinstveno pravilo u Evropskom parlamentu, već kvalificiranom većinom, što je tehnika koja se kod nas svodi na entitetsko ili etničko glasanje.

U pismu dvojice evropskih zvaničnika Parlamentarnoj skupštini BiH ističe se da je pravna služba Evropskog parlamenta potvrdila da pravila glasanja moraju biti ista za svaku delegaciju: “Sistem glasanja koji uključuje odredbe koje se odnose na etničke ili nacionalne grupe je neprihvatljiv, i bio bi u suprotnosti s osnivačkim principima Evropske unije”<sup>3</sup>. Čini se da je pažnji posmatrača koji su svojevremeno komentirali ovo pismo promakao jedan neobičan detalj, a to je ime jednoga od potpisnika: uz Elmara Broka, predsjedavajućeg Komisije za vanjske poslove Evropskog parlamenta, tu je i Tonino Picula, predsjedavajući Delegacije za odnose sa BiH i Kosovom.

Tonino Picula postao je poslanik Evropskog parlamenta na izborima u aprilu 2013, na listi Socijaldemokratske partije Hrvatske. U svojoj političkoj karijeri obnašao je mnoge funkcije, uključujući i dužnost ministra vanjskih poslova Republike Hrvatske u vladi Ivice Račana (2000-2003). Nećemo pogriješiti ako kažemo da Picula pripada, u najširem smislu, hrvatskoj političkoj klasi koja je, bez obzira na unutrašnje razlike između ideoloških porodica, uvijek bila jedinstvena u temeljnom stavu prema Bosni i Hercegovini: ovoj bivšoj jugoslavenskoj republici koja teško održava svoju državnu samostalnost mjesto je u Evropskoj uniji, a olakšavanje i ubrzavanje

<sup>1</sup> V. <http://www.avaz.ba/clanak/260991/evropski-parlament-poslao-upozorenje-parlamentarnoj-skupstini-bih#sthash.aZuzUpP9.dpuf>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>2</sup> V. <http://www.klix.ba/vijesti/eu-integracije/parlament-eu-opomenuo-bih-necemo-uvoditi-vas-sistem-etnickog-i-entitetskog-glasanja/161110022>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>3</sup> Bilj. 1.

procesa pristupanja je strateški interes Republike Hrvatske. Dio ovog vanjskopolitičkog/dobrosusjedskog “paketa” jest i samorazumljiva briga za Hrvate Bosne i Hercegovine, koja se izražavala uvijek na isti način, bez obzira je li na vlasti bila HDZ ili SDP. Još nedavno, hrvatski premijer Andrej Plenković izjavio je nakon susreta s njemačkom kancelarkom Angelom Merkel u Berlinu (12. decembra 2016), kako su dvoje državnika “zajednički zaključili da je potrebno pomoći zemljama jugoistočne Europe u procesu europskih reformi, a to se posebice odnosi na Bosnu i Hercegovinu na njezinom putu”. Naravno, uz obavezni dodatak: Hrvatska Bosni i Hercegovini može pomoći “i kao punopravna članica Europske unije, naravno uz ustrajanje na ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda u BiH”<sup>4</sup>. S našim poznavanjem bosanskohercegovačke političke stvarnosti u proteklih dvadeset godina nije teško, iz posvećene formule “ravnopravnost konstitutivnih naroda”, deducirati politički sistem Bosne i Hercegovine koji hrvatska politička klasa smatra poželjnim: svojevrsan etnički korporativizam koji privilegira *konsenzus stranaka što “predstavljaju” narode* i daje im instrumente za blokadu procesa odlučivanja kad god im ishod ne odgovara.

Prethodnih godina, politički vrh Republike Hrvatske (u čiju se dobronamjernost ne smije sistematski sumnjati, što nažalost čini bošnjačka politička klasa) pružio je više primjera “posebnog tretmana” namijenjenog Bosni i Hercegovini – ali na posredan način, zauzimajući stavove u pitanjima hrvatske unutrašnje politike. Neposredno po izboru, sadašnja predsjednica Republike Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović izjavila je, u intervjuu za BHT1, kako je po njenom mišljenju “Hrvat i onaj tko je pravoslavne vjeroispovijesti i tko je Srbin po nacionalnosti”: takva osoba je “ipak Hrvat u smislu hrvatskog državljanina”<sup>5</sup>. Tu njenu izjavu osudio je Arsen Bauk, u to vrijeme ministar uprave u vladi Zorana Milanovića, posluživši se jeftinom doskočicom: “Ako su Srbi iz Hrvatske Hrvati, što su Hrvati iz Srbije?”<sup>6</sup>. Predsjednica Grabar-Kitarović i ministar Bauk pripadaju različitim političkim porodicama, i utoliko je zanimljivije što je identičnu izjavu dao, četiri godine ranije, i prethodni predsjednik Ivo Josipović, koji je Arsenu Bauku ideološki bliži: u razgovoru s Davorom Butkovićem za *Jutarnji list*, a povodom suprotstavljenih interpretacija akcije “Oluja” iz augusta 1995, Josipović kazuje kako misli “da treba otvoriti i pitanje naših identiteta” i potvrđuje da se “mora moći biti politički Hrvat, dakle, odgovoran hrvatski državljanin, i u isto vrijeme Srbin po nacionalnosti”<sup>7</sup>. Istoga dana, novinari sarajevskog sedmičnika *Dani* zamolili su Josipovićev kabinet da predsjednik odgovori znači li to da i bosanskohercegovački Hrvati moraju moći biti politički Bosanci, odgovorni bosanski državljanin, i u isto vrijeme Hrvati po nacionalnosti, ali odgovor nisu dobili.

Godinu dana kasnije, u augustu 2012, i opet povodom “srpskog pitanja” i nekog spora u javnosti s Miloradom Pupovcem, Ivo Josipović u razgovoru s Draženom Ciglenečkim za *Novi list* naglašava: “Kao predsjednik Hrvatske jesam i predsjednik Srba. To Pupovac kao da ne razumije,

<sup>4</sup> V. <http://www.vecernji.ba/plekovic-merkel-potrebno-pomoci-bih-u-procesu-europskih-reformi-1135150>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>5</sup> V. <http://hr.n1info.com/a22777/Vijesti/Kolinda-Grabar-Kitarovic-Po-meni-su-i-Srbi-Hrvati.html>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>6</sup> V. <http://hr.n1info.com/a22858/Vijesti/Arsen-Bauk-Ako-su-Srbi-iz-Hrvatske-Hrvati-sto-su-Hrvati-iz-Srbije.html>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>7</sup> V. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/ivo-josipovic-svaki-srbin-u-hrvatskoj-moze-biti-politicki-hrvat.-odgovoran-drzavljanin-rh-koji-se-ne-odrice-svoje-nacionalnosti/1811976/>, očitavanje: 15. 12. 2016.

kao da misli da Hrvatska ima dva predsjednika, jednog za Hrvate, drugog za Srbe”<sup>8</sup>. I opet su novinari sarajevskog sedmičnika *Dani* zamolili Josipovićev kabinet da predsjednik odgovori znači li to da bi neki bosanskohercegovački Srbin mogao biti predsjednik bosanskohercegovačkih Hrvata, i misli li da Bosna i Hercegovina treba da ima trojicu predsjednika, jednog za Hrvate, drugog za Srbe a trećeg za Bošnjake, ali odgovor ni ovoga puta nisu dobili.

Navedeni stavovi hrvatske političke klase, koji se ne razlikuju bez obzira na mjesto koje pojedini akteri zauzimaju u ideološkom spektru, objašnjavaju se kolektivnom mentalnom operacijom kojom je Bosna i Hercegovina zapravo isključena iz socijalnog i političkog prostora Zapada i smještena u izuzetnost i egzotiku, čime se pravda neprimjenjivanje demokratskih standarda na ovu političku zajednicu koju međutim demokratiziraju već skoro trideset godina. U nastojanju da se opravda nakaradnost nametnutih institucionalnih rješenja, ističe se bosanskohercegovačka “multietničnost” – svojstvo koje se dakle ne vezuje uz Sjedinjene Američke Države, mozaik rasa, religija i etnija, već uz Bosnu i Hercegovinu, čiji su svi stanovnici bijeli i govore isti jezik.

Međutim, mogućnosti oneobičavanja jedne ni po čemu izuzetne konstelacije sada su već sasvim iscrpljene. To je posljedica prvih koraka *stvarnog* približavanja Bosne i Hercegovine kandidatskom statusu. Tonino Picula, koji u cijeloj svojoj političkoj karijeri nikada nije doveo u pitanje etnički konsenzus koji – po raširenom uvjerenju – najbolje štiti interese Hrvata u Bosni i Hercegovini, nije doživio nikakvo prosvjetljenje zbog kojeg sada potpisuje pismo u kojem se proglašava neprihvatljivim “sistem glasanja koji uključuje odredbe koje se odnose na etničke ili nacionalne grupe”, jer je “u suprotnosti s osnivačkim principima Evropske unije”. Nije ga doživio ni prvopotpisani Elmar Brok, poslanik Evropskog parlamenta izabran na listi Hrišćansko-demokratske unije Angele Merkel, i predstavnik zemlje koja se, koliko god zainteresirana za zbivanja na Balkanu i uključena u njih, nikad dosad nije založila za ukidanje tog neprihvatljivog i neevropskog načela etničkog konsenzusa koje je na snazi u državi koja u Evropu treba da se uključi. I jedan i drugi bili su na tu energičnu intervenciju prinuđeni *pozicijom* na kojoj se trenutno nalaze, i koja ne ostavlja mogućnost za denaturiranje i pervertiranje nekih ključnih pravno-političkih koncepata čija je žrtva, u prethodnih dvadeset pet godina, bila Bosna i Hercegovina – naravno, mnogo više zaslugom domaćih nego stranih aktera. Najvažniji od tih koncepata je “narod” iz kojeg proistječe sva vlast (“narodna suverenost”); od samog početka “tranzicije”, narod kao nosilac suverenosti i subjekt odlučivanja u demokratiji shvaćan je kao pretpolitička kulturno-biološka skupnina osoba, *ethnos*, i iz toga je deduciran cijeli sistem u kojem je, dosljedno, etnička pripadnost postala izvor političkih prava (ova nastojanja nazvao sam, krajem 90-ih godina prošlog stoljeća, pokušajem Zapada da u Bosni i Hercegovini “uspostavi demokratiju bez *demos*”<sup>9</sup>). Ta izopačena situacija ne pokušava se sada popraviti vraćanjem izvornom shvatanju naroda kao *demos*, već kontaminiranjem pridruženih (*adjacent*) koncepata kakav je “legitimnost”<sup>10</sup>. Iako u demokratiji legitimnost ima kandidat-građanin koji dobije većinu glasova građana, u ovom tumačenju ima je pripadnik etnije koji dobije većinu glasova svojih saplemenika. Čak je i sam pojam građanina proglašen

<sup>8</sup> V. <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Ivo-Josipovic-Ja-sam-voda-hrvatskih-Srba-a-ne-Milorad-Pupovac>, očitavanje: 15. 12. 2016.

<sup>9</sup> T. Haverić, *Ethnos i demokratija. Slučaj Bosne i Hercegovine* (2. izd), Sarajevo 2016, s. 341.

<sup>10</sup> O konceptualnom pristupu ideologijama i političkoj teoriji, i podjeli koncepata na ključne (*core*), pridružene (*adjacent*) i periferne (*periferal*) v. M. Freedon, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford 1996.

neprimjerenim: u navedenoj izjavi, predsjednica Kolinda Grabar-Kitarović kazuje kako joj osobno smeta oslovljavanje s “građanke” i “građani”, tim prije jer s tim imaju problema ljudi na selu: “Ako kažete ‘građanke’ i ‘građani’ dođete negdje na selo u Hrvatskoj i kažu: a zašto nas isključujete? Mi nismo građanke i građani, mi živimo na selu” – tako je opisala, ako je vjerovati novinskim izvještajima, Kolinda Grabar Kitarović “svoj doživljaj komuniciranja s ljudima tijekom kampanje koju je vodila”<sup>11</sup>. Nesporazum, naravno, nije nov: još je Jean-Jacques Rousseau, u jednoj bilješci uz *Društveni ugovor*, napominjao da se smisao riječi “građanin” skoro sasvim izgubio kod modernih pisaca: “većina smatra varoš (*ville*) gradom (*cité*), a varošanina (*bourgeois*) građaninom (*citoyen*). Oni ne znaju da varoš čine kuće, ali da grad čine građani”<sup>12</sup>. A ovo je prilika da se podsjetimo na identičnu izjavu Alije Izetbegovića iz 1990. godine, kada se u javnosti naše republike vodila živa debata o samoj definiciji političke zajednice. Na pitanje “Bosna i Hercegovina, država građana ili država naroda?”, Izetbegović je odgovorio da će “Bosna biti država građana, ali više u gradu a manje na selu”.

Ova paralela ispunjava pesimizmom: u zoopolitičkom parku zvanom Balkan, u rasponu od četvrt stoljeća, najviše političke ličnosti dviju država pokazuju istu indolentnu površnost referirajući se na nosive koncepte demokratske teorije i političke prakse kojoj su, navodno, odane bez zadržke.

### 3. Većina, isključena iz demokratije

#### 3.1. Pravilo većine

Jedan od tih koncepata je i pravilo većine, konsupstancijalno s demokratijom i političkom jednakosti. Ako je bit demokratije u tome da “odluke koje donosi skupina moraju na primjeren način odgovarati željama koje su izrazili članovi te skupine”, i ako “svaki član skupine mora imati jednake izgleda da utječe na skupne odluke”, onda “odluke skupine treba da bude ona alternativa koja dobije najviše glasova”<sup>13</sup>. U tom smislu, “demokratizacija” (izraz koji je ušao u svakodnevnu upotrebu prije tridesetak godina, sa slabljenjem a potom i urušavanjem realnog socijalizma) ima dva osnovna značenja. Ostavimo li postrani nepolitičku upotrebu izraza (npr. kada se “demokratizacijom znanja” naziva pristup širih narodnih slojeva znanju koje su dotad kontrolirale kulturne elite), “demokratizacija” označava a) davanje prava glasa većem broju ljudi i b) širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje. I prema jednoj i prema drugoj pojavi Friedrich von Hayek izražava određenu skepsu: “Ni u jednom ni u drugom slučaju ne može se ozbiljno tvrditi da svako moguće proširenje predstavlja dobitak, ili da načelo demokratije zahtijeva da ga se beskonačno širi”<sup>14</sup>. No ova dva proširenja nisu istog reda, i koliko god von Hayekov prigovor bio osnovan kada je riječ o drugom značenju demokratizacije, neodrživ je u pogledu prvoga.

<sup>11</sup> V. bilj. 5.

<sup>12</sup> J.-J. Rousseau, *O društvenom ugovoru*, VI, “O društvenom ugovoru”, u B. Bernardi, *Demokratija* (prev. T. Haverić), Sarajevo 2003, bilješka na s. 75.

<sup>13</sup> V. B. Saunders, *Democracy, Political Equality, and Majority Rule*, *Ethics* 1/2010, s. (148-177) 149.

<sup>14</sup> F. v. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 2011, s. 169.

### 3.2. Demokratizacija kao davanje prava glasa većem broju ljudi

S proširenjem aktivnog biračkog prava na sve punoljetne i uračunljive državljane, demokratizacija u prvom značenju dosegla je svoj teorijski maksimum. To je rezultat višestoljetnog procesa u kojem je s obje strane Atlantika, u staroj i novoj Evropi, kroz cijeli niz franšiza uvijek sve veći broj pojedinaca (neposjednici, žene, obojeni...) uključen u demokratsko odlučivanje, i moderne demokratije ne mogu se, u tom smislu, dalje demokratizirati (iako neke članice Evropske unije daju i strancima/nedržavljanima sa stalnim boravkom pravo da biraju organe lokalne uprave). Ovo širenje, naravno, ne jamči da će u svakoj prilici demokratski donesene odluke biti najbolje i najprimjerenije; povijest zna za brojne primjere gdje su prosvijećeni apsolutisti bili u ostvarivanju ukupnog društvenog napretka mnogo djelotvorniji od demokratskih tijela sputanih i usporenih stalnim usaglašavanjem političkih volja. No ako se demokratija ipak nametnula kao nezaobilazan standard političke modernosti, to je stoga što većinsko donošenje opšteobavezujućih odluka u nekoj političkoj zajednici u najvećoj mjeri otklanja jednu opasnost ozbiljniju od nedjelotvornosti, a to je oružani sukob suprotstavljenih frakcija unutar same zajednice i njen raspad. Drugim riječima, većinsko odlučivanje smanjuje vjerovatnoću da će manjina pokušati da silom ostvari svoje zahtjeve. Istina, i takvi slučajevi su zabilježeni, ali empirijski nalazi pokazuju da je njihov broj relativno mali. Stoga odgovor na prvi von Hayekov prigovor glasi: korist od uključivanja svih članova političke zajednice u proces većinskog odlučivanja – korist koja se sastoji u izgledima da će se manjina pokoriti odlukama većine – mnogo je veća od štete koja često nastaje kada neupućeni, nestručni ili neprosvijećeni pojedinci demokratski (tj. većinski) donose neprimjerene odluke.

Strukturna prednost ovog modela jest i u tome što pojedinac koji zastupa manjinsko uvjerenje u jednom pitanju može u drugom pitanju pripadati većini, i što redovnost održavanja demokratskih izbora za zakonodavna tijela i izvršne funkcije ostavlja svakoj manjini nadu da će jednom postati većina i doći u priliku da utječe na društvene procese u skladu sa svojim programom. Isto tako, zbog procesa socijalnog učenja smanjuje se objektivna šteta koja nastaje kada velik broj nestručnih pojedinaca donosi odluke koje zahtijevaju specijalistička znanja i sposobnost procjene efekata odluke na dugi rok, a takvih je odluka sve više u današnjem svijetu rastuće složenosti, međuzavisnosti i povezanosti politike i ekonomije. Von Hayekovo objašnjenje liberalnog skepticizma prema većinskom odlučivanju ("Liberalizam smatra poželjnim da samo ono što prihvata većina postane zakon, ali ne vjeruje da će taj zakon zbog toga nužno biti i dobar"<sup>15</sup>) ne uvažava vremensku dimenziju, pa jedan povijesni proces ocjenjuje kao statičan model. Ni zakoni koje donosi prosvijećena manjina ne moraju nužno biti dobri (sa liberalnog stanovišta); i oni se mogu s vremenom poboljšavati, i približavati regulativnoj ideji tj. idealu dobrog zakona (a ovdje ostavljamo po strani pitanje ko utvrđuje taj ideal); ali, za taj proces poboljšanja nuždan je kontinuitet date političke zajednice i njena stabilnost, a ova potonja češće će biti ugrožena kada (ne nužno dobre) zakone donosi manjina nego kada to čini većina.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, s. 167.

### 3.3. Demokratizacija kao širenje spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje

Drukčije stoji stvar s *demokratizacijom kao širenjem spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje*. Taj problem pripada širem problemskom kompleksu odnosa javne vlasti i pojedinca, naime utvrđivanja granica privatne sfere unutar koje država nema pravo da intervenira niti da utječe na izbor životnog stila svojih građana. Očito je da problem primarno nema veze s demokratijom: državna vlast čiji utjecaj treba ograničiti može jednako biti monarhijska ili oligarhijska kao i demokratska. Štaviše, liberalizam je tu borbu vodio kao nastojanje da se ograniči kraljevski apsolutizam s jedne strane i vlast crkve s druge, a njegovi najistaknutiji predstavnici nisu pokazivali entuzijazam prema širenju političkih prava dalje od klase bijelih muških posjednika. Nakon političke evolucije duge tri stoljeća spisak pitanja o kojima odlučuje državna vlast istovremeno je i *smanjen*, utoliko što se građanima priznaju različite slobode (savjesti i vjeroispovijesti, političkog udruživanja, raspolaganja imovinom i proizvodom sopstvenog rada, seksualne orijentacije ...), i *povećan* utoliko što moderna država intervenira u sferama u kojima je dotad nije bilo: naprimjer, u sferi rada (kada se model slobodne pogodbe postupno ograničava utvrđivanjem minimalne satnice, obaveznog dana sedmičnog odmora, plaćenog godišnjeg odmora...) ili u sferi porodičnih odnosa (koja je dotad bila uređena kanonskim pravom).

Opisane promjene spadaju u tipska svojstva moderne države bez obzira na politički sistem. Uzrokovane su uzmahom individualnih ("prirodnih") prava nakon engleske, američke i francuske revolucije. Ta prava su i sama povijesna, i njihov se popis širi s vremenom (pa govorimo o ljudskim pravima prve, druge ili treće "generacije"). Tako je povlačenje države iz sfere vjerovanja (koje je počelo u XVII. stoljeću kao zahtjev za toleriranjem onih koji ne ispovijedaju državnu religiju koja se sama nije dovodila u pitanje, a završilo kao neutralnost države u vjerskim pitanjima) posljedica potvrđivanja slobode savjesti i vjeroispovijesti, a uvlačenje države u sferu rada, koje počinje u XIX. stoljeću, posljedica potvrđivanja prava na socijalnu sigurnost koje pripada "drugoj generaciji".

Demokratizacija u prvom smislu, kao davanje prava glasa većem broju ljudi, posljedica je potvrđivanja političkih prava "prve generacije". Ona je, nažalost, od samog početka imala višak značenja, jer ju je kroz stoljeća pronosila snažna misao koja demokratsku vlast ne shvata kao vrstu državne vlasti podložne ograničenjima kao i svaka druga, već kao ostvarenje političkog ideala "suverenosti naroda" (u čemu lako prepoznamo rusovsku metafiziku opšte volje); stoga je demokratski karakter vlasti i prečesto služio kao legitimacijski osnov za sva presezanja i za ukidanje granica intervencije države. Bez tih granica, demokratija je svedena na većinsko odlučivanje u svim pitanjima, i može se opisati kao tiranija većine protiv koje upozorava Benjamin Constant kada piše da nije tačno da "u društvu zasnovanom na suverenosti naroda (...) cijelo društvo ima neograničenu suverenost nad svojim članovima"<sup>16</sup>, ili Alexis de Tocqueville kada koncentraciju (sve)moći u zakonodavnom tijelu koje većinski odlučuje naziva "despotizmom većine"<sup>17</sup>. Kod klasičnih liberalnih autora, najmanje dvosmislena osuda neograničenog većinskog odlučivanja nalazi se u Millovom spisu *O slobodi*: "Volja naroda u praksi znači volju ... većine, ili onih koji uspiju da budu prihvaćeni kao većina. (...) Narod, dakle, može željeti da tlači jedan svoj dio, i protiv te zloupotrebe moći treba preduzeti mjere opreza kao i protiv svake druge. (...) U političkim spekulacijama, 'tiranija većine' se danas

<sup>16</sup> B. Constant, *Principes de politique* (1806), Pariz 1815, s. 17.

<sup>17</sup> A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique II* (1840), Pariz 1981, s. 230.

opšteuzev smatra zlom od kojeg se društvo mora zaštititi”<sup>18</sup>. Stoga, kada se protivi širenju spiska pitanja o kojima se većinski odlučuje, von Hayek samo preuzima i razrađuje jednu intelektualno uvjerljivu tradiciju čiji je on, u svome vremenu, istaknuti predstavnik.

### 3.4. Susret liberalizma i demokratije

Povijesne okolnosti susreta liberalizma (tj. ograničenja *svake* državne vlasti) i demokratije (tj. države u kojoj je vlast konstituirana *voljom većine*) dobro su poznate i ispitane<sup>19</sup>. Iako se u osnovi radi o odgovorima na dva različita pitanja (demokratija odgovara na pitanje ko donosi zakone, a liberalizam na pitanje kakvi zakoni treba da budu), oni su – kao ishod jednog ireverzibilnog procesa – danas neraskidivo povezani: “dok su se na početku mogle formirati liberalne države koje nisu bile demokratske (...), danas više nisu zamislive nedemokratske liberalne države, niti demokratske države koje ne bi bile i liberalne. Postoje, naime, dobri razlozi da se vjeruje u sljedeće: a) da je danas demokratska procedura nužna za očuvanje temeljnih osobnih prava, prava koja predstavljaju osnovicu liberalne države; b) da je očuvanje tih prava nužno za funkcioniranje demokratske procedure”<sup>20</sup>. Tu neraskidivu vezu demokratske forme donošenja opšteobavezujućih odluka i liberalne sadržine tih odluka izražavaju ustavi zapadnih demokratija koji, u različitim vidovima, donose spisak pretpolitičkih prava i sloboda pojedinca koje državna vlast (dakle: ni demokratski konstituirana vlast!) ne može ograničavati svojim zakonima. Pored tog univerzalnog omeđenja sfere unutar koje većina ne može *nikako* odlučivati, moguće je – u skladu s partikularnostima pojedinog političkog društva – propisati da se u nekim pitanjima odluke ne donose prostom već kvalificiranom većinom, a u nekima čak zahtijevati konsenzus.

### 3.5. Bosna i Hercegovina: zastranjenje

U državnom pravnom poretku Bosne i Hercegovine, individualna prava i slobode pobrojani su u članu II.3 tzv. Dejtonskog ustava; povrh toga, jedinstvenom nomotehničkom smicalicom, u članu II.2 (“Međunarodni standardi”) postavljeno je da će se prava i slobode razloženi u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim Protokolima primjenjivati u Bosni i Hercegovini izravno i imati prednost nad svakim drugim zakonodavstvom, čime je u zaštiti ovih prava priznata nadležnost jedne nadsudbene instance (Evropski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu).

Tako jednosmisleno utvrđen spisak pitanja u kojima državna vlast ne može odlučivati daje, *a contrario*, i spisak pitanja u kojima ona to može. I ovdje su smjernice jasne: ako je cilj izgradnja demokratskog političkog sistema, onda je većinsko odlučivanje *pravilo*, a odluke za koje se zahtijeva kvalificirana većina ili konsenzus – *izuzetak*. I zaista, većinsko odlučivanje kao pravilo uspostavljeno je članom IV.3.d Dejtonskog ustava: “Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju”. No druge odredbe istog teksta oduzimaju svaku efektivnost ovom normativnom stavu, utoliko što pitanja za koja se zahtijeva konsenzus ne određuju supstancijalno već formalno: “Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti

<sup>18</sup> J. S. Mill, *On Liberty* (1859), Kitchener 2001, ss. 8-9.

<sup>19</sup> Usp. N. Bobbio, *Liberalizam i demokracija* (1988), Zagreb 1992.

<sup>20</sup> *Ibid.*, ss. 45-46.



proglašena štetnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1 tačka (a). Za donošenje takve odluke u Domu naroda potrebna je saglasnost većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju” (IV.3.e). Budući da se Dom naroda, kako stipulira član IV.1 Ustava, sastoji od 5 Bošnjaka, 5 Hrvata i 5 Srba, to znači da svaku odluku koju bi donijela većina u Predstavničkom domu, koji broji 42 poslanika, može blokirati većina od troje Bošnjaka, ili troje Hrvata, ili troje Srba unutar respektivnih klubova u Domu naroda. Hipotetičke štetne posljedice većinskog odlučivanja u jednom tijelu navodno će se spriječiti većinskim odlučivanjem u drugom tijelu; a ako npr. troje delegata u bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine glasa za neku odluku, a dvoje bude protiv i ostane u manjini, to se ne smatra preglasavanjem već demokratskim odlučivanjem.

Osim što potpuno relativizira načelo većinskog odlučivanja kao opšteprihvaćeni pravopolitički standard zapadnih demokratija, ova odredba obesmišljava i samu ideju političkog predstavljanja, koje počiva na apstraktnom građaninu. Svaki građanin, pripadao on nekom od konstitutivnih naroda ili ne, sudjeluje u obrazovanju opšte volje glasajući za poslanike u Predstavničkom domu. No za svaku zakonodavnu odluku neophodna je saglasnost oba doma (IV.3.c), dakle i Doma naroda u kojem građani nisu predstavljeni. Otud, u krajnjemu, ideološki izbor između različitih političkih “ponuda” nema nikakve praktične važnosti: nadmetanje npr. socijaldemokratskih, konzervativnih i liberalnih programa o usmjeravanju društvenih procesa razbija se o hridi “vitalnog interesa” konstitutivnih naroda.

Taj mehanizam blokade zahvaljuje svoju djelotvornost činjenici da ne postoji spisak pravâ konstitutivnih naroda. Utoliko se i “jednakopravnost” može svrstati u koncepte čije je značenje pervertirano. Niko razuman ne bi se usprotivio jednakopravnosti konstitutivnih naroda – jedino što se, i ovdje suprotno demokratskoj političkoj kulturi, *ne zna* koja su to prava u kojima su konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini jednaki. S individualnim pravima je lako: ona su, rekli smo, pobrojana u Evropskoj konvenciji o osnovnim pravima i slobodama i pratećim protokolima, i taj akt predstavlja normu na osnovu koje Sud u Strasbourgu odlučuje o njihovim povredama. No na osnovu čega može odlučiti bilo koja instanca da je, naprimjer, povrijeđeno pravo nekog od konstitutivnih naroda, ako nikakvo materijalno određenje tog prava ne postoji? Bez tog određenja, pozivi na poštivanje “jednakopravnosti” poput gorenavedene zajedničke izjave Angele Merkel i Andreja Plenkovića<sup>21</sup> ostaju retorički ukrasi.

Tzv. Dejtonski ustav nametnuo je tumačenje jednog od prava konstitutivnih naroda *per viam negationis*. Svejednako ne pobrajajući šta sve mogu konstitutivni, naznačio je šta ne mogu oni koji to nisu: oni ne mogu postati članovi Predsjedništva, niti Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U međuvremenu, Sud u Strasbourgu je presudom u predmetu Sejdić-Finci potvrdio da je to tumačenje pogrešno. Dakle, jedina *pravna istina* kojom zasad raspolazemo jest da su Ostali neravnopravni u odnosu na konstitutivne, iako rukovodstvo Hrvatske demokratske zajednice u Bosni i Hercegovini, uz međunarodnu podršku Republike Hrvatske, neumorno stvara utisak da je nepobitno utvrđeno, i takoreći očigledno, da su Hrvati u BiH neravnopravni u odnosu na druga dva konstitutivna naroda. Vrhunac tog arogantnog odnosa prema najvišim normama predstavlja stavovi Hrvatskog narodnog sabora o izboru članova Predsjedništva BiH. Ustav stipulira da se Predsjedništvo “sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i

<sup>21</sup> V. bilj. 4.

jednog Hrvata, od kojih se svaki bira neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske” (čl. V). Postavljeno je, dakle, da jedan od trojice članova *mora* biti Hrvat, ali nije rečeno ko mora da ga bira, niti je rečeno koga on predstavlja: jezikom pravopolitičke struke, članovi predsjedništva imaju slobodan a ne imperativni mandat. Međutim, u interpretaciji Bože Ljubića, predsjednika Glavnog vijeća HNS, stvari stoje upravo suprotno: hrvatski član Predsjedništva *ne mora* biti Hrvat, ali ga *moraju* birati Hrvati, jer samo tako može imati legitimitet<sup>22</sup>.

Ovim zahtjevom da se izborni zakon promijeni otvorenim kršenjem načela ustavnosti dovršena je kontaminacija temeljnih pravno-političkih koncepata spomenuta u početku, pa je debatu o uređenju Bosne i Hercegovine u kojoj bi se kao argumenti evocirali demokratsko (tj. većinsko) odlučivanje, ravnopravnost ili legitimnost danas nemoguće voditi.

#### 4. Deblokada?

Pismo koje su u novembru 2016. Elmar Brok i Tonino Picula uputili Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine daje naslutiti na koji način ova politička zajednica može raspetljati mrtvi čvor svoga državnopravnog poretka. Kandidatura za članstvo u Evropskoj uniji zahtijeva strukturiranu i kontroliranu demontažu onih institucionalnih rješenja tzv. Dejtonskog ustava koja su nespojiva s evropskim pravnim stečevinama (*acquis communautaire*) i uopšte evropskom političkom kulturom<sup>23</sup>, pa će konkretne mjere koje bosanskohercegovačke vlasti moraju preduzeti na tom putu suziti prostor voluntarističkih interpretacija najviših normi. U tom procesu, ključni koncepti moraju povratiti svoje značenje. Za Bosnu i Hercegovinu, to znači:

- a) da se, u skladu s demokratskim načelom, opšteobavezujuće odluke donose većinom glasova,
- b) da postoji unapred poznat spisak pitanja o kojima zakonodavna i izvršna vlast uopšte ne mogu odlučivati,
- c) da mora postojati *unapred poznat* spisak pitanja o kojima se odlučuje kvalificiranom većinom ili konsenzusom,
- d) da mora postojati *unapred poznat* spisak prava “konstitutivnih naroda”,
- e) da zaštitu od materijalne i proceduralne povrede tih prava pružaju nacionalne i nadnacionalne (tj. evropske) sudske instance, a ne dogovor rukovodstva političkih stranaka, u Parlamentu ili izvan njega, i
- f) da pobrojana normativna i institucionalna rješenja ne smiju biti u suprotnosti s evropskim pravnim stečevinama (npr. ako ni u jednoj članici Evropske unije ne postoji kolektivni šef države, onda ga ne može biti ni u Bosni i Hercegovini)<sup>24</sup>.

Taj bi proces, naravno, bio znatno olakšan ako bi ga pratili i naponi na promjeni kolektivne svijesti koja se rukovodi nekim tvrdokornim zabludama. S domaćim političkim akterima i

<sup>22</sup> “Ljubić: Hrvatski član Predsjedništva ne mora biti Hrvat, ali ga moraju birati Hrvati”, 08. 05. 2017, <https://www.hayat.ba/vijest.php?id=70910>, očitavanje 15. 08. 2017.

<sup>23</sup> Dosad najiscrpnija analiza u E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, “Kultura participativne etnokratije: Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma”, Sarajevo 2010, ss. 309-426.

<sup>24</sup> Usp. Haverić (bilj. 9), *passim*.

domaćom javnošću to neće ići lako, i jedina nada koja preostaje jest da će konačno prevladati pragmatični duh zapadnih demokratija: sjevernoatlantski partneri treba sebi da priznaju da su izgubili dvadeset pet godina zato što su povjerovali u mit o “bosanskohercegovačkoj posebnosti” zbog koje na ovu političku zajednicu zapadne pravno-političke standarde treba primjenjivati fleksibilno, i dopustiti mašinskim tehničarima, građevinskim preduzetnicima i specijalistima-ortopedima da tumače pravne norme i diktiraju političku praksu, samo zato što su dobili relativnu većinu glasova u svojoj izbornoj jedinici.