

BOSNA I HERCEGOVINA

FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

BOSNIA AND HERZEGOVINA

FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure institutional equality of constituent peoples



BOSNA I HERCEGOVINA – FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preostroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

BOSNIA AND HERZEGOVINA – FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure institutional equality of constituent peoples

Bosna i Hercegovina

FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja
institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

Bosnia and Herzegovina

FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure
institutional equality of constituent peoples

[1. izdanje]

Izdavač / Publisher

Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI), Mostar
Institute for social and political research (IDPI), Mostar

Za izdavača / For publisher

Josip Blažević

Urednici / Editors

Ivan Vukoja
Milan Sitarski

Prevoditelj / Translator

Dr. sc. Dražen Pehar

Prijelom sloga i dizajn naslovnice / Book layout and cover design

www.CAKUMPAKUM.net

Tisak / Print

Grafotisak, Grude
[Tisak dovršen u veljači 2016.]

STUDIJA JE OBJAVLJENA UZ FINANCIJSKU POTPORU
DRŽAVNOG UREDA ZA HRVATE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE.

© IDPI

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.724:323.1(497.6)
342.4(497.6)
342.24(497.6)

BOSNA i Hercegovina - federalizam,
ravnopravnost, održivost : studija preustroja BiH
u cilju osiguravanja institucionalne
jednakopravnosti konstitutivnih naroda = Bosnia
and Herzegovina : a study of BIH redesign to
secure institutional equality of constituent
peoples / [urednici Ivan Vukoja, Milan Sitarski ;
prevoditelj Dražen Pehar]. - 1. izd. - Mostar :
Institut za društveno-politička istraživanja,
IDPI, 2016. - 405 str. : ilustr. ; 24 cm

Tekst na hrv. i engl. jeziku. - Bibliografija:
str. 401-403.

ISBN 978-9958-9185-6-8
1. Up. stv. nasl.
COBISS.BH-ID 22784774

Bosna i Hercegovina

FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja
institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

Bosnia and Herzegovina

FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure
institutional equality of constituent peoples



INSTITUT ZA DRUŠTVENO-POLITIČKA ISTRAŽIVANJA
INSTITUTE FOR SOCIAL AND POLITICAL RESEARCH

Mostar, 2016.

Sadržaj

SAŽETAK	11
1. UVOD	14
1.1. Svrha studije	14
1.1.1. Definiranje problema	14
1.1.2. Radna hipoteza	16
1.2. Metodologija	17
2. OPIS I GENEZA PROBLEMA NEJEDNAKOPRAVNOSTI KONSTITUTIVNIH NARODA U BIH	19
2.1. Povijesna dimenzija problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini	19
2.1.1. Srednjovjekovni Bosna i Hum	19
2.1.2. Otomansko i Austrougarsko razdoblje	20
2.1.3. Prva Jugoslavija	21
2.1.4. Drugi svjetski rat i SFRJ	22
2.1.5. Disolucija SFRJ	23
2.2. Bosna i Hercegovina od referenduma do Daytona	25
2.2.1. Referendum	25
2.2.2. Ratna događanja	26
2.2.3. Washingtonski sporazum	29
2.2.4. Daytonski sporazum	31
2.2.4.1. Osnovne značajke daytonskog ustroja BiH	32
2.3. Postdaytonsko redefiniranje političkog sustava i ustavno-pravnog okvira BiH	36
2.3.1. Uloga i utjecaj međunarodne zajednice	36
2.3.1.1. Utjecaj geopolitičkih silnica na suvremenu BiH	37
2.3.2. Institucija OHR-a	38
2.3.3. Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda: stvaranje pravnih predujeta za dekonstituiranje Hrvata u BiH	40
2.3.3.1. Pokušaj narušavanja temeljnih načela Ustava razdvajanjem pojma konstitutivnosti naroda od entiteta	41
2.3.3.2. Dezavuriranje mehanizama institucionalne zaštite jednakopravnosti konstitutivnih naroda	43
2.3.3.3. Nagovještaji daljnje političke zlorabe i instrumentalizacije Odluke	45
2.3.4. »Barryjevi amandmani«: uvod u dekonstituiranje Hrvata u BiH i hrvatske reakcije	46
2.3.5. »Petrtschevi amandmani«: suštinsko dekonstituiranje Hrvata u FBiH	48
2.3.5.1. Promjene sastava Doma naroda Parlamenta FBiH i ugrožavanje reprezentativnosti zastupanja konstitutivnih naroda u tom tijelu	49
2.3.5.2. Ugrožavanje reprezentativnosti konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH »izbornim inženjeringom«	51
2.3.5.3. Uvođenje »pripadničke demokracije« umjesto predstavničke demokracije i ukidanje ravnopravnosti domova Parlamenta FBiH	52
2.3.6. Presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju »Sejdić-Finci« i pregovori o njenoj implementaciji	53
2.3.6.1. Razmatrani modeli provođenja presude i odjeci debate o njima u domaćoj i međunarodnoj političkoj javnosti	56
2.3.6.2. Perspektive provođenja presude	58
2.3.7. Rezolucija Europskog parlamenta i izvještaj međunarodne krizne skupine	59
2.3.8. Njemačko-britanska inicijativa	60
2.3.9. Društvene posljedice opisanih političkih procesa: projekcije demografskog razvoja BiH i njegovih dugoročnih političkih implikacija	62
2.4. Primjeri nejednakopravnosti konstitutivnih naroda s posebnim osvrtom na Hrvate kao najmalobrojniji konstitutivni narod u BiH	64
2.4.1. Uzurpiranje dužnosti hrvatskog člana Predsjedništva BiH	64
2.4.2. Dom naroda	65
2.4.3. Vlada FBiH	68
2.4.3.1. Sastav i način rada Vlade	68
2.4.3.2. Odnos Vlade FBiH prema županijama	70
3. OPCIJE RJEŠAVANJA PROBLEMA NEJEDNAKOPRAVNOSTI KONSTITUTIVNIH NARODA U BIH	72
3.1. Politološki okvir	72
3.1.1. Federalizam kao optimalan konceptualni i teorijski okvir za osiguravanje jednakopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini	72
3.1.1.1. Značenje i konsekvence konstitutivnosti kao ustavne kategorije	74
3.1.1.2. Zašto je federalizam dobro rješenje za BiH?	75
3.1.1.3. Multinacionalni federalizam	81
3.1.1.4. Konsocijacija i konsocijacijska demokracija	85
3.1.1.5. Multinacionalni federalizam kao moguće rješenje za BiH	88

3.1.1.6. Zaključno: neke od prednosti suvremenog federalizma za BiH.....	90
3.2. Temeljne vrijednosti i načela na koje se trebaju oslanjati modeli preustroja BiH i FBiH	96
3.2.1. Kriteriji za procjenu ispunjenosti temeljnih vrijednosti i načela u pojedinim modelima preustroja BiH i FBiH	102
3.3. Analiza postojećih modela preustroja FBiH i BiH	104
3.3.1. Opstanak sadašnjeg stanja asimetrične konfederacije	104
3.3.2. BiH kao unitarna država	107
3.3.3. Ukidanje županija u FBiH i prijenos njihovih ovlasti na lokalnu i na entitetsku razinu	110
3.3.4. Okrupnjavanje županija sukladno demografskim, gospodarskim, zemljopisnim i multietničkim kriterijima	112
3.3.5. Ukidanje FBiH i prijenos njenih ovlasti na županijsku i na državnu razinu	115
3.3.6. Ukidanje entiteta i prijenos njihovih ovlasti na županijsku i na državnu razinu	117
3.3.7. Zamjena entiteta i županija multietničkim regijama ili federalnim jedinicama uz minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u vlasti	120
3.3.8. Zamjena entiteta i županija teritorijalno diskontinuiranim multietničkim jedinicama sa zakonodavnim, izvršnim i sudbenim ovlastima	122
3.3.9. Okrupnjavanje županija sukladno demografskim, gospodarskim i zemljopisnim kriterijima uz težnju ka grupiranju županija s većinama pojedinih konstitutivnih naroda	125
4. PRIJEDLOG INSTITUTA ZA DRUŠTVENO-POLITIČKA ISTRAŽIVANJA ZA PREUSTROJ FBiH I BiH U CILJU OSIGURAVANJA INSTITUCIONALNE JEDNAKOPRAVNOSTI KONSTITUTIVNIH NARODA	133
4.1. Novi teorijsko-vrijednosni okvir	133
4.1.1. Konstitutivne većine i manjine: prvi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir.....	135
4.1.1.1. Opravdanost primjene kategorija konstitutivnih većina i manjina u odnosu na opći pojam konstitutivnosti	137
4.1.1.2. Put nadilaženja problema utemeljen na Ustavu	140
4.1.1.3. Teorijsko i vrijednosno utemeljenje predloženih modela u odnosu na većinski i manjinski položaj konstitutivnih naroda.....	143
4.1.1.4. Institucionalna jamstva zastupljenosti konstitutivnih manjina u tijelima vlasti.....	144
4.1.1.5. Institucionalna jamstva ostvarivanja prava i zadovoljenja potreba konstitutivnih manjina u oblastima relevantnim za identitet	146
4.1.2. Neteritorijalna autonomija (NTA): drugi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir.....	147
4.1.2.1. Odnos teritorijalnog i neteritorijalnog federalizma.....	151
4.1.2.2. Temeljne vrijednosti, organizacijska načela i principi upravljanja institucijama NTA	152
4.1.2.3. Primjeri uspješnoga institucionalnog utemeljenja NTA kao potencijalno korisni uzori za BiH	155
4.1.2.4. Institucije NTA i njihove nadležnosti	158
4.1.2.5. Pozicija i uloga Hrvatskog narodnog sabora u neteritorijalnoj autonomiji Hrvata u BiH	163
4.1.2.6. Primjeri posebnih odnosa u slučaju federalne jedinice s hrvatskom većinom	164
4.2. Modeli zasnovani na načelu status quo ante.....	166
4.2.1. Odnos prema postojećem ustavnom okviru kao polazišnom osnovu za kreiranje novog teorijsko-praktičnog pristupa.....	166
4.2.2. Povratak na izvorni Daytonski sporazum ukidanjem neustavnih amandmana (uz primjenu NTA)....	168
4.2.3. Povratak na izvornu bošnjačko-hrvatsku federaciju sastavljenu od teritorija s bošnjačkom i hrvatskom većinom (uz primjenu NTA).....	169
4.2.4. Tri entiteta/federalne jedinice na razini BiH (uz primjenu NTA): povratak na stanje prije potpisivanja Washingtonskog sporazuma.....	170
4.2.5. Potrebe i mogućnosti za pronalaženje modela preustroja BiH bez pozivanja na načelo status quo ante.....	171
4.3. Model neteritorijalnog preustroja.....	171
4.3.1. Promjene Izbornog zakona BiH nužne pri zadržavanju sadašnjeg administrativno-teritorijalnog ustroja BiH i FBiH.....	172
4.3.1.1. Izborne jedinice za izbor Predsjedništva BiH na neteritorijalnoj osnovi	173
4.3.1.2. Izborne jedinice za izbor Predsjedništva BiH na teritorijalnoj osnovi	174
4.3.1.3. Promjene modaliteta izbora zastupnika u Dom naroda Parlamenta FBiH	177
4.3.2. Promjene Ustava FBiH nužne pri primjeni bilo kojeg od modela administrativno-teritorijalnog preustroja u kojem se zadržava FBiH.....	178
4.3.3. Promjene Ustava BiH nužne pri primjeni bilo kojeg od modela administrativno-teritorijalnog preustroja.....	179
4.4. Modeli administrativno-teritorijalnog preustroja	181
4.4.1. Preustroj FBiH s 4 županije/veležupanije i jednim distriktom: trenutno optimalni i ostvarivi model teritorijalnog preustroja	181
4.4.1.1. Reguliranje statusa općina Žepče i Usora: opcija uzuzeća od primjene pravila teritorijalnog kontinuiteta.....	188
4.4.1.2. Izbor domova naroda	190
4.4.2. Modeli preustroja BiH na temelju prethodno izvedenog preustroja FBiH	191
4.4.2.1. Ukidanje FBiH i uređenje BiH s 5 federalnih jedinica i dva distrikta: korak u smjeru provođenja optimalnog modela teritorijalnog preustroja.....	191
4.4.2.2. Uređenje BiH s 6 federalnih jedinica i 2 distrikta: optimalni model teritorijalnog preustroja	192
5. ZAKLJUČAK	193
DODACI.....	393

Content

ABSTRACT	203
1. INTRODUCTION	206
1.1. The purpose of the research.....	206
1.1.1. Definition of the problem.....	206
1.1.2. A working hypothesis.....	208
1.2. Methodology.....	209
2. GENESIS AND ACCOUNT OF THE PROBLEM OF INEQUALITY OF CONSTITUENT PEOPLES IN BIH 211	
2.1. Historical dimension of the problem of inequality of constituent peoples of Bosnia and Herzegovina.....	211
2.1.1. Medieval Bosnia and Hum.....	211
2.1.2. Ottoman and Austro-Hungarian periods of history.....	212
2.1.3. First Yugoslavia.....	214
2.1.4. World War Two and SFRY.....	214
2.1.5. Dissolution of SFRY.....	215
2.2. Bosnia and Herzegovina from referendum to Dayton.....	217
2.2.1. Referendum.....	217
2.2.2. War.....	218
2.2.3. Washington Agreement.....	221
2.2.4. Dayton Agreement.....	223
2.2.4.1. The key features of Dayton design for BiH.....	224
2.3. Post-Dayton redefinition of political system and constitutional-legal frame of BiH.....	228
2.3.1. The role and impact of international community.....	228
2.3.1.1. Impact of geopolitical currents on contemporary BiH.....	229
2.3.2. Institution of OHR.....	230
2.3.3. BiH Constitutional Court decision on constituent peoples: laying the legal foundations for de-constitution of Croats in BiH.....	232
2.3.3.1. The attempt to undermine the fundamental principles of the constitution by divorcing the notion of constituent peoples from the entities.....	233
2.3.3.2. Devaluing the mechanisms of institutional protection of equality of constituent peoples.....	235
2.3.3.3. Indications of a further abuse inherent in the Decision U 5/98-III.....	237
2.3.4. »Barry's amendments«: the first concrete step towards the deconstituting of BiH Croats, and Croat response.....	238
2.3.5. »Petritsch's amendments« – substantial deconstituting of Croats in BiH Federation.....	240
2.3.5.1. The change in the composition of the House of Peoples of BiH Federation and devaluing of constituent peoples' representation in the body.....	241
2.3.5.2. »Electoral engineering«: the choice of election formula that additionally undermines representation of the constituent peoples in BiH Federation House of Peoples.....	243
2.3.5.3. Imposition of »quasi-representative« democracy instead of representative democracy and elimination of equality of the BiH Federation parliamentary houses.....	244
2.3.6. European Human Rights Court ruling in case »Sejdić-Finci« and negotiations concerning its implementation.....	245
2.3.6.1. Proposed models of implementation of the ruling and the echoes of the debate on the models among local and international observers.....	248
2.3.6.2. Perspectives of the implementation of the verdict.....	250
2.3.7. European Parliament Resolution and ICG Report.....	251
2.3.8. German-British initiative.....	252
2.3.9. Social effects of the above political processes: tendencies in demographic evolution of BiH and their long-term political effects.....	255
2.4. The cases of inequality of constituent peoples, with a special emphasis on Croats as the least numerous people.....	256
2.4.1. Appropriation of the office of Croat BiH Presidency member.....	256
2.4.2. House of Peoples.....	257
2.4.3. BiH Federation Government.....	260
2.4.3.1. Composition and modus operandi of the Government.....	260
2.4.3.2. The attitude of BiH Federation Government to Federation cantons.....	262
3. OPTIONS IN SOLVING THE PROBLEM OF INEQUALITY OF CONSTITUENT PEOPLES OF BIH.....	264
3.1. The frame of political theory.....	264
3.1.1. Federalism as an optimal conceptual-theoretical frame to ensure equality of BiH constituent peoples.....	264
3.1.1.1. The meaning and consequences of peoples' constitutionality as a constitutional category.....	266
3.1.1.2. Why is federalism a good solution for BiH?.....	268
3.1.1.3. Multinational federalism.....	273
3.1.1.4. Consociation and consociational democracy.....	277
3.1.1.5. Multinational federalism as a potential solution for BiH.....	280

3.1.1.6. Preliminary conclusion: some of the advantages of modern federalism for BiH	282
3.2. Basic values and principles for the models of redesign of BiH and BiH Federation	288
3.2.1. Criteria to assess the factor of fundamental values and principles in specific models of redesign of BiH and BiH Federation	295
3.3. Analysis of the existing models of BiH and BiH Federation (FBiH) redesign	297
3.3.1. Preservation of the current condition (asymmetric confederation).....	298
3.3.2. BiH as a unitary state	300
3.3.3. Elimination of FBiH cantons and transfer of their powers to the local and the entity levels	303
3.3.4. Upsizing cantons in accordance with demographic, economic, geographical, and multiethnic criteria	305
3.3.5. Elimination of FBiH and transfer of its powers to the cantonal and the state level.....	308
3.3.6. Elimination of the entities and the transfer of powers to the cantonal and the state level.....	311
3.3.7. Replacement of entities and cantons with multiethnic regions or federal units with a minimal participation of constituent peoples in the government	313
3.3.8. Replacement of entities and cantons with territorially discontinuous multiethnic units endowed with legislative, executive, and judicial powers.....	316
3.3.9. Upsizing cantons in accordance with demographic, economic, and geographical criteria with the tendency of associating the cantons populated by specific constituent peoples' majorities	319
4. PROPOSAL OF INSTITUTE FOR SOCIAL AND POLITICAL RESEARCH (IDPI) FOR FBiH AND BiH REDESIGN WITH THE AIM OF SECURING INSTITUTIONAL EQUALITY OF CONSTITUENT PEOPLES	326
4.1. New theoretical-value guided frame	326
4.1.1. Constituent majorities and minorities: the first new general theoretical-value guided frame.....	328
4.1.1.1. Justification of the category of constituent majorities and minorities in relation to the general notion of constitutionality	330
4.1.1.2. The way of overcoming the problem on the basis of constitution itself	333
4.1.1.3. Theoretical and value-guided justification of the proposed models in relation to a majority or minority status of constituent peoples	336
4.1.1.4. Institutional guarantees of constituent minorities' participation in the bodies of government	337
4.1.1.5. Institutional guarantees to secure the rights and satisfy the needs of constituent minorities in the identity-related areas	339
4.1.2. Non-territorial autonomy (NTA): the second new general theoretical-value guided frame	340
4.1.2.1. The relationship between territorial and non-territorial federalism	344
4.1.2.2. Basic values, organizational principles, and the principles of governance of NTA-related institutions	345
4.1.2.3. Examples of successful institutional founding of NTA as potentially useful paradigms for BiH	347
4.1.2.4. NTA institutions and their responsibility	351
4.1.2.5. Position and role of Croat National Assembly in Croat NTA in BiH	356
4.1.2.6. The cases of special relations applied to a Croat majority federal unit.....	357
4.2. Models based on the status quo ante principle	358
4.2.1. The attitude to the current constitutional frame as a starting point of a new theoretical-practical approach	358
4.2.2. Return to original Dayton Agreement by elimination of constitutional amendments (with application of NTA)	361
4.2.3. Return to the authentic Bosniak-Croat Federation composed of the territories with Bosniak and Croat majorities (with NTA application).....	362
4.2.4. Three entities/federal units at the BiH level (with NTA application): return to the condition prior to Washington agreement	363
4.2.5. The need and possibility of constructing the models of BiH redesign without invocation of the status quo ante principle.....	363
4.3. Model of a non-territorial redesign	364
4.3.1. Election law amendments necessary to preserve the current administrative-territorial constitution of BiH and FBiH.....	365
4.3.1.1. Electoral units for BiH Presidency election on a non-territorial basis.....	366
4.3.1.2. Electoral units for BiH Presidency on a territorial basis	366
4.3.1.3. The changes in the modality of election of representatives to FBiH House of Peoples.....	370
4.3.2. FBiH Constitution amendments required to apply any FBiH-preserving model of administrative- territorial redesign.....	370
4.3.3. BiH Constitution amendments required to apply any model of administrative-territorial redesign ..	371
4.4. Models of administrative-territorial redesign	373
4.4.1. FBiH redesign with 4 cantons and 1 district: currently optimal and realizable model of territorial redesign	373
4.4.1.1. Regulating the status of Žepče and Usora municipalities: the option of an exception to the rule of territorial contiguity/continuity.....	379
4.4.1.2. The election of the Houses of Peoples.....	381
4.4.2. Models of BiH redesign based on the above presented FBiH redesign.....	382
4.4.2.1. Dissolution of FBiH and BiH design composed of 5 federal units and 2 district: a step towards implementation of an optimal model of territorial redesign	382
4.4.2.2. BiH design with 6 federal units and 2 districts: optimal model of territorial redesign	383
5. CONCLUSION	385
APPENDIX	393

Bosna i Hercegovina

FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja
institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

Sažetak

U uvodu studije definira se njena svrha kao identificiranje manjkavosti postojećeg ustrojstva BiH sa stanovišta imperativa osiguranja ravnopravnosti konstitutivnih naroda i svih građana, ali i funkcionalnosti, upravljivosti i ekonomičnosti cjeline sustava. Kao temeljni problem identificira se nekoherentnost odnosno neusklađenost izvedbenih dijelova Ustava BiH s njegovim temeljnim načelom konstitutivnosti, kao i zakona nužnih za njenu praktičnu realizaciju, a koji su nakon niza intervencija domaćih i inozemnih aktera koje su za polazište imale parcijalno i pristrano tumačenje konstitutivnosti, dovedeni u kontradikciju s istim, čime je izravno ugrožena jednakopravnost konstitutivnih naroda.

Polazišna hipoteza studije je da federalizam i konsocijacija kao okvirni koncepti, i federalizacija kao proces, imaju potencijal konačne provedbe ustavnog načela konstitutivnosti naroda i njihove pune institucionalne ravnopravnosti unutar autentičnog¹ bosanskohercegovačkoga federalističkog političkog poretka.

Sukladno opisanoj metodologiji, problem nejednakopravnosti konstitutivnih naroda i njegove praktične društveno-političke posljedice analizirani su najprije u perspektivi povijesti, kako starije u kojoj su identificirani čvrsti temelji autentičnog bh. koncepta konstitutivnih

¹ Pod autentičnim poretkom podrazumijevaju se ustroj i zakonski okvir koji u potpunosti uvažavaju društveno-političku i ustavnu činjenicu da je Bosna i Hercegovina zemlja konstitutivnih naroda Bošnjaka, Hrvata i Srba, kao i ostalih građana koji se neidentificiraju s jednom od tri navedene skupine. S tim u vezi autentičan poredak treba biti i koherentan, što znači da se ustavno načelo konstitutivnosti odnosno ravnopravnosti susreće i preklapa sa društveno-političkim pejzažom čime zajedno kreiraju jedinstven i cjelovit sustav povezanosti na više razina, gdje je ustav ogledalo društva i u njemu preovladavajućih kolektivno-političkih identiteta i obratno.

naroda, tako i novije u kojoj je taj koncept dezavuiran djelovanjima različitih aktera suprotnim duhu, pa i tekstu Ustava.

Potom su na temelju iscrpne teorijske, ali i komparativne analize koncepata federalizma, posebice multinacionalnog federalizma i konsocijacije, te njihove primjerenosti identitarno-politički visoko pluralnim zemljama kao što je BiH, formulirani temeljni kriteriji za procjenu konkretnih modela političkog i administrativno-teritorijalnog preustroja BiH:

1. **institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda**
2. **pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani**
3. **jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja.**

Na temelju tih kriterija vrednovani su relevantni prijedlozi (pre) ustroja BiH koji su u prethodnom razdoblju bili prezentirani od strane različitih aktera u javnom prostoru, uključujući i radne prijedloge sačinjene tijekom izrade same studije. Pored pregleda starih, na kraju studije formulirani su i novi prijedlozi, koji su podijeljeni na okvirne modele »neteritorijalnog preustroja« i modele »administrativno-teritorijalnog preustroja«. Oba ta modela bez izuzetka kombinirana su s dva nova konceptualno-teorijska okvira koji su identificirani kao nužni za rješavanje problema:

1. **ustavna kategorija »konstitutivnih većina« i »konstitutivnih manjina« i**
2. **neteritorijalna autonomija (NTA).**

Status konstitutivnih većina se, u manjoj ili većoj mjeri, u osnovi rješava kroz različite teritorijalne modele bilo da se radi o postojećim rješenjima, ranijim prijedlozima teritorijalne organizacije ili prijedlozima iznesenim u ovoj studiji. S druge strane neteritorijalni modeli nameću se kao logično rješenje za adresiranje problematike statusa konstitutivnih manjina. Važno je također napomenuti da postojeći ustavni i zakonski okvir već sadrži one elemente teritorijalizacije koji u osnovi i makar formalno normiraju status konstitutivnih većina na različitim razinama, iako na izrazito asimetričan način, dok pitanja vezana za poziciju konstitutivnih manjina u potpunosti zaobilazi. Stoga su predloženi modeli neteritorijalnog preustroja usmjereni na nužne promjene Ustava BiH i FBiH te Izbornog zakona BiH kojima bi se eliminirale manjkavosti i posljedice neodgovarajućih izmjena ovih pravnih akata u smislu obnavljanja pune jednakopravnosti naroda. Modeli administrativno-teritorijalnog preustroja utemeljeni su na jasnim kriterijima demokratskog odlučivanja tijela lokalne samouprave na razini županija i jedinica lokalne

samouprave u FBiH, kao i teritorijalnog kontinuiteta novonastalih administrativno-teritorijalnih cjelina, uz naglašenu perspektivu cjelovite reforme ustroja BiH na načelima jednakopravnosti naroda, ali i težnja ka simetriji državnog ustroja.

Pored progresivnih prijedloga dizajniranih na osnovu predloženih načela, kao alternativa nude se i regresivni modeli koji su usmjereni na eliminaciju dosadasnjih modifikacija Ustava i zakona koji su narušili jednakopravnost naroda. Ključni argument za nužnost razmatranja takvih modela preustroja nalazi se u činjenici da su Ustav BiH te Ustav FBiH, kao ugovori zaključeni između legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda, prekršeni, pa stoga njihove potpisnice, oštećene na taj način, imaju puno pravo zahtijevati povratak na *status quo ante* (stanje prije nametnutih izmjena). S te pozicije moguće je kretati se u dva osnovna pravca:

1. **poštivanje izvornog oblika sklopljenog ugovora (regresija) ili**
2. **sklapanje novog i učinkovitijeg ugovora (progresija), također kao mogućnost otklona od narušenog sporazuma odnosno neravnopravnosti koju proizvodi, a na temelju načela oko kojih je već ranije postignut konsenzus.**

1. Uvod

1.1. Svrha studije

Temeljna je svrha studije identifikacija manjkavosti postojećeg ustavno-regulativnog okvira i ustrojstva Bosne i Hercegovine sa stano-
višta imperativa osiguranja ravnopravnosti konstitutivnih naroda i
svih njenih građana, ali i funkcionalnosti, upravljivosti i ekonomič-
nosti cjeline sustava. Jedino na temelju utvrđenih manjkavosti bilo
je moguće definirati mjere za unapređenje sustava i/ili pripremiti
dopunske i alternativne ustrojstvene modele. U onim pitanjima u
kojima se mogu ostvariti željena poboljšanja naglasak je stavljen na
identifikaciju i analizu ključnih normativnih i institucionalno-proce-
duralnih problema i predlaganje korektivnih rješenja, a tamo gdje nije
bilo moguće ostvariti poboljšanja intervencijama u okviru postojećeg
sustava, nametnula se potreba uvođenja dopunskih i alternativnih
organizacijsko-ustrojstvenih modela koji mogu udovoljiti elementarnim
kriterijima demokratičnosti, ravnopravnosti i funkcionalnosti, što je
u ovoj studiji i učinjeno.

1.1.1. Definiranje problema

Ustav BiH je u velikoj mjeri i na prepoznatljiv način utemeljen na
načelima federalizma i konsocijacije koja su primjerena višenacionalnim
državama, što podrazumijeva i specifičan teritorijalno-institucionalni
ustroj različit od onoga karakterističnog za zemlje s relativno homogenim
stanovništvom. Međutim, sam Ustav u svojim različitim razradbenim

segmentima sadrži unutarnje kontradikcije, nedorečenosti i manjkavosti,² što ostavlja prostor njegovim parcijalnim i proizvoljnim tumačenjima koja se potom prenose i na cjelokupnu zakonsku regulativu. Rezultat toga je neusklađenost Ustava i zakona, odnosno stanje unutarnje kontradikcije koja sputava demokratske razvojne procese.

Daytonski je mirovni sporazum načelno anticipirao nesavršenosti ustavnog okvira uvođenjem institucije Visokog predstavnika koja je trebala skrbiti nad provedbom civilnih aspekata Sporazuma. Ipak, to se u praksi pokazalo lošim rješenjem budući da je potencijalno parcijalno i pristrano tumačenje ustavnih načela od strane domaćih aktera samo zamijenjeno parcijalnim i pristranim tumačenjem inozemnog faktora. Kroz niz intervencija na ustave i zakone na svim razinama u Bosni i Hercegovini visoki su predstavnici često demonstrirali nerazumijevanje i neuvažavanje temeljnih ustavnih načela, što nije doprinijelo unapređenju njihovoga univerzalnog razumijevanja kao i modaliteta njihove operacionalizacije. Budući da se kod donošenja strateških odluka nikada nije rukovodio razložnim tumačenjem načela konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda, OHR je propustio prigodu baviti se suštinom umjesto formalitetima, što se negativno odrazilo na prijeko potreban razvoj konstitucionalizma utemeljenog na jedinstvenom razumijevanju i usuglašenim modalitetima primjene ključnih ustavnih načela konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda.

Nerealizacija ustavno propisane jednakopravnosti i konstitutivnosti konstitutivnih naroda, kako se pokazalo, najteže je posljedice ostavilo na položaj Hrvata u cijeloj Bosni i Hercegovini, Bošnjaka u Republici Srpskoj i Srba u Federaciji Bosne i Hercegovine, ali i nacionalno neopredijeljenih građana i nacionalnih manjina na svim administrativnim razinama. Štoviše, interpretacijsko-implementacijska diskrecija *sui generis* institucije Visokog predstavnika samo je povećala mogućnost utjecaja ljudskog faktora na tumačenje Ustava i sljedstvene normativno-zakonske procese, a nauštrb sistemskih i na ustavu utemeljenih rješenja koja predstavljaju *sine qua non* vladavine prava. Kao rezultat toga mnoga zakonska i ustavna rješenja koja je u pravno-politički sustav uveo visoki predstavnik, temeljem svojih van(nad)ustavnih ovlasti, ne samo da nisu eliminirala nego su i produbila neravnopravnost naroda odnosno građana na različitim razinama. Uslijed toga, aktualni ustroj BiH postajao je sve nepravičniji i disfunkcionalniji, što je generiralo nezadovoljstva

2 Problematika ustavnih manjkavosti, osobito onih prouzrokovanih prisilnim intervencijama na ustav i zakonski okvir od strane OHR-a, detaljno je elaborirana u narednom poglavlju studije.

koja su se na koncu odrazila i na ukupne društveno-političke odnose i učestale blokade sustava. Posljedice takvog stanja trpe svi građani BiH, a ono se najjače očituje u permanentnoj političkoj nestabilnosti, njome uvjetovanom lošom gospodarsko-socijalnom situacijom, te značajno usporenim procesom europskih integracija.

Premda tretirani problemi negativno utječu na sve segmente populacije BiH, studija posebno naglašava problem neravnopravnosti Hrvata. Temeljna motivacija takvog pristupa izvire iz činjenice da jedino Hrvati kao konstitutivni narod ne uživaju odgovarajuću zaštitu institucionalne jednakopravnosti niti u jednom od dva entiteta. S obzirom na značaj entitetske razine vlasti unutar institucionalne strukture BiH, ta činjenica prouzrokuje i visok stupanj institucionalne nejednakopravnosti Hrvata na državnoj razini, te obezvrjeđuje njihovu jednakopravnost čak i na razini županija u kojima su većina stanovništva. Ostala dva konstitutivna naroda uživaju odgovarajuću zaštitu institucionalne jednakopravnosti barem u jednom entitetu – Bošnjaci u Federaciji BiH, a Srbi u Republici Srpskoj, što ne eliminira činjenicu da i njihova prava nisu ugrožena u pojedinim dijelovima BiH.

1.1.2. Radna hipoteza

Zbog niza povijesnih, političkih i društvenih činitelja, koji se posebno obrazlažu u drugom poglavlju, postaje jasno da unitarizam ne može biti okvirni društveno-politički koncept unutar kojeg se može tragati za ustrojstvenim modelom koji bi udovoljio specifičnostima Bosne i Hercegovine. S druge strane, višenacionalnom karakteru Bosne i Hercegovine korespondira federalizam, kao društveno-politički koncept utemeljen na pluralističkim vrijednosnim postavkama i odgovarajući okvir za akomodaciju konstitutivnosti odnosno ravnopravnosti naroda. U tom smislu polazišna hipoteza je da federalizam kao okvirni koncept odnosno federalizacija kao proces, imaju potencijal konačne praktične primjene ustavnog načela konstitutivnosti naroda i uspostave njihove pune institucionalne ravnopravnosti unutar autentičnog bh. federalističkog pravno-političkog poretka, kojeg u konačnici ova studija i artikulira.

U skladu s naprijed rečenim, studija se u stručno-znanstvenom smislu prvenstveno oslanja na multinacionalni federalizam kao konceptualni okvir koji korespondira višenacionalnom karakteru BiH, unutar kojeg je moguć institucionalni dizajn koji jamči jednakopravnost konstitutivnih naroda i svih građana.

1.2. Metodologija

Pored činjenice da je u pitanju *studija*, što implicira primjenu stručno-znanstvenoga analitičkog pristupa, riječ je i o *strategiji* u smislu opsežnosti i složenosti predmeta istraživanja, kao i čitavog niza individualnih mjera, parcijalnih ili cjelovitih modela koji se kritički razmatraju i predlažu kao korektiv detektiranim i elaboriranim manjkavostima bh. ustavnog poretka i ustroja. Potreba za takvom vrstom »kombiniranog« dokumenta u vidu strateške studije proizlazi prvenstveno iz činjenice da je strateške mjere i odgovore potrebno zasnovati na sveobuhvatnoj i temeljitoj stručno-znanstvenoj analizi, kako bi one bile realne i održive, ali i činjenici da je takav pristup nedovoljno zastupljen u Bosni i Hercegovini gdje su dominantni partikularni dnevno-politički stavovi i tipovi argumentacije kojima su često podložne stručna, znanstvena, intelektualna i šira javnost. Stoga je kritički pristup integralno primijenjen na način da je u razradbenim dijelovima dokumenta podjednaka pozornost data kako prednostima tako i nedostacima ranije iznesenih prijedloga ustavnih promjena i individualnih ustrojstvenih opcija, a u teorijskim segmentima studije kritika pojedinačnih koncepata temelji se na njihovoj primjerenosti i primjenjivosti u okviru bh. društveno-političkog konteksta.

Znanstveno-teorijska dimenzija studije je posebno značajna jer predstavlja osnovu za sve naknadno provedene razrade i analize, a sastoji se u činjenici da je studija na stručno-znanstvenoj razini obradila sve relevantne politološke kategorije i koncepcije kao što su unitarizam, federalizam, konsocijacija, neteritorijalna autonomija, decentralizacija i sl. Tamo gdje se ukazala potreba, pojedine kategorije međusobno su komparirane odnosno sučeljene u relevantnim aspektima te razložno argumentirane u okviru povijesnih, pravnih, socioloških i politoloških kriterija, na temelju čega je deriviran i odgovor na pitanje zašto je upravo federalizam optimalan okvirni pravac za izgradnju pravičnog i održivog bh. društveno-političkog poretka.

Praktična istraživačko-analitička dimenzija studije je u užem metodološkom smislu dominantno kvalitativno-komparativnog karaktera, budući da su kao osnova korištene ranije objavljene stručne publikacije, prijedlozi, službeni dokumenti i izvori različitih autora, zvaničnih institucija i sl. Međutim, pri razradi prijedloga praktičnih opcija za akomodaciju ustavnog načela konstitutivnosti, korišteni su i kvantitativni podaci kod izrade etno-demografskih projekcija za svaku od razmatranih opcija. Numerički podaci u tom segmentu vizualizirani su dodatno kroz kartografske i tabelarne projekcije sačinjene po osnovu tehničkih

karakteristika svake od analiziranih opcija i etno-demografskih³ dispozicija koje inidiciraju.

Važna odlika dokumenta je i njegova multidisciplinarnost s obzirom da su korišteni teorijsko historiografski, politološki i sociološki argumenti, ali i interdisciplinarnost u smislu primjene kombiniranog politološko-filozofskog ili povijesno-politološkog pristupa, koji dominiraju u segmentima koji se bave normativno-vrijednosnim kategorijama. Takav, složeniji, pristup prvenstveno je odabran zbog zahtjevnosti predmeta studije koji podrazumijeva identifikaciju unutarnjih inkonzistencija (s)ustava i zakonskih rješenja relevantnih za praktičnu afirmaciju ravnopravnosti konstitutivnih naroda, odnosno analizu uzroka postojećeg stanja. Tek na temelju kompletnog uvida u sve relevantne aspekte postojećeg stanja bilo je moguće istražiti i identificirati dostupna rješenja za institucionalno-proceduralne probleme koji sputavaju praktičnu realizaciju temeljnih ustavnih načela konstitutivnosti odnosno ravnopravnosti naroda, a potom i formulirati najučinkovitije prijedloge za njihovo rješavanje. S tim u vezi, dosljednost, uzajamna kompatibilnost i uravnoteženost teorijskih i praktičnih segmenata uvaženi su kao krovni metodološki kriterij pri izradi studije.

3 Ustav Bosne i Hercegovine i njena suvremena politička povijest naprosto ne dozvoljavaju ignoriranje ovog kriterija koji je stoga prioritetno uvršten u razmatranja. Osim toga, eliminacija ovoga ključnog kriterija pri razmatranju opcija preustroja BiH bila bi protivna potpuno legitimnom cilju studije, a to je prvenstveno uspostava ravnopravnosti naroda odnosno svih građana na cijelom teritoriju BiH.

2. Opis i geneza problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH

Fenomen konstitutivnosti naroda, a prije njih i drugačije definiranih identitarnih grupacija stanovništva nije novijeg datuma u Bosni i Hercegovini. Sve državne tvorevine koje su egzistirale na današnjem teritoriju BiH tijekom povijesti, a koje su imale vrlo raznovrsne društvene i političke poretke, često i uzajamno suprotstavljene, regulirale su putem javnog prava društveni, ali i politički status, prava i utjecaj pojedinih identitarno određenih zajednica. To, doduše ne znači da su one u svim epohama bile jednakopravne, ali je njihova jednakopravnost postajala nezaobilaznim standardom simultano sa širenjem demokratskih ideja, institucija i praksi tijekom 19. i 20. stoljeća. U tim je stoljećima svako krnjenje jednakopravnosti identitarnih skupina, tada već sve jasnije definiranih kao naroda, izazivalo negativne posljedice po stabilnost i prosperitet cijelog bh. društva.

2.1. Povijesna dimenzija problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini

2.1.1. Srednjovjekovni Bosna i Hum

Već u srednjem vijeku prostor današnje BiH bio je obilježen izrazitim identitarnim, prije svega vjerskim, ali i etničkim pluralitetom. Banovina Bosna bila je prostor česte dominacije specifične verzije kršćanstva, Crkve bosanske, koja se nije uklapala u katoličko-pravoslavnu podjelu tadašnjega kršćanskog svijeta, ali je i u toj prvoj bosanskoj državi povremeno bio snažan utjecaj Katoličke crkve. U dijelovima današnje BiH koji su u

sastav te države ulazili njezinim teritorijalnim širenjem dominantni dio stanovništva je bio katoličke i pravoslavne vjeroispovijesti. U Humu, na teritoriju današnje Hercegovine, obje velike grane kršćanstva bile su zastupljene u višestoljetnom međusobnom rivalitetu. Ulazak ove oblasti u okvir bosanske države u 14. stoljeću upotpunio je njezin pluralistički karakter, koji je odraz našao i u složenim titulaturama bosanskih kraljeva. Treba napomenuti da je u to vrijeme vjerska pripadnost bila presudna, dok su etničke podjele u društvenom smislu bile u drugom planu, premda su pojedine etničke definirane zajednice povremeno imale poseban društveno-ekonomski, pa i politički samoupravni status (Vlasi, Sasi i dr.).

2.1.2. Otomansko i Austrougarsko razdoblje

Još u Osmanskom Carstvu, imperijalnoj, ali ipak izrazito multietničkoj i multikonfesionalnoj državnoj tvorevini, korištena su sofisticirana kvazikonsocijacijska rješenja koja su poticala društveno-političko uključanje različitih društvenih skupina na temelju konfesionalno-identifikacijskog kriterija, koji je tada bio dominantan na način kako je danas u suvremenoj Bosni i Hercegovini dominantan kriterij etnonacionalne identifikacije. Ta su se rješenja zasnivala na »milet sustavu« vjerske autonomije, u kome je priznatim vjerskim skupinama bilo dozvoljeno uspostavljanje samostalne zajednice u kojima su zadržavale vlastite vjerske zakone, tradicije i jezik pod zaštitom sultana. Miletima su upravljali vjerski poglavari.

Potreba političkog uvažavanja različitih identiteta bila je još snažnije prepoznata u razdoblju Tanzimatskih reformi u 19. stoljeću: *Reorganizacijom Bosanskog ejaleta i njegovog pretvaranja u vilajet 1865. godine i Uredbom o organizaciji vilajetske uprave i za Bosanski vilajet je predviđeno obrazovanje Općeg vilajetskog vijeća (Medžlisi umumii vilâjet) ili vilajetske skupštine. Prema pomenutoj uredbi svaki sandžak delegirao je po četiri predstavnika, dvojicu muslimana i dvojicu nemuslimana.*⁴

Ista je potreba, uostalom, prepoznata i kasnije u vrijeme Habsburške Monarhije: *Mada je kurijalni princip kao nefikasan bio napušten u Austriji 1907. godine i prešlo se na opće pravo glasa, bosanskohercegovački Sabor je zbog specifičnih okolnosti bio zasnovan na konfesionalnom i kurijalnom principu. Sastojao se od 20 virilnih članova i 72 izborna poslanika. Svaka od tri konfesije davala je*

⁴ Iz monografije *Parlamentarna skupština BiH*, izdanje 2010., <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27869&langTag=bs-BA&pril=b>

po pet virilnih članova u Sabor, dok je Jevrejima dat jedan virilni glas. Virilni članovi Sabora bili su reis-ul-ulema, vakufsko-mearifski direktor, sarajevski i mostarski muftija, po imenovanju najstariji muftija, četiri srpsko-pravoslavna mitropolita, potpredsjednik Velikog upravnog i prosvjetnog savjeta srpsko-pravoslavne crkve, rimsko-katolički nadbiskup, dva rimsko-katolička dijecezanska biskupa, oba redodržavnika franjevačkog reda, sefardski nadržabin sarajevski, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Odvjetničke komore u Sarajevu, zatim načelnik grada Sarajeva i predsjednik trgovačke obrtničke komore u Sarajevu. ... Prema Izbornom redu Ustava stanovništvo je bilo podijeljeno u tri kurije... Trećoj kuriji pripadalo je svo seosko stanovništvo koje nije pripadalo ni prvoj ni drugoj kuriji. Ovoj kuriji su pripadala 43 mandata. Po konfesionalnom zemaljskom ključu pravoslavnim je pripadao 31, muslimanima 24, katolicima 16, a Jevrejima jedan mandat (u drugoj kuriji).⁵

Premda se unutar sustava obaju carstava radilo o parlamentarno-reprezentativnim sustavima predmodernog tipa, korištena su specifična tehnička rješenja s naznakama uspostave horizontalne raspodjele vlasti i uključenja u procese odlučivanja skupina i elita iz različitih društvenih domena, shodno tome i različitih pozicija moći. Iako se ne može govoriti o suvremenoj konsocijacijskoj demokraciji s obzirom na opću nerazvijenost i kolonijalni položaj BiH u okviru spomenutih imperijalnih sustava, korištena rješenja bila su bazirana na relevantnim društvenim činjenicama koje su se sastojale u postojanju različitih identitarnih skupina sa izraženim političkim aspiracijama. Takav model horizontalne raspodjele vlasti u »centru«⁶, suvremena politološka teorija naziva *konsocijacijom* odnosno *konsocijacionalizmom*, kao obuhvatnom politološkom doktrinom iz koje se deriviraju konsocijacijske tehnike i rješenja na način da se vrši horizontalna raspodjela vlasti između skupina i njihovih elita, zasnovanih na etničkoj pripadnosti, vjeroispovijesti ili nekom drugom identitarnom kriteriju.

2.1.3. Prva Jugoslavija

Prvu, monarhističku Jugoslaviju obilježile su od njezinog nastanka 1918. godine, pa sve do raspada 1941., radikalne i potpuno bezuspješne unitarističko-hegemonističke tendencije. Te su tendencije iskazane kroz

⁵ Ibid.

⁶ Na razini BiH se u vrijeme Osmanskog Carstva i Austro-Ugarske Monarhije moglo tek uvjetno govoriti o centralnoj vlasti, s obzirom na nepostojanje državne neovisnosti.

pokušaj asimiliranja stanovništva ne samo BiH nego i cijele te države, u jedinstvenu naciju. Varijacije u okviru ove doktrine odnosile su se na opciju u kojoj bi bile zadržane razlike između Srba, Hrvata i Slovenaca, prepoznatih kao »plemena jednoga troimenog naroda«, te onu u kojoj bi bila stvorena jedinstvena jugoslavenska nacija bez ikakvih priznatih sastavnica. U obje varijante podrazumijevao se kruti državni centralizam. Kronične političke krize izazvane represivnim nametanjem jugoslavenskog unitarizma, ali i srpskog hegemonizma koji je bio u temelju spomenutih doktrina, dovele su poslije puna dva desetljeća srpske elite do spoznaje da je federalistički preustroj države nužan radi samoga njezinog opstanka, pa je on započeo formiranjem Banovine Hrvatske 1939. godine. Taj je proces ipak u povijesnom smislu započeo suviše kasno, a dosljedna federalizacija Kraljevine Jugoslavije nije provedena jer je sama država ukinuta, a njezin teritorij nasilno preustrojen po naglom ratnom slomu 1941. godine.

2.1.4. Drugi svjetski rat i SFRJ

Društveno-politička relevantnost nacionalnih zajednica u BiH biva potvrđena i u praskozorje nove socijalističke Jugoslavije na zasjedanjima ZAVNOBiH-a⁷, kada se zapravo etablirala konstitutivnost nacionalnih zajednica na ništa manje eksplicitan način nego što je to slučaj s današnjim Daytonskim ustavom BiH. Naime, Srbi, Hrvati i Muslimani (pod kojima su tad podrazumijevani današnji Bošnjaci) navedeni su u završnim dokumentima zasjedanja ZAVNOBiH-a kao ravnopravni i konstitutivni narodi. Ta činjenica nedvojbeno ukazuje na višedesetljetni kontinuitet plurinacionalnog⁸ karaktera Bosne i Hercegovine.

7 a) U rezoluciji usvojenoj na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a održanom u Mrkonjić Gradu 25. studenog 1943. izražena je »odlučnost naroda BiH da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude zbratimljena zajednica u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost svih Srba, Muslimana i Hrvata«.

b) U Deklaraciji o pravima građana BiH usvojenoj na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a održanom od 30. lipnja do 2. srpnja 1944. u Sanskom Mostu stoji: *U plamenu pravednog oslobodilačkog rata iskiva se bratstvo Srba, Muslimana i Hrvata, i time se udara siguran temelj slobodne i zbratimljene BiH, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji. Prvi put u povijesti Srbi, Muslimani i Hrvati Bosne i Hercegovine, ujedinjeni u Narodnooslobodilačkom pokretu, stupili su na isti put, počeli izgrađivati svoj zajednički dom, u čije su temelje uzidane kosti njihovih najboljih sinova. Prvi put u povijesti oni su postali kovači svoje sudbine, čvrsto odlučni da jednom zauvijek sahrane vjekovnu mračnu i tešku prošlost i da izgrade državnu zajednicu u kojoj će živjeti u ravnopravnosti, slobodi, miru i blagostanju. Oličena u narodnooslobodilačkim odborima i ZAVNOBiH-u zajamčuje: Ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata BiH koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina.*

8 Ovaj se izraz s pravom može upotrijebiti za Bosnu i Hercegovinu i njene konstitutivne narode jer se na taj način apostrofiraju njihova ravnopravnost. Zanimljivo je spomenuti da je izraz zvanično uvršten i u naziv jedne latinoameričke države – Plurinacionalna Država Bolivija.

Upravo navedena zasjedanja ZAVNOBiH-a predstavljaju kritičan trenutak u kome je BiH ustavno-normativno definirana, ali i predodređena kao zajednica političkih naroda, odnosno konstitutivnih političkih zajednica, koja je u suvremenom Daytonskom ustavu dobila svoj eksplicitan izraz. Neposredno nakon II. svjetskog rata vrijednosti konstitutivnosti i ravnopravnosti sadržane u dokumentima ZAVNOBiH-a po prvi puta ustavno su uokvirene u Ustavu Narodne Republike BiH iz 1946. godine, a poslije toga transponirane u sve naknadne ustave (1963. i 1974.)⁹ završno s Daytonskim ustavom iz 1995. godine. Ipak, na planu praktično-političke organizacije države nije bilo odgovarajućih pomaka u pravcu provedbe ustavnih odredbi o konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda.

U socijalističkom razdoblju akomodacija različitosti se u političkom smislu vodila usko elitistički, u okvirima komunističke partije. Ona je filtrirala političke odluke otvoreno nastojeći amortizirati nacionalna pitanja kroz jednopartijski sustav, represivnim aparatom te netransparentnim unutarpartijskim kadroviranjem koje je donekle uvažavalo nacionalni »ključ«. Drugim riječima, socijalistički sustav je kalkulirao u vezi s normom konstitutivnosti naroda i nije imao sveobuhvatne, pouzdane i transparentne implementacijske mehanizme kojima bi se osigurala njena pravno-politička realizacija, što podrazumijeva i transparentna konsocijacijska rješenja ili modele koji bi bili jamstvo pravične horizontalne podjele vlasti na regionalnim i identitarnim osnovama.

2.1.5. Disolucija SFRJ

Suvremena Bosna i Hercegovina rezultat je nagle transformacije od jedne od šest republika bivše Jugoslavije u državu sa složenim poratnim daytonskim uređenjem. Unitarni ustroj predratne Socijalističke Republike BiH pri tome je bio predodređen činjenicom da se nije radilo o suverenoj državi, već o republici sastavnici veće države koja je u svom nazivu imala prefiks federacije, što će nakon njenog raspada 90-ih godina prošlog stoljeća privremeno nanijeti štetu federalizmu kao obliku demokratskog ustroja. Naime, činilo se kako je »raskrinkan« riskantan federalni model koji u konačnici može dovesti do nasilne ili mirne disolucije, kao što je to bio slučaj sa SFRJ, SSSR i Čehoslovačkom.

⁹ S tim da je Ustav iz 1963. dograđivan ustavnim amandmanima iz 1967., 1969. i 1972. godine, dok je Ustav iz 1974. doživio značajne amandmanske transformacije tek 1990.

Međutim, vrlo brzo se shvatilo da Jugoslavija i nije bila federacija u pravom smislu te riječi, što je značilo da njen raspad nije skrivio federalizam, već nedemokratičnost socijalističkoga jednopartijskog sustava. Taj je sustav, naime, bio određen nedemokratskim legitimacijskim osnovama ideološkog karaktera koje su se iskazivale u socijalističkim doktrinama klasne jednakosti i radničkog samoupravljanja¹⁰, karizme osobe vladaoca, represivnim institucijama, zapravo centraliziranom sustavu donošenja odluka, ali i nesposobnosti cjeline sustava da na zadovoljavajući način adresira potrebe republičkih elita, naroda i narodnosti, pa i svih građana.

Jedan od ključnih problema odnosio se na nepostojanje mehanizama akomodacije i upravljanja različitostima, što je proizlazilo iz centralističko-unitarističkih upravljačkih postavki. One su poticale marginalizaciju nacionalnih identiteta i favorizirale izgradnju općeg državnog – jugoslavenskog identiteta na doktrinarno-ideološkim osnovama¹¹, unatoč spomenutoj činjenici da je potreba priznavanja i akomodacije važećih društvenih identiteta u Bosni i Hercegovini na političkoj razini u određenoj mjeri bila prepoznata već i znatno ranije, pod Osmanskim Carstvom i Austrougarskom Monarhijom.

Rušenjem postojećeg ideološko-legitimacijskog osnova koncem 80-ih godina prošlog stoljeća otvoren je put demokratskom političkom predstavljanju postojećih zajednica, tj. konstitutivnih naroda, što je posebno usložnilo odnose u Bosni i Hercegovini. To je nametnulo nužnost iznalaženja institucionalno-ustrojstvenog odgovora na novu realnost. S tim u vezi u srpnju 1990. godine 31 amandmanskom izmjenom na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine provedena je opsežna ustavna reforma koja će u velikoj mjeri uticati na buduće događaje. Njima je Bosna i Hercegovina definirana kao »demokratska i suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive«¹², čime je BiH zapravo iznova potvrđena kao višenacionalna državna zajednica.

Nakon referenduma od 29. veljače i 1. ožujka 1992. godine, provedenog tijekom već započetog rata u bivšoj Jugoslaviji, BiH je proglašena neovisnom državom. Ubrzo nakon toga je uslijedilo međunarodno priznanje,

10 Potrebno je naglasiti da su jednakost i samoupravljanje u socijalističkoj Jugoslaviji bili isključivo formalnog karaktera, s obzirom na kruti jednopartijski politički sustav.

11 Na popisu iz 1991. procentualna zastupljenost građana koji su se izjašnjavali Jugoslavenima iznosila je 5.5 %: Izvor: CIA World Factbook for 2000 estimates. Podaci sa popisa 1991. godine za neetnički identificirane skupine i Jugoslaveni.

12 Iz monografije *Parlamentarna skupština BiH*, izdanje 2010., <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27869&langTag=bs-BA&pril=b>

ali i zaoštavanje unutarnjih odnosa, s obzirom da su tri novonastupne nacionalne politike zacrtale posve drugačije ciljeve u pogledu statusa, strukture, unutarnjeg ustroja i općenito budućnosti Bosne i Hercegovine. U razdoblju između pripremanja ustavno-pravnog terena za održavanje prvih višestranačkih izbora i početka rata učvrstile su se nacionalne politike koje su, sukladno svojim projekcijama, tražile sljedeća rješenja u pogledu statusa i vizije političke organizacije Bosne i Hercegovine:

1. neovisnost države s nepromijenjenim unitarnim ustrojem (muslimansko-bošnjačka)
2. ostanak u sastavu krnje Jugoslavije cijele ili barem dijela BiH (srpska)
3. izlazak iz Jugoslavije i promjena ustroja BiH u skladu s novonastalom činjenicom državne neovisnosti i izrazitog etno-nacionalnog pluralizma (hrvatska).¹³

Nemogućnost usklađivanja različitih nacionalnih politika dovela je veoma brzo do oštih političkih, a potom i oružanih sukoba, što je, uz opću devastaciju, kao trajnu posljedicu ostavilo narušene unutar društvene odnose i ozbiljno poljuljalo perspektive Bosne i Hercegovine kao suverene, multinacionalne demokratske države. Radikalna promjena političkog sustava i ukupnih društvenih dispozicija podrazumijevale su i temeljite izmjene ustavnog okvira i prateće strukturalne reforme na bazi odredbi o konstitutivnosti. Tek uvedeno višestranačje, međutim, nije imalo solidan demokratski okvir i političku kulturu koji su bili nužni kako bi se dogovorno, na miran i demokratski način, iznjedrio novi ustroj po mjeri svih nacionalnih zajednica i građana. Umjesto toga opće poznat slijed povijesnih dešavanja u konačnici doveo je do sadašnjeg ustroja BiH.

2.2. Bosna i Hercegovina od referenduma do Dayton

2.2.1. Referendum

Na referendumu o neovisnosti BiH održanom 29. veljače i 1. ožujka 1992. godine glasalo je 63,6 % stanovnika s pravom glasa, od kojih su gotovo svi (99,7 %) podržali neovisnost. Na takvo glasanje pozvali su lideri svih relevantnih političkih stranaka osim onih sa srpskim predznakom, pri čemu je postotak Srba u BiH po popisu iz ožujka 1991. godine bio 31,2

¹³ Relevantnost navedenih općih odrednica tri nacionalne politike u BiH od rata do danas nije izgubila na značaju, što je vidljivo u javno-medijskom diskursu kojeg produciraju nacionalne političke elite.

% . S obzirom da je po istom popisu Hrvata bilo 17,4 %, može se pouzdano ustvrditi da bi bez glasanja bh. Hrvata odaziv na referendum bio manji od 50 % te da neovisnost BiH ne bi dobila demokratski legitimitet, koji mnogi osporavaju već i uslijed činjenice da nije glasalo dvije trećine građana.

Hrvati su neovisnost BiH podržali unatoč činjenici da je na sastanku Središnjeg odbora HDZ BiH u Livnu, 9. veljače 1992. godine gotovo jednoglasno zaključeno da je uvjet za izlazak članova i simpatizera HDZ-a na glasilašta preformulirano referendumsko pitanje. »Livanjsko pitanje« se u dvije bitne točke razlikovalo od Odluke o referendumu koju je donijela Skupština BiH.

Po skupštinskoj Odluci referendumsko pitanje je glasilo: »Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?«, dok je »Livanjsko pitanje« glasilo: »Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državnu zajednicu konstitutivnih i suverenih naroda hrvatskog, muslimanskog i srpskog u njihovim nacionalnim područjima (kantonima)?«.

Važno je napomenuti da ja na jedinim prijeratnim izborima, održanim 18. studenog 1990. godine, HDZ BiH dobio 16,1 % glasova, te usporedba tog rezultata s rezultatima kasnijeg popisa nedvojbeno svjedoči o punom legitimitetu te stranke u smislu zastupanja Hrvata kao konstitutivnog naroda.¹⁴

2.2.2. Ratna događanja

Lisabonski sporazum, poznat i kao Carrington-Cutileiro plan¹⁵, formuliran je u veljači 1992. godine radi prevencije izbijanja rata u BiH, koji se tada već uvelike očekivao uslijed agresije na susjednu Hrvatsku i djelovanja paravojnih formacija povezanih s raspadajućom JNA. Plan je sadržavao načela o novom ustavnom ustrojstvu BiH. Njime je predložen prijenos središnje vlasti na etnički definirane federalne jedinice, pri čemu bi svaka općina u BiH, čak i one u kojima etnička većina nije bila očita, bila klasificirana kao muslimanska, srpska ili hrvatska. U sastav bošnjačke konstitutivne jedinice trebalo je ući 52 općine (48 %

14 Usporedbom rezultata popisa i prvih višestranačkih izbora u BiH dolazi se do zaključka da su nedvojbeno legitimne političke zastupnike imala i druga dva konstitutivna naroda – Bošnjaci SDA, a Srbi SDS.

15 Autori plana bili su bivši britanski ministar vanjskih poslova i obrane te generalni tajnik NATO-a od 1984. do 1988. lord Peter Carington i portugalski diplomat Jose Cutileiro.

od ukupnog broja općina, s 44 % državnog teritorija), u sastav srpske 37 općina (34 % općina s 44 % teritorija), a u sastav hrvatske 20 općina (18 % općina s 12 % teritorija).

Sve tri strane prihvatile su plan u nekom obliku do 26. veljače 1992. godine. Nekoliko je dana poslije sastanka s bivšim veleposlanikom SAD u SFRJ Zimmermannom, Alija Izetbegović javno odbio plan.

Kasniji mirovni planovi, predlagani tijekom samoga rata, također su predviđali podjelu BiH na autonomne, u suštini etnički definirane teritorijalne jedinice konstitutivnih naroda, ali je svaki od njih bio odbijen: Vance-Owenov plan¹⁶ iz prve polovice 1993. godine od strane Narodne skupštine RS-a, Owen-Stoltenbergov plan¹⁷ iz ljeta iste godine od strane bošnjačkog vodstva, a plan Kontaktne skupine¹⁸ na referendumu organiziranom u RS-u u ljeto 1994. godine.

U cijelom poslijeratnom periodu u dijelu bosanskohercegovačke, pa i svjetske javnosti, veoma često plasiraju se načelni stavovi po kojima su politički predstavnici Hrvata tijekom i poslije rata bili izrazito nekooperativni u pregovorima, prije svega s predstavnicima Bošnjaka, uslijed

16 Plan je predviđao decentraliziranu Bosnu i Hercegovinu podijeljenu u deset pokrajina, koje bi imale nadležnosti nad unutarnjim poslovima i obrazovanjem. Pokrajine bi bile formirane po etničkom principu, dok bi glavni grad Sarajevo bio demilitarizirani distrikt sa sjedištem središnje vlade. Vojska Republike Srpske morala bi se povući s nekih teritorija. Pokrajine bi bile uređene tako da se ne bi mogle organizirati u zasebne nacionalne države. Slobodan Milošević je na sastanku s Owenom u Beogradu 24. travnja 1993. godine prihvatio plan. Plan su prihvatili i Bošnjaci, predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman i predstavnici Hrvata u BiH. U Srbiji je plan prihvatio Milošević, kao i tadašnji oporbeni lider Vuk Drašković. David Owen sazavao je mirovnu konferenciju u Ateni 1. svibnja 1993. godine na kojoj su sudjelovale sve zaračene strane. Radovan Karadžić nije želio potpisati sporazum jer se plašio da će Republika Srpska biti odsječena. Owen se uzdao da će Milošević, Momir Bulatović (predsjednik Crne Gore) i Dobrica Ćosić (predsjednik SR Jugoslavije) utjecati na Karadžića da potpiše sporazum, na što je on nakon višesatnog uvjeravanja pristao, ali pod uvjetom da ga ratificira Narodna Skupština Republike Srpske. Skupština je sazvana 5. svibnja na Palama, a nazočili su i Milošević, Bulatović, Ćosić i grčki premijer Konstantinos Micotakis koji su uvjerali srpske zastupnike da prihvate plan. Međutim, Ratko Mladić pokazao je zastupnicima teritorije pod kontrolom VRS i teritorije koje je Srbima nudio Vance-Owenov plan. Na zatvorenoj sjednici zastupnici su odbacili plan, a delegacija Srbije i Crne Gore napustila je zasjedanje. Ova odluka potvrđena je referendumom 15. i 16. svibnja 1993. godine. Lord Owen je 17. svibnja 1993. godine saopćio da je plan službeno mrtav.

17 Mirovni plan norveškog i britanskog diplomata, prezentiran javnosti 20. kolovoza 1993. godine. Po njemu Bosna i Hercegovina bi bila podijeljena na 3 nacionalne samoupravne cjeline, pri čemu bi Srbi dobili 52 %, Bošnjaci 30 %, a Hrvati 18 % državnog teritorija. Plan je bio odbačen od vlade Bosne i Hercegovine 29. kolovoza 1993. godine.

18 Tijekom 1994. godine SAD, Velika Britanija, Francuska, Rusija i Njemačka stvorile su novi mirovni plan čija će varijanta na kraju biti usvojena tijekom pregovora u Daytonu. Po tom mirovnom planu BiH će se sastojati od Federacije BiH i Republike Srpske u omjeru 51 % prema 49 %. Prvobitno će plan biti odbačen od Srba koji tada drže 70 % BiH, a potom i od bh. vlade zbog za nju neprihvatljivih uvjeta koje su za prihvaćanje stavili Srbi. Osnovni razlog za srpsko protivljenje planu nalazio se u činjenici da vladine snage dobivaju koridore do Save i Drine (preko zaštićenih zona) dijeleći RS na 3 dijela. Tek nakon vojnog poraza tijekom kolovoza i rujna 1995. godine RS će prihvatiti podjelu BiH na bošnjačko-hrvatski i srpski dio u omjeru 51 % naprema 49 %, ali tek nakon što su pobrisani koridori FBiH prema Drini i Savi.

svoje posvećenosti isključivo hrvatskim partikularnim ciljevima na račun općedržavnih. Stoga je nužno napomenuti da su doslovno sve spomenute mirovne planove predstavnici Hrvata prihvatili, dok su neki među njima odbačeni političkom voljom Srba ili Bošnjaka, bez obzira na razinu i način izražavanja te volje. Pored toga, opravdano je ustvrditi da su Hrvati 90-ih dva puta spasili BiH. Prvi put na već spomenutom referendumu o neovisnosti koji bi bez njihovog sudjelovanja i glasanja za neovisnu BiH bio neuspješan, a drugi put tijekom rata 1992.-1995. Naime, da se Hrvati u BiH nisu prvi samoorganizirali i pružili oružani otpor srpsko-jugoslavenskim vojnim formacijama BiH kao država, uslijed iznimno malog postotka teritorija koji je bio pod kontrolom središnje vlasti u Sarajevu, a koje je i samo bilo u potpunom vojnom okruženju srpsko-jugoslavenskih snaga, vjerojatno ne bi opstala u današnjem obliku kao suverena i neovisna država.

Hrvatska zajednica Herceg-Bosna (HZHB) utemeljena je još prije početka rata u BiH, 18. studenog 1991. godine, ujedinjavanjem hrvatskih zajednica. Te su zajednice osnovane kao odgovor na osnivanje srpskih autonomnih oblasti i na pripreme za nasilnu izmjenu vanjskih granica BiH, koje središnja vlast u Sarajevu nije uspjela spriječiti. HZHB je utemeljilo hrvatsko političko vodstvo kao političku, kulturnu i gospodarsku cjelinu Hrvata u BiH. U Odluci o uspostavi HZHB naglašeno je da će ona poštivati demokratski izabranu vlast Republike BiH sve dok postoji državna nezavisnost BiH u odnosu na bivšu ili svaku drugu Jugoslaviju. HZHB je 8. travnja 1992. godine dobila i svoju oružanu snagu – Hrvatsko vijeće obrane (HVO), koja je imala značajnu ulogu u obrani BiH od agresije tijekom cijele odlučujuće 1992. godine.

Krajem listopada 1992. godine izbio je bošnjačko-hrvatski sukob, a 28. kolovoza 1993. godine Predsjedništvo HZHB i zastupnici hrvatskog naroda u Vijeću općina Skupštine Republike BiH donose Odluku o konstituiranju Zastupničkog doma Hrvatske Republike Herceg-Bosne (HRHB) kao najvišeg predstavničkog tijela i nositelja zakonodavne vlasti u HRHB. Time je Hrvatska zajednica Herceg-Bosna prerasla u Hrvatsku Republiku Herceg-Bosnu. Odluka je polazila od neotuđivosti, nedjeljivosti i neprenosivosti prava hrvatskog naroda u BiH kao jednoga od tri konstitutivna naroda. Owen-Stoltenbergov plan koji je predviđao uniju republika u BiH, poslužio je kao osnov za donošenje Odluke, no zbog činjenice da u to vrijeme, niti kasnije plan nije stupio na snagu, on se eksplicitno ne spominje u njezinoj preambuli.

2.2.3. Washingtonski sporazum

Bošnjačko-hrvatski sukob snažno je eskalirao tijekom 1993., a počeo je slabiti početkom 1994. godine, kada političko-diplomatski pregovori između dvije zaraćene strane postaju sve intenzivniji, uslijed posredovanja Republike Hrvatske i predstavnika međunarodne zajednice.

Hrvatska republika Herceg-Bosna je uz Republiku Hrvatsku i Republiku Bosnu i Hercegovinu bila supotpisnica preliminarnog Sporazuma o stvaranju Federacije BiH, tzv. Washingtonskog sporazuma potpisanog 18. ožujka 1994. godine. Njime je dogovoreno stvaranje Federacije BiH kao zajednice hrvatskog i bošnjačkog naroda, s ciljem kasnijeg federaliziranja cijele države. Sporazum su potpisali dr. Mate Granić, dr. Haris Silajdžić i Krešimir Zubak.

Činjenično je Hrvatska republika Herceg-Bosna nastavila postojati i nakon donošenja Ustava Federacije BiH 30. ožujka 1994. godine, sve do samoukidanja 14. kolovoza 1996. godine, kada su sve ovlasti Vlade Herceg-Bosne prenesene na Vladu Federacije BiH i druga tijela vlasti sukladno prethodno donesenom Daytonskom ustavu. Njezino je samoukidanje u pravnom smislu značilo implementaciju ne samo novoga Ustava Bosne i Hercegovine nego i dokumenta »Daytonski sporazum o implementiranju Federacije Bosne i Hercegovine« potpisanog 10. studenog 1995. godine (DAIF¹⁹), tj. sporazuma koji sačinjava dio međunarodnog prava u istoj mjeri kao i sam daytonski mirovni okvir za BiH, a koji predstavlja daljnju 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.

Washingtonskim sporazumom definiran je unutarjni ustroj teritorija s većinskim bošnjačkim i većinskim hrvatskim stanovništvom u BiH, koji je preoblikovan u Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH). FBiH se po sporazumu sastoji od federalnih jedinica, županija²⁰, koje imaju jednaka prava i odgovornosti. Takav je ustroj predstavljao svojevrсну obranu od moguće političke dominacije izrazito brojnijeg naroda (Boš-

19 »Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina«, koji su potpisali Alija Izetbegović, kojeg se u sporazumu navodi kao predsjednika Republike BiH, Krešimir Zubak, koji je u sporazumu naveden kao predsjednik Federacije BiH, Haris Silajdžić, kao premijer Vlade Republike BiH, i Jadranko Prlić kao zamjenik premijera Vlade Republike BiH. Također, sporazum je potpisao predsjednik RH, Franjo Tuđman, kao strana koja »prihvata odredbe sporazuma, i koja će pomoći u provedbi tih odredbi«. Strane svjedokinje predstavljene su kroz četiri potpisnika: veleposlanik Ischinger, u ime Savezne Republike Njemačke, veleposlanik Holbrooke, u ime SAD, veleposlanik Fernandez de la Pena, u ime Španjolske kao tada predsjedavajuće EU, te Hans Koschnick, kao EU administrator za Mostar.

20 Bošnjaci za županiju koriste naziv kanton.

njaka) nad malobrojnijim (Hrvatima). Predsjednik Hrvatske dr. Franjo Tuđman i predsjednik Predsjedništva BiH Alija Izetbegović potpisali su tom prigodom i Okvirni sporazum o konfederalnim vezama između RH i buduće bošnjačko-hrvatske federacije u BiH, a premijer BiH Haris Silajdžić i predsjednik Predsjedničkog vijeća HRHB Krešimir Zubak potpisali su tekst Nacrta Ustava Federacije Hrvata i Bošnjaka u BiH. Krajem ožujka 1994. godine, Ustavotvorna skupština FBiH prihvatila je velikom većinom glasova Ustav kojime se uspostavlja FBiH na teritoriju Bosne i Hercegovine s većinskim bošnjačkim i većinskim hrvatskim stanovništvom.

Po članku 1. Ustava FBiH, »Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutarnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima«. Već je ovaj članak Ustava definirao Bošnjake i Hrvate kao konstitutivne narode Federacije, i potvrdio da je teritorij Federacije BiH nastao tako što su se u jednu teritorijalnu cjelinu spojili teritorij s većinskim bošnjačkim stanovništvom (teritorij koji je bio pod kontrolom Armije RBiH, odnosno civilnih struktura vlasti pod čijim se ingerencijama ona nalazila) i teritorij s većinskim hrvatskim stanovništvom (HRHB, odnosno teritorij koji je bio pod kontrolom Hrvatskog vijeća obrane, odnosno civilnih struktura vlasti pod čijim je ingerencijama bilo HVO). Donošenje odluke o statusu teritorija BiH s većinskim srpskim stanovništvom odloženo je do sklapanja cjelovitog mirovnog sporazuma koji bi se odnosio na cijelu državu.

Unatoč ovakvom definiranju FBiH na samom početku njezinog Ustava, već u prvim godinama po završetku rata postale su primjetne tendencije relativiziranja položaja Hrvata kao kolektivnoga nositelja suvereniteta, tj. konstitutivnoga naroda, ravnopravnoga s Bošnjacima u ovome entitetu. Kasnijih godina, čak je i samo ustavno ustrojstvo FBiH, u kome su Hrvati prvotno imali mogućnost efektivno uživati svoj status jednakopravnog konstitutivnog naroda, postalo predmetom nametnutih izmjena od strane međunarodno imenovanih dužnosnika, prije svega Ureda visokog predstavnika.

Prema Ustavu Federacije BiH iz 1994. godine, Dom naroda Parlamenta FBiH sastojao se od 30 zastupnika Bošnjaka i 30 zastupnika Hrvata, kao i određenog broja zastupnika drugih naroda, koji je odgovarao njihovom brojčanom udjelu u populaciji Federacije, što je jamčilo Hrvatima visok stupanj institucionalne jednakopravnosti s Bošnjacima na razini Federacije BiH.

Prema prvotnom Ustavu FBiH pri izboru predsjednika i jednog dopredsjednika Federacije Klub bošnjačkih zastupnika i Klub hrvatskih zastupnika u Domu naroda kandidirali su zasebno po jednu osobu, a oba dužnosnika trebali su zajedno odobriti većinom glasova oba doma, uključujući većinu glasova bošnjačkih zastupnika i većinu glasova hrvatskih zastupnika. Ako bi jedan od domova odbio zajedničku kandidacijsku listu, klubovi su morali ponovo razmotriti obje kandidature. Time je Dom naroda Parlamenta FBiH na učinkovit način osiguravao jednakopravnost i konstitutivnost Hrvata u tom entitetu.

Neovisno o kasnijim nametnutim izmjenama ovih temeljnih ustavnih odredbi, važne odredbe Washingtonskog sporazuma FBiH nisu nikada ni provedene. To je bio slučaj sa sporazumom o konfederaciji Federacije BiH i Republike Hrvatske, kao i s uvođenjem županijskog sustava na cijelom teritoriju BiH, usprkos činjenici da su Washingtonskim sporazumom stvorene vojne i političke pretpostavke za okončanje rata u Bosni i Hercegovini i uređenje odnosa na razini cijele države. Po tome Washingtonski sporazum ima podjednak značaj kao i Daytonski sporazum, u čijoj sjeni je neopravdano ostao.

2.2.4. Daytonski sporazum

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini ili Daytonski mirovni sporazum, parafiran je u Daytonu (SAD) na kraju mirovne konferencije održane od 1. do 21. studenoga 1995. godine, a službeno je potpisan u Elizejskoj palači u Parizu, 14. prosinca. Taj je sporazum zapravo ustrojio Bosnu i Hercegovinu kao asimetričnu konfederaciju, kako daytonski poredak danas karakteriziraju relevantni ustavnopravni i politološki autoriteti.²¹

Glavni su sudionici konferencije bili Alija Izetbegović (predsjednik Predsjedništva BiH), Slobodan Milošević (predsjednik Republike Srbije), Franjo Tuđman (predsjednik Republike Hrvatske), glavni američki pregovarač Richard Holbrooke, specijalni predstavnik Europske unije Carl Bildt i zamjenik ministra vanjskih poslova Ruske Federacije Igor Ivanov.

21 »S obzirom na njen sastav od dva entiteta, Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno-federalni savez, asimetrična federacija-konfederacija ili unija. Sve zavisi od raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i oba entiteta.« Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 2004., str. 397-398.

...»na državnoj razini je riječ o nekoj vrsti konfederalizacije, a na podržavnoj razini o federalizaciji dijela područja države.« Mirjana Kasapović, »Konsocijalna ili liberalna demokracija«, *Politička misao*, XLII (5), 2005., str. 151-152.

Svjedoci potpisivanja finalnog dokumenta bili su francuski predsjednik Jacques Chirac, predsjednik SAD Bill Clinton, britanski premijer John Major, njemački kancelar Helmut Kohl i ruski premijer Viktor Černomirdin. Već sam popis aktera usvajanja ovog sporazuma nedvojbeno svjedoči o njegovoj izrazito visokoj relevantnosti za tadašnju međunarodnu politiku, ali i nagovještava teškoće u pokušajima njegovih izmjena u budućnosti. Te su teškoće prije svega uvjetovane nužnošću postizanja konsenzusa o izmjenama sporazuma među velikim silama, uključujući i one koje su po gotovo svim bitnim pitanjima suprotstavljenih stavova. Njihov je konsenzus još značajniji s obzirom na stupanj značaja međunarodne zajednice za unutarnje odnose u BiH koji se održao sve do danas, te na oštru suprotstavljenost stavova legitimnih zastupnika tri konstitutivna naroda u BiH.

2.2.4.1. Osnovne značajke daytonskog ustroja BiH

Aktualna administrativno-politička podjela i struktura vlasti u BiH je definirana njezinim Ustavom, koji je u formalno-pravnom smislu Aneks 4 Daytonskog sporazuma. Po njemu drugu razinu vlasti, nižu od državne, čine entiteti – Republika Srpska (RS) i FBiH, čiji su teritoriji približno jednake površine, ali je stanovništvo FBiH znatno brojnije. Brčko distrikt BiH koji ima vlastitu upravu pripada i jednom i drugom entitetu, a njegovi građani mogu izabrati entitetsko državljanstvo, te optirati za jedan od entiteta pri izborima za državna i entitetska tijela vlasti. Bošnjaci, Srbi i Hrvati po Daytonskom sporazumu imaju status konstitutivnih naroda, kao što su imali i u prijeratnoj SR BiH. FBiH i RS imaju svoje parlamente, vlade, predsjednike, zastave i grbove, dok su oružane snage objedinjene na državnoj razini 2005. godine, ali su utemeljene na ravnopravnim tradicijama nedavno zaraćenih oružanih snaga – Armije Republike BiH, Vojske Republike Srpske i Hrvatskog vijeća obrane.

Izrazita asimetrija u uređenju entiteta ogleda se u činjenici da je RS potpuno centraliziran, dok se FBiH sastoji od 10 županija (kantona), od kojih je pet s izrazitom bošnjačkom većinom²², tri s hrvatskom²³, dok

22 Tuzlanska, Sarajevska, Zeničko-dobojska, Unsko-sanska i Bosansko-podrinjska županija.

23 Zapadnohercegovačka, Posavska i Herceg-bosanska županija (oko čijeg imena postoje dugotrajni sporovi, te za nju bošnjački i međunarodni akteri uglavnom koriste naziv »Livanjско-duvanjska« ili čak »Kanton 10«).

su dvije mješovite²⁴, ali i u načinu funkcioniranja političkog sustava. Predsjednik RS se, kao i članovi Predsjedništva BiH, bira na izravnim izborima, dok predsjednika i potpredsjednike FBiH bira parlament ovoga entiteta. Najviše problema u funkcioniranju političkog sustava FBiH, ali i u odnosima Hrvata i Bošnjaka, upravo su izazvale promjene u načinu konstituiranja Doma naroda Parlamenta FBiH, kojima su dezavuirani ustavni zaštitni mehanizmi i omogućeno nadglasavanje Hrvata, ali i druge izmjene političkog sustava nametnute od strane visokih predstavnika međunarodne zajednice, kao i odlukama najviših sudskih instanci, također pod presudnim utjecajem inozemnih dužnosnika.

Čak i bez naknadnih nametnutih izmjena ustavno-pravne strukture BiH, može se konstatirati da je ona u suštini ustanovljena i funkcionira kao federacija s nekim konfederalnim elementima (prije svega posebni paralelni odnosi između entiteta i susjednih država, ali bez prava entiteta na osamostaljenje). Njezinim ustavom i zakonima jeste definiran poredak koji bi se najprije mogao klasificirati kao federalistički, ali je u praksi ona isključivo formalna federacija bez pratećeg procesa federalizacije. Po tome slični nekadašnjoj Jugoslaviji u kojoj je, kao u klasičnom primjeru pseudofederacije, unitarizacija federalne strukture podržana od političkog vodstva najbrojnijeg naroda (Srba), neminovno vodila sukobima. Ta je dominacija unitarističko-centralističkih tendencija do te mjere neprimjerena federalizmu da se postavlja pitanje jesu li stvarni ciljevi i motivi domaćih i inozemnih snaga koje su presudno utjecale na formiranje balkanskih federacija, kako Jugoslavije tako i današnje BiH, bili njihovo učinkovito funkcioniranje ili upravo permanentne krize i društveno-politička nestabilnost s pogubnim efektima.

Integralni je segment Daytonskog sporazuma i već spomenuti Sporazum o implementaciji FBiH, u kome se detaljnije razrađuju oblici funkcioniranja FBiH u novonastalim uvjetima daytonskog sustava. Taj je dokument, međutim, sustavno zapostavljan tijekom gotovo dva desetljeća trajanja daytonskog poretka, a mnoge su njegove odredbe zaobiđene ili obezvrjeđene odlukama različitih tijela vlasti, bez njegovog formalnog ukidanja. Pored toga, DAIF je presudno određen činjenicama da je Federacija BiH nastala prije daytonske BiH te da su daytonski pregovori bili posvećeni formuliranju ustavnog okvira za BiH u skladu s njenom

24 Hercegovačko-neretvanska u kojoj većinu imaju Hrvati, te Srednjobosanska županija u kojoj većinu imaju Bošnjaci. S obzirom na nepostojanje službenih rezultata popisa iz 2013. godine najprecizniji uvid u brojnost pojedinih naroda po županijama mogu pružiti izborni rezultati, uslijed prepoznatljivosti etničke pripadnosti političkih aktera, <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=128&Lang=4&Mod=0> i <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=480&Lang=4>

novom, u rujnu 1995. godine prihvaćenom, dvoentitetskom strukturom, kojoj se morala prilagoditi tada već postojeća FBiH.²⁵

DAIF eksplicitno predviđa da »odgovornosti i organizacija Vlade Federacije i Vlade Republike Bosne i Hercegovine moraju biti razdvojene. Iako djeluju zajedno u duhu suradnje za dobrobit pučanstva, nijedna od ove dvije vlade ne može se uplitati u isključive nadležnosti druge vlade. Ne prejudicirajući u odnosu na pitanje nastavka suverenosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, Vlada Republike sada mora prenijeti funkcije na Vladu Federacije u skladu sa Ustavom Federacije. Vlada Republike mora zadržati samo one funkcije koje joj omogućuju djelovati kao vlada međunarodno priznate države Bosne i Hercegovine, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine donesenim tijekom izravnih pregovora u Daytonu. Sve će ostale funkcije biti prenesene na Vladu Federacije. Paralelno s tim prijenosom, postojeće civilne vlasti, i njihova tijela, na područjima Federacije koja kontrolira HVO moraju sada prenijeti sve svoje funkcije na tijela Federacije i biti raspuštene.«²⁶

Dakle, već u osnovnim načelima DAIF referira na HRHB, jer ona je skup institucija na koji se jedino može odnositi termin »civilne vlasti... na područjima Federacije koja kontrolira HVO«. U tome smislu, dužnosnici Krešimir Zubak i Jadranko Prlić nisu tijekom pregovora nastupali samo kao predstavnici Federacije i Vlade Republike BiH, nego i kao predstavnici HRHB, u čije su ime preuzeli obvezu prijenosa ovlasti s HRHB na institucije Federacije, kao što ni Alija Izetbegović ni Haris Silajdžić nisu nastupali samo u ime Vlade Republike BiH i Republike BiH, već i kao predstavnici vlasti na područjima pod kontrolom Armije Republike BiH. HRHB i R BiH su DAIF-om prenijele svoje nadležnosti i na Federaciju i na daytonski projiciranu državnu razinu vlasti, ali i zadržale neke nadležnosti sukladno Daytonskom ustavu o kojem DAIF izričito govori i njegovoj projekciji državne razine, u kojoj sudjeluju oba entiteta.²⁷ To ne znači da su se te ovlasti trebale prenijeti na središnju

25 Dražen Pehar, »Multietničke refleksije o jednom neopravdano zaboravljenom i višestruko prekršenome Daytonskom mirovnom sporazumu«, <http://www.idpi.ba/multietnicke-refleksije-o-jednom-neopravdano-zaboravljenom-i-visestruko-prekršenome-daytonskom-mirovnom-sporazumu/>

26 Dayton Agreement On Implementing The Federation Of Bosnia And Herzegovina, http://www.ohr.int/other-doc/fed-mtng/default.asp?content_id=3566

27 Na razinu Federacije BiH prenesene su sljedeće ovlasti: obrana, unutarnji poslovi, pravda-sudstvo, financije (budžet, administriranje poreza, prikupljanje carina), energija i industrija, promet i komunikacije, trgovina, poljoprivreda, obrazovanje, znanost i kultura, izbjeglice, raseljene osobe i društvena politika, zdravstvo, planiranje gradova, resursi i okoliš. Na državnoj razini, prema DAIF, mogu ostati sljedeće ovlasti: vanjska politika, vanjska trgovina, politika carina, zajednička monetarna politika, financije (budžet države), uprava za imigracije i državljanstvo, zaštita međunarodnog krivičnog zakona, zajedničke telekomunikacije, kontrola zračnog saobraćaja, civilna koordinacija

razinu Federacije, nego da su se trebale prenositi upravo sukladno Ustavu FBiH – na primjer ako je taj ustav odredio da su kantoni/županije odgovorne za obrazovanje, onda se ovlasti u toj oblasti zapravo prenose na županijsku razinu. DAIF je predviđao opstanak i Armije Republike BiH i HVO, formulirajući to na sljedeći način: »podjela odgovornosti kako je predviđena paragrafima 5 i 6 neće umanjiti vojne ovlasti Armije RBiH ili HVO-a«. ²⁸

U osnovnim načelima, DAIF govori o »konstitutivnim narodima Federacije« te stoga predstavlja sporazum između konstitutivnih naroda Federacije koji oni sklapaju preko svojih predstavnika. Očividno je riječ o hrvatskom i bošnjačkom narodu kao dva konstitutivna naroda Federacije BiH, a samim tim i dva konstitutivna naroda BiH, kojima se kroz Daytonski ustav pridružuje i treći konstitutivni narod, srpski, čiji predstavnici nisu sudjelovali u stvaranju Federacije niti u DAIF-u.

Formalno-pravno gledajući posve je jasno da su potpisnici DAIF-a preuzeli trostruku državnopravnu ulogu: primjerice, Krešimir Zubak potpisuje taj sporazum u svojstvu predsjednika Federacije BiH, u smislu institucionalne uloge koja se tek treba stvoriti, ali također i kao predstavnik HRHB, u smislu stare i postupno »odumiruće« institucionalne uloge, i kao legitimni predstavnik Hrvata kao konstitutivnog naroda Federacije BiH u smislu ustavno-demokratske uloge. ²⁹

Razumijevanje odnosa između tih uloga izuzetno je važno za razumijevanje samoga DAIF-a, a time i karaktera ustavnopravnog poretka BiH čiji je on integralni dio. Zubak je u slučaju potpisivanja tog sporazuma primarno bio predstavnik jednog konstitutivnog naroda koji svoja prava, u smislu političke zajednice, može konzumirati, ili realizirati ili zaštititi, na više načina. HRHB je bila jedan od načina realiziranja tih prava, no, ne i jedini. DAIF-om je bilo predviđeno da će ubuduće ta prava, pod određenim uvjetima, biti konzumirana unutar Federacije BiH kao zajednice ravnopravnih naroda koji uživaju podjednaka prava uključujući pravo demokratskog predstavljanja, donošenja zakona, jamčenja mira i sigurnosti te reguliranja odnosa s trećim stranama. ³⁰

aktivnosti vojnih snaga na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. To su središnje, državne nadležnosti BiH kako su predviđene Daytonskim ustavom za BiH (Aneks 4, članak 3.1.).

28 Dražen Pešar, »Multietničke refleksije o jednom neopravdano zaboravljenom i višestruko prekršenome Daytonskom mirovnom sporazumu«, <http://www.idpi.ba/multietnicke-refleksije-o-jednom-neopravdano-zaboravljenom-i-visestruko-prekršenome-daytonskom-mirovnom-sporazumu>

29 Ibid.

30 Ibid.

2.3. Postdaytonsko redefiniranje političkog sustava i ustavno-pravnog okvira BiH

2.3.1. Uloga i utjecaj međunarodne zajednice

Ustav FBiH iz 1994. godine³¹ jamčio je Hrvatima visok stupanj institucionalne jednakopravnosti s Bošnjacima na razini FBiH. U RS-u nije bilo odgovarajućih mehanizama za osiguravanje konstitutivnosti niti Hrvata niti Bošnjaka. Umjesto osiguravanja efektivne konstitutivnosti svih konstitutivnih naroda u cijeloj BiH, procesi koje su pokretali i vodili međunarodni dužnosnici uz podršku dominantno bošnjačkih političkih snaga prolazili su različite faze: od ignoriranja, proizvoljnog tumačenja, otvorenog negiranja kategorije konstitutivnosti i konačno do zahtjeva za njenom eliminacijom iz Ustava. Takav zahtjev je rezultat logičkog slijeda sustavne degradacije konstitutivnosti naroda, koja je za cilj imala uvođenje ustavno-normativnih pretpostavki za stvaranjem nacionalno-građanske države s jednim političkim narodom, umjesto sadašnja tri čiji bi identitet bio apolitiziran i reduciran na etno-kulturalnu razinu.

Posebnu su ulogu u tim procesima imale aktivnosti visokih predstavnika, prije svih Austrijanca Wolfganga Petritscha i Britanca Paddy Ashdowna, ali i drugih inozemnih dužnosnika. Neki od njih bili su imenovani čak i na dužnosti unutar institucionalne strukture BiH, uključujući i najviše pravosudno tijelo u zemlji – Ustavni sud BiH³², s koje pozicije su mogli izravno sudjelovati u donošenju obvezujućih odluka s dalekosežnim posljedicama, dok su drugi bili nositelji funkcija u pojedinim međunarodnim organizacijama ili utjecajnim državama, otkud su pružali političku potporu odlukama usmjerenim na transformacije političkog sustava BiH.

Promjenljiva dinamika uporabe tzv. bonških ovlasti od strane visokih predstavnika ovisila je presudno o političkoj volji najmoćnijih država koje su utjecale na njihovo imenovanje. Period u kome je ta volja bila izrazito snažna, što se odrazilo i kroz spomenute transformacije političkog sustava gotovo uvijek dosljedno usmjerene ka jačanju centralizma, unitarizma i potiskivanja prava konstitutivnih naroda, trajao je otprilike

31 http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html

32 Ustavni sud sačinjava devet sudaca, od kojih šest sudaca biraju parlamenti entiteta (Zastupnički dom Federacije Bosne i Hercegovine bira četiri, a Narodna skupština Republike Srpske dva), a preostalu trojicu bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija s Predsjedništvom Bosne i Hercegovine, tako da je i danas troje sudaca iz inozemstva, <http://www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=1165&kat=104&pkat=165>

do 2005. godine. U kasnijem periodu, intervencije visokih predstavnika u politički život bile su uglavnom dnevno-političkog, a ne sustavnog karaktera, pa su posljedice nekih od njih na konstituiranje tijela vlasti bile izrazito destruktivne po stabilnost i legitimitet političkog sustava i međunacionalne odnose u BiH. To se posebno odnosi na intervencije Valentina Inzka na konstituiranje vlasti na razini FBiH 2011. godine, za što su ustavnopravnim intervencijama njegovih prethodnika osigurani institucionalni uvjeti.

Stječe se dojam da je dominantan dio međunarodne zajednice, korištenjem poluga moći koje nisu imale eksplicitno uporište u Daytonskom sporazumu, želio naknadno, temeljno, bez sazivanja nove međunarodne konferencije istog ranga, revidirati taj sporazum na način koji nije bio moguć u trenutku njegovog sklapanja. U fokusu takve revizije bila je uvijek potpora centralističkim i unitarističkim snagama praćena sustavnim zanemarivanjem, pa čak i suštinskim nerazumijevanjem načela konstitutivnosti naroda, kao i inzistiranjem na tehnokratskom pristupu izgradnji državnih institucija i upravljanju društvenim procesima. Taj je pristup za manje od dva desetljeća doveo do izrazite eskalacije neravnopravnosti i nezadovoljstva većeg dijela populacije BiH i urušavanja ionako krhkih društveno-političkih odnosa.

2.3.1.1. Utjecaj geopolitičkih silnica na suvremenu BiH

S obzirom na disproportionalno visok utjecaj međunarodnog faktora na politički život, pa i na samo ustavno ustrojstvo BiH, od izuzetnog je značaja promatrati zbivanja u njoj u svjetlu aktualnih, ali i dugoročnih tendencija na globalnoj, prije svega europskoj sceni. Period naglašenog i otvorenog vanjskog intervencionizma u politički život BiH poklapao se s razdobljem potpune i neporecive dominacije SAD-a u svjetskim i europskim, posebice u balkanskim poslovima, što je karakteriziralo i period ovdašnjega rata. Intervencionizam je, međutim, dosegao svoj vrhunac, ali i počeo postupno opadati u vrijeme kada su SAD ulagale izuzetne napore u stvaranje i održanje globalne koalicije u »ratu protiv terorizma«. Ti su njihovi napori bili neusporedivo uspješniji kada je njihov fokus bio usmjeren na Afganistan, dok je prelazak težišta aktivnosti na Irak otvorio brojne podjele, uključujući i one između SAD i velikog dijela Europske unije.

Period rjeđeg, tj. selektivnijeg, ali po efektima također najčešće kontraproduktivnog intervencionizma, poklopio se s razdobljem globalne

gospodarske krize, institucionalnog osnaživanja i osamostaljivanja EU na globalnoj sceni te »arapskog proljeća« i njegovih posljedica koje su efektivnu pažnju i kapacitete SAD opet snažno vezale za širu regiju Bliskog istoka. Najnoviji dramatičan razvoj događaja tijekom 2014. godine, prije svega sporenja SAD i EU s Rusijom oko Ukrajine, te u povijesti najsnažniji rast terorističkih aktivnosti u Iraku i Siriji uz sudjelovanje brojnih inozemnih ratnika, također je vezao pažnju i energiju relevantnih aktera na drugim područjima.

Posljedice tih zbivanja su, međutim, potencijalno izuzetno opasne ne samo za uže nego i za šire okruženje izravno zahvaćenih područja. Uslijed toga kod dominantnih aktera, prije svega onih u EU, počinje prevladavati stav da se sustavni problemi BiH moraju što prije razriješiti na demokratski način. Taj je stav logičan jer jedino demokratsko razrješenje tih problema osigurava da će BiH postati dio rješenja za spomenute globalne izazove, a ne ponovno mogući izvor samih izazova koji bi sada, uslijed izrazite globalne nestabilnosti, mogli proizvesti još teže posljedice nego što je to bio slučaj 1990-ih godina.

2.3.2. Institucija OHR-a

Ured visokog predstavnika (OHR) je vodeća institucija nadležna za civilne aspekte implementacije mira u BiH. Daytonskim sporazumom visoki predstavnik je u ime međunarodne zajednice zadužen za nadgledanje provedbe mirovnog sporazuma u BiH te za koordinaciju aktivnosti međunarodnih organizacija i agencija koje djeluju u zemlji. Mandat visokog predstavnika preciziran je u Aneksu 10 Daytonskog sporazuma, u kojem se on proglašava konačnim autoritetom u zemlji za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dijela mirovnog ugovora.

Upravni odbor Vijeća za provedbu mira (PIC), sastoji se od 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje sponzoriraju i vode proces implementacije mira, predlaže Visokog predstavnika, dok imenovanje potvrđuje Vijeće sigurnosti UN-a, koje odlučuje o raspoređivanju međunarodnih snaga u BiH. Od završetka rata do danas dužnost visokog predstavnika obnašali su: Šveđanin Carl Bildt (prosinac 1995.-lipanj 1997.), Španjolac Carlos Westendorp (lipanj 1997.-srpanj 1999.), Austrijanac Wolfgang Petritsch (kolovoz 1999.-svibanj 2002. godine), Britanac Paddy Ashdown (lipanj 2002.-siječanj 2006.), Nijemac Christian Schwarz-Schilling (siječanj 2006.-lipanj 2007.), Slovak Miroslav Lajčák (lipanj 2007.-ožujak 2009.) te Austrijanac Valentin Inzko (ožujak 2009.-danas).

Uloga OHR-a u političkom životu Bosne i Hercegovine u poslijeratnom periodu izazivala je česte kontroverze, koje uključuju dileme oko njegova demokratskog karaktera i utjecaja na demokratizaciju zemlje, ali i oko samog pravnog utemeljenja ovlasti koje ta institucija primjenjuje. To se utemeljenje u suštini oslanja na odluku samoga visokog predstavnika iz 1997. godine da preuzme sve konstitutivne ovlasti za BiH, tvrdeći da je to u skladu sa samim Daytonskim sporazumom. Tu odluku nisu donijele pojedine države-potpisnice Daytonskog sporazuma, već je Vijeće za provedbu mira u BiH koncem 1997. godine u Bonnu jednostavno izjavilo da pozdravlja (ili izražava dobrodošlicu, *welcomes*) odluku visokoga predstavnika da koristi svoje široke ovlasti, uključujući ovlast smjenjivanja izabranih dužnosnika, nametanja i ukidanja zakona u Bosni i Hercegovini, kao i nepreciziranih drugih mjera koje on smatra nužnima. Te se ovlasti danas pogrešno nazivaju »bonskima« jer one nisu dodijeljene visokom predstavniku na konferenciji u Bonnu, gdje je njegovo preuzimanje tih ovlasti samo načelno prihvaćeno.

Iza odluke o ovlastima, dakle, ne stoji Vijeće za provedbu mira³³, ali po njezinom donošenju i prihvaćanju u teoriji niti jedan visoki predstavnik, koji djeluje prema »bonskome« mandatu, nema stvarnu obvezu objašnjavanja svojih konkretnih odluka bilo kome, već predstavlja instituciju koja samu sebe utemeljuje proizvoljnim i širokim tumačenjem Daytona kojeg legitimira isključivo autoritet OHR-a, ali ne i eksplicitna norma sadržana u Ustavu.³⁴ Nigdje i nikada nije službeno rečeno koji su to osnovi koji određuju širok mandat visokoga predstavnika poslije 1997. godine. Visoki predstavnik je na sebe preuzeo primarno ulogu izvršne vlasti, ali ne kao jednog od dijelova trodijelne ustavne vlasti, nego kao izvršne vlasti koja nadrađa i zakonodavnu i sudsku. Izvršna vlast u rukama visokog predstavnika zapravo je »neposredno izvršna« jer se njegovi dekreti imaju neposredno izvršavati. Riječ je dakle o egzekutivnim odlukama sa snagom neposrednog, dakle institucionalno neposredovanog i bespogovornog izvršavanja.

Oslanjajući se na ishod Bonske konferencije, nazočnost međunarodnih trupa u zemlji, ali i izrazitu naklonjenost velikog dijela građanstva, pa i političkih elita prenošenju odgovornosti na inozemne aktere, neki su nositelji funkcije visokog predstavnika donosili odluke od dalekosežnog značaja za tijek političkog života BiH, prije svega na (re)distribuciju

33 Kao reprezent međunarodne zajednice s daleko širim legitimitetom od *sui generis* institucije OHR-a.

34 Dražen Pehar, »Zašto Visoki predstavnik s *bonskim* mandatom nikada nije značio pozitivni pomak za Bosnu i Hercegovinu: četiri refleksije«, dostupno na <http://www.idpi.ba/visoki-predstavnik>

političke moći između političkih aktera koji zastupaju različite konstitutivne narode, konsekventno u korist bošnjačkih.

Te su odluke u narednim poglavljima detaljnije analizirane, a ovdje je navedeno samo da je unutar PIC-a 2006. i 2007. godine prevladavao stav da OHR u dogledno vrijeme treba ukinuti, a njegove ovlasti prenijeti na domaća tijela vlasti, paralelno s nadilaženjem najtežih posljedica rata, izgradnjom nužnih temelja funkcionalne demokracije i počecima procesa europske integracije BiH. Taj je konsenzus, međutim, nestao u narednim godinama, a nije zamijenjen novim niti o ukidanju, niti o osnaživanju ili redefiniranju OHR-a, pa ni o preciznijem definiranju i pravnom utemeljenju njegovih ovlasti. Stoga se može reći da ova institucija danas djeluje u svojevršnom pravnom vakuumu i po inerciji dosadašnje prakse. Takva situacija je veoma nepovoljna po daljnju demokratizaciju, pa i stabilnost zemlje zbog očevidnog demokratskog deficita OHR-a, njegovih neuobičajeno velikih ovlasti, kao i sve manjih izgleda za postizanje strateškog konsenzusa ključnih članica PIC-a o zajedničkom pristupu prema Bosni i Hercegovini.

2.3.3. Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda: stvaranje pravnih preuvjeta za dekonstituiranje Hrvata u BiH

Sama koncepcija konstitutivnosti naroda sobom nosi i obvezujuće implikacije u pogledu osiguranja normativne i stvarne ravnopravnosti konstitutivnih naroda. Svi bi modeli ustroja BiH stoga trebali biti utemeljeni na razložnom i dobronamjernom tumačenju ustavne kategorije konstitutivnosti. Ovakav je pristup, međutim, unatoč formalnom prihvaćanju pa i čestom isticanju od strane relevantnih domaćih i inozemnih nositelja društvene i političke moći, ne samo izostajao nego je bio i izravno ili neizravno dezavuiran. Time su stvarani uvjeti za eliminaciju principa konstitutivnosti naroda iz realnog društveno-političkog života BiH. Prvi je značajan korak u tom smjeru učinjen unutar najviše ustavno-sudske instance u BiH.

U postupku koji je Alija Izetbegović, tadašnji predsjedatelj Predsjedništva BiH, pokrenuo 1998. godine zahtjevom za ocjenu suglasnosti Ustava RS-a i Ustava FBiH sa Ustavom BiH, Ustavni sud BiH je 1. srpnja 2000. godine donio Odluku U 5/98-III.³⁵ Zahtjevom je zatražena ocjena

³⁵ <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>

ustavnosti dijela preambule, 12 članaka i jednog amandmana Ustava RS, kao i pet članaka Ustava FBiH. Niti jedna od ustavnih odredbi koje su bile predmetom postupka nije se odnosila na način izbora i konstituiranja tijela vlasti na bilo kojoj razini, već na temeljna simbolička pitanja državnosti. Ovakav karakter osporavanih odredaba entitetskih ustava ni na koji način nije nagovještavao dalekosežne posljedice Odluke po jednakopravnost bilo kojeg naroda, uključujući i Hrvate, na polju izbora i konstituiranja tijela vlasti. Takve posljedice nije nagovještavao niti članak I.1.(1) Ustava FBiH, koji je osporavan utoliko što govori o Bošnjacima i Hrvatima kao konstitutivnim narodima.

2.3.3.1. Pokušaj narušavanja temeljnih načela Ustava razdvajanjem pojma konstitutivnosti naroda od entiteta

Razvidno je, inače, iz Izetbegovićevog zahtjeva prema Ustavu FBiH, da se taj zahtjev ne odnosi na puki pojam »državnosti«, nego zapravo na definiciju »Srba BiH« kao konstitutivnog naroda primarno unutar RS. Izetbegović je praktično smatrao da je samo vezivanje konstitutivnosti pojedinih naroda uz specifične entitete protuustavno.

Među ključnim akcentima tadašnje javne rasprave, za sadašnji položaj Hrvata je od izuzetnog značaja činjenica da su zastupnici podnositelja zahtjeva i Zastupničkog doma Parlamenta FBiH (u kome izrazito dominiraju Bošnjaci) istakli da upravo odredbe Ustava BiH koje određuju RS kao izbornu jedinicu za izbor srpskog člana Predsjedništva i za pet srpskih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, jamče konstitutivni status i stoga jednakost sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH.³⁶

Od izrazitog je značaja za mogućnost objektivne pravne i politološke procjene sadašnjeg stanja jednakopravnosti i konstitutivnosti Hrvata, pa i drugih naroda u BiH, da niti bošnjački sudionici tadašnje rasprave nisu načelno zaniijekali primjenu teritorijalnih rješenja vezanih za tehniku provođenja izbora. Ta činjenica oštro proturječi sadašnjoj praksi u kojoj

36 O tome svjedoče sljedeći članci iz Odluke Ustavnog suda BiH:

41. Prema pismenom odgovoru Narodne skupštine RS, sam Ustav BiH određuje Republiku Srpsku kao izbornu jedinicu za srpskog člana Predsjedništva i za pet srpskih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ove odredbe, kako se ističe, jamče nacionalnu jednakost Srba u odnosu na ostala dva naroda, čiji se zastupnici u istim tijelima biraju iz Federacije BiH a ne iz Republike Srpske.
42. U odgovoru na ovu izjavu, zastupnici podnositelja zahtjeva i Zastupničkog doma Parlamenta Federacije su istakli da upravo te odredbe Ustava BiH, jamče konstitutivni status i, stoga, jednakost sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH jer su oni jednako zastupljeni u tim institucijama čija se vlast prostire cijelim teritorijem BiH. Izborni mehanizmi za te institucije su, međutim, samo tehničke prirode.

se zahtjevi za makar izbornom jedinicom u kojoj bi Hrvati bili većina ocjenjuju kao separatistički.³⁷

Sud je u paragrafu 65. jasno ustvrdio: *Pri tome se ne smije zaboraviti da srpskog člana Predsjedništva, na primjer, nisu izabrali samo birači srpske nacionalnosti, već svi građani Republike Srpske, sa ili bez posebne etničke pripadnosti. Prema tomu, on ne predstavlja niti Republiku Srpsku kao entitet, niti isključivo srpski narod, već sve građane izborne jedinice Republike Srpske. Isto vrijedi i za bošnjačkog i hrvatskog člana koji se biraju sa teritorija Federacije.* Ovime je Ustavni sud nastojao odvojiti normu konstitutivnosti naroda od činjenice institucionalnog postojanja dva entiteta tako što je razdvojio proces izbora Hrvata i Bošnjaka iz FBiH u Predsjedništvo, kao predstavnika konstitutivnih naroda iz Federacije, od FBiH kao entiteta/zasebne federalne jedinice, te izbor Srbina iz RS u Predsjedništvo, kao predstavnika konstitutivnog naroda tog entiteta, od RS kao entiteta/zasebne federalne jedinice.³⁸

Ukoliko se i prihvati ovo svođenje RS i FBiH na puke izborne jedinice za izbor tročlanog Predsjedništva kao najvišeg kolektivnog izvršnog tijela, utoliko ostaje potpuno nejasno zašto se po Ustavu BiH iz RS bira upravo Srbin kao član Predsjedništva BiH, a iz Federacije se biraju Bošnjak i Hrvat, te u kakvoj vezi stoji odredba o izboru članova Predsjedništva BiH, Srbina, Bošnjaka i Hrvata, s preambularnim dijelom Ustava koji govori o konstitutivnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka, kao naroda BiH. Unatoč očividnoj namjeri Odluke da se pojam konstitutivnosti odvoji od pojma i pravne egzistencije entiteta kao federalnih jedinica BiH, on se objektivno ne može odvojiti od institucionalne strukture kroz koju je realiziran. Ustavni sud BiH je zato pokušao pojam konstitutivnosti učiniti posve nejasnim i fluidnim, što bi u krajnjoj konzekvenci dovelo buduće odnose u BiH do situacije u kojoj nema niti entiteta niti konstitutivnih naroda. Time bi ti odnosi bili učinjeni ovisnima o čisto numeričkim faktorima, sukladno načelu »jedan čovjek – jedan glas«. Temeljni motiv ovakvog postupka može se naći u činjenici da je pojam konstitutivnosti naroda ključan za održavanje postojeće institucionalne strukture BiH u pravnom postojanju, te bi nakon odvajanja tog pojma od te institucionalne strukture prestala

37 Među ostalim, i ovo je jedan od primjera koji pokazuje da se bošnjačke političke elite u svom djelovanju ne rukovode politološkim i pravnim načelima nego isključivo vlastitim nacionalnim interesima – kada procijene da im neko načelo ide u prilog pozivaju se na njega, dok u okolnostima kada procjenjuju da im to ne odgovara, negiraju isto ono načelo koje su ranije zastupali. Više o tome vidi kod Dražen Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.«, <http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2>

38 Dražen Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.«, <http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2>

postojati bilo kakva prepreka njenoj temeljnoj modifikaciji, uključujući čak i ukidanje entiteta.³⁹

Sud posve potiskuje činjenicu da je čin izbora dužnosnika u institucijama čin predstavljanja konstitutivnih naroda, i da je to jedino racionalno tumačenje relevantnih odredbi Daytonu o procesu biranja. Jedino takvo tumačenje može objasniti vezu između »Bošnjaka, Srba i Hrvata« kao konstitutivnih naroda, s jedne, i odredbe koja govori o sastavu Predsjedništva, kao i relevantnih odredbi o sastavu Doma naroda i BiH i Federacije BiH, s druge strane. No, za Sud »Srbin« u Predsjedništvu BiH predstavlja sve građane RS kao puke izborne jedinice, a ti građani pri tome nisu uzeti u smislu pripadnika konstitutivnog naroda. »Konstitutivni narod« zapravo, kako Sud rezonira, nije predstavljen u instituciji Predsjedništva BiH, dakle, pojam je konstitutivnosti odvojen od institucionalne strukture. Upravo stoga, ova Odluka zapravo ne tumači Daytonski ustav, već ga arbitrarno prekraja, budući da svako racionalno tumačenje Daytonu mora korelirati pojam konstitutivnosti sa institucionalnim strukturama kako su one predviđene slovom Daytonskog ustava⁴⁰.

2.3.3.2. Dezavuiranje mehanizama institucionalne zaštite jednakopravnosti konstitutivnih naroda

Ustavni je sud za potrebe stavljanja van snage dijelova entitetskih ustava koje je proglasio neustavnim mogao Odluku obrazložiti argumentima da je »RS definirana kao entitet a ne kao država, da su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni narodi i entiteta i države BiH« te da »Ustav BiH ne govori o suverenim pravima konstitutivnih naroda«. Umjesto toga, većina sudaca Ustavnog suda je po svoj prilici odlučila udovoljiti osnovnome razlogu Izetbegovićevog podneska – eliminiranju vezivanja konstitutivnosti pojedinih naroda uz konkretne entitete.⁴¹ Pri tome su, međutim, na logički neutemeljen način dijelove pojedinih konstitutivnih naroda u pojedinim entitetima zapravo tretirali kao manjine, zahtijevajući za njih ravnopravnost u određenim pravima na način uobičajen za manjinske grupacije, istovremeno im negirajući formalnopravni status manjine,

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Osnovna intencija Izetbegovićevog podneska oštro proturječi njegovim stavovima iznesenim u vrijeme pregovora o formiranju FBiH, po kojima Srbi ne mogu biti konstitutivni narod u Federaciji jer bi to značilo Srbima dati pola vlasti u cijeloj BiH, a onda i trećinu u drugoj polovini, <http://www.idpi.ba/americko-stvaranje-nacija>

kao i status većine drugim narodima u tim entitetima. Pravno i logički koherentan način za nadilaženje takvog neodrživog tretmana dijelova pojedinih naroda ponuđen je u poglavlju IV – 1. ove studije kroz koncept konstitutivnih većina i manjina.⁴²

Sud je, štoviše, stvorio dodatnu konfuziju u konceptu »konstitutivni narod« čime je stvoren temelj mogućim budućim ispričama za dodatne, temeljitije i dublje promjene ustavno-pravno-političkog krajolika BiH. Stječe se dojam da Sud zapravo uopće i ne zanima koncept »konstitutivnosti« sam po sebi,⁴³ jer se u paragrafu 52 »konstitutivni narod« spominje naprosto kao »narod«. Pored toga, Sud se fokusira na pojam konstitutivnosti u smislu naroda koji je posjednik nekog određenog teritorija, jer teritorijalnu podjelu na entitete shvaća kao segregaciju naroda, zanemarujući činjenicu da oba entiteta jesu federalne jedinice jedne države, i kao takvi, oba jesu njeni konstitutivni dijelovi koji se po Ustavu nužno spajaju u nekim poslovima i nadležnostima te da time tvore jednu institucionalnu strukturu bez teritorijalne podjele.

Pored teritorijalnog aspekta ustavnog ustrojstva BiH, u Odluci se mogu naći i stavovi koji dovode u pitanje i mehanizme unutar tog ustrojstva koji štite jednakopravnost konstitutivnih naroda na neteritorijalnoj, prije svega institucionalnoj osnovi. Sud je, naime, u paragrafu 124 izrazio zabrinutost zbog prava veta u oblastima koje se smatraju vitalnim nacionalnim interesom.⁴⁴ Sud je pri tome zanemario činjenicu da »ovlast stavljanja/upućivanja 'veta' na odluku« postoji u mnogim državama svijeta i da ona nikako ne znači »isključujući mehanizam« niti »nametanje svoje volje«,

42 Ovakva se bit odluke U 5/98-III može najjasnije prepoznati iz paragrafa 59: »Čak ako su konstitutivni narodi u stvarnosti u većinskom ili manjinskom položaju u entitetima, izričito priznanje Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda u Ustavu BiH može samo značiti da nijedan od njih nije ustavno priznat kao većina, tj. drugim riječima, da oni uživaju jednakost kao skupine. Mora se, stoga, zaključiti, na isti način kao što je švicarski Vrhovni sud izveo iz priznanja nacionalnih jezika obvezu kantona da ne potiskuju ove jezične skupine, da priznanje konstitutivnih naroda i ustavno načelo koje leži u pozadini – načelo kolektivne jednakosti, nameću obvezu entitetima da ne diskriminiraju, u prvom redu, one konstitutivne narode koji su, u stvarnosti, u manjinskom položaju u odgovarajućem entitetu. Stoga, tu nije samo jasna ustavna obveza da se ne krše pojedinačna prava na diskriminacijski način, koja slijedi iz članka II/3. i 4. Ustava BiH, već također i ustavna obveza nediskriminacije u smislu prava skupina ako npr. jedan ili dva konstitutivna naroda imaju poseban povlašten tretman kroz pravni sustav entitetâ.«

43 To se vrlo jasno vidi iz paragrafa 52 Odluke koji kaže sljedeće: »Kako god neodređen bio jezik Preambule Ustava BiH zbog ovog nedostatka definicije statusa Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, ona jasno označava sve njih kao konstitutivne narode, tj. kao narode.«

44 Međutim, ono što ozbiljno zabrinjava je kombinacija isključujućih mehanizama u sustavu zastupanja i donošenja odluka kroz veto moći u rukama etnički definiranih 'većina', koje su, međutim, u stvari manjine, a koje su time u stanju da nametnu svoju volju parlamentu. Takav kombinirani sustav etničkog zastupanja i veto moći samo za jednu skupinu – koja je definirana kao konstitutivni narod, ali čini parlamentarnu manjinu – ne samo da tako krši pravo kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, već također krši pojedinačno pravo biranja i pravo istupanja kao kandidat svih ostalih građana do te mjere da je sama bit i učinkovitost 'slobodnog izražavanja mišljenja građana u izboru zakonodavstva' ozbiljno umanjena.

već zapravo onemogućuje nametanje volje drugoga, dakle, isključivo je zaštitničkog karaktera.⁴⁵ Srž pristupa ovom pitanju se može identificirati u prijelazu s kvalificiranja predstavnika naroda kao »konstitutivnoga« na njihovo kvalificiranje kao predstavnika parlamentarne manjine.⁴⁶

2.3.3.3. Nagovještaji daljnje političke zlouporabe i instrumentalizacije Odluke

Pored elemenata obrazloženja Odluke vezanih za spomenute pravno-teorijske sporove i tumačenja, koji nisu mogli izravno nagovijestiti kasnije korištenje Odluke za amandmansko djelovanje na Ustav FBiH s štetnim posljedicama po jednakopravnost Hrvata, obrazloženje Odluke sadrži i takve elemente koji se mogu protumačiti kao indicije o postojanju namjere da se ona instrumentalizira u svrhu ustavnog »inženjeringa« već u vremenu donošenja.

U članku 66. Obrazloženja Sud implicitno suprotstavlja način izbora zastupnika (delegata) u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH koji se primjenjuje u RS-u načinu izbora koji se primjenjuje u FBiH. Pri tome Sud također implicitno ocjenjuje kao načelno potpuno prihvatljiv način njihovog izbora u RS-u, s obzirom da on u formalnom smislu ne razlikuje po nacionalnoj pripadnosti zastupnike koji biraju zastupnike.⁴⁷ U vremenu u kome je Odluka donesena fokus javnosti je bio prije svega na statusu nesrba u RS-u, pa i u tamošnjoj Narodnoj skupštini, te je formalno nerazlikovanje zastupnika po nacionalnoj pripadnosti prepoznato kao pozitivno. U svjetlu, međutim, negativnih efekata izbornih pravila

45 »Veto« nije ništa više od negativne povratne informacije: »ovaj podnesak/zakon ne može proći«. Kao takvog, nalazi se i među ovlastima američkog predsjednika u odnosu na Donji dom američkog Kongresa; »veto«, dakle, nije ništa neobično, i čak je izuzetno korisna praksa jer onu stranu, koja upućuje neki prijedlog zakona, prisiljava na obzirivost i odgovornost.

46 Dražen Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.«, <http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2>

47 66. Na sličan način, članak IV/1. Ustava BiH propisuje da se Dom naroda sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba) koji su »birani« (sic!), prema podtočki (a), od hrvatskih i bošnjačkih delegata u Domu naroda Federacije, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Ako se izuzme razlika da ih biraju parlamentarna tijela entiteta, a ne izravno, glasanjem naroda, kao članove Predsjedništva BiH, Sud uočava upadljivu razliku u tomu da srpske delegate bira Narodna skupština bez ikakvih razlika po etničkim linijama. Ova odredba, stoga, sadrži ustavnu garanciju da članovi Narodne skupštine ne-Srbi imaju ista prava kao i članovi Srbi da sudjeluju u izboru pet srpskih delegata u Domu naroda BiH. Dakle, ne postoji striktan jednoobrazan model etničkog zastupanja koji je temelj ovih odredbi Ustava BiH. Da je to bila namjera ustavotvoraca, oni ne bi ove izborne procese propisali drugačije.

po kojima su provedeni izbori 2000. godine, a koja su nametnuta uz pozivanje na Odluku, spomenuti se fokus može shvatiti i kao »dimna zavjesa« za skrivanje prave namjere – ustanovljenje pravnog temelja za delegitimiziranje nacionalne pripadnosti zastupnika koji biraju zastupnike Doma naroda Parlamenta FBiH kao ustavno-pravno i politički relevantne činjenice.

Članak 67. Obrazloženja⁴⁸ praktično predstavlja dodatno legitimiziranje teritorijalnog kriterija za konstituiranje najviših tijela vlasti BiH, ali se njime implicira načelna supremacija Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH nad Domom naroda, tj. doma konstituiranog po načelu »jedan čovjek – jedan glas« nad domom koji je konstituiran s obzirom na nacionalnu pripadnost svojih članova. Ta je logika nedugo zatim primijenjena na razini FBiH amandmanima iz 2002. godine, kada je u federalnom parlamentu posljednja riječ u slučaju spora dvaju domova dana Zastupničkom domu.

2.3.4. »Barryjevi amandmani«: uvod u dekonstituiranje Hrvata u BiH i hrvatske reakcije

Prve su ozbiljnije pripreme za dekonstituiranje Hrvata izvršene na inicijativu voditelja misije OESS-a u BiH Robert Barryja, koji je pred same opće izbore 2000. godine uputio prijedloge za izmjenu izbornog zakona, a koje je Privremeno izorno povjerenstvo usvojilo 14. listopada 2000. godine. Tim je izmjenama omogućeno da izaslanike u Domu naroda Parlamenta FBiH, bez obzira na njihovu nacionalnost, mogu predlagati i birati svi zastupnici u skupštinama županija Federacije BiH, čime je potpuno promijenjena suština funkcije toga doma, prvotno namijenjenog zaštititi političkih prava i političkoj reprezentaciji upravo konstitutivnih naroda.⁴⁹

48 67. Isto se može zaključiti i iz sastava Zastupničkog doma BiH. Ponovno se dvije trećine, od 42 člana ovaj put, biraju s teritorija Federacije, jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Međutim, ove odredbe ne propisuju etničku pripadnost kandidata, i u stvarnosti, na zadnjim općim izborima 1998. godine, bilo je članova Bošnjaka koji su bili izabrani sa teritorija Republike Srpske i članova Srba koji su bili izabrani sa teritorija Federacije. S obzirom da se izvjestan broj ministara imenuje sa teritorija Federacije ili Republike Srpske prema članku V/4. (b), dok određene članove Ustavnog suda biraju odgovarajuća parlamentarna tijela entiteta prema članku VI/1. (a), sve te odredbe ne pokazuju ništa drugo već činjenicu da ili teritorij ili određene institucije entiteta služe kao pravna ishodišna točka za izbor članova institucija BiH. Ovo je, opet, očigledno za ministre koje, konačno, bira Zastupnički dom BiH koji, zasigurno, ne predstavlja samo jedan, dva, pa ni sva tri konstitutivna naroda, već sve građane BiH bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.

49 Članak 1212, Pravo predlaganja kandidata

Svaka politička stranka ili koalicija koja je zastupljena u kantonalnoj skupštini, ili skupina od tri člana iste kantonalne skupštine ima pravo predložiti kandidate za izbor izaslanika iz toga kantona u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Svaki kandidat na tim listama izjašnjava se kao Bošnjak, Hrvat ili iz reda Ostalih. Svaki zastupnik u kantonalnoj skupštini daje jedan glas za jednu listu. (Pravila i

Izmjene su naročito pogađale Hrvate jer u 6 od ukupno 10 županija oni predstavljaju jasnu, u nekima i izrazitu manjinu stanovništva. Stranke za koje Hrvati glasaju su stoga dovedene u poziciju da ih pri izboru zastupnika za Dom naroda u skupštinama tih županija jednostavno nadglasaju stranke za koje su glasali Bošnjaci, birajući zastupnike koji mogu svojom individualnom službenom izjavom sebe definirati kao pripadnike hrvatskog naroda, ali ne moraju uopće imati potporu Hrvata kao birača. Teorijski je, doduše, ta mogućnost bila otvorena i ranije jer su stranke za koje glasaju Bošnjaci mogle kandidirati zastupnike županijskih skupština koji su etnički Hrvati, ali je njih moralo biti toliko da budu brojniji od Hrvata koje su kandidirale stranke za koje zaista glasaju Hrvati, što nije realistično jer bošnjački birači načelno, uz povremeni izuzetak pristaša pojedinih stranaka, ipak radije glasaju za bošnjačke kandidate.

Barryjevi amandmani su postupak dekonstituiranja Hrvata u FBiH učinili neusporedivo lakšim na praktičnoj razini, a suštinske principe konstituiranja Doma naroda su i na načelnoj razini dezavuirali. Uslijed tih amandmana, za izvođenje opisane obmane na izborima 2000. godine nije više bilo nužno osigurati skupštinske većine koje bi činili »hrvatski« zastupnici s lista bošnjačkih stranaka, već samo u tim skupštinama imati dovoljno »hrvatskih« zastupnika kako bi se popunile hrvatske kvote pri izboru zastupnika u Dom naroda, što je mnogo dostižniji cilj.

Promijenjena je i struktura Doma naroda Parlamenta FBiH, pa je njega i sad činilo po 30 bošnjačkih i 30 hrvatskih zastupnika, ali je Srbima i »Ostalima« pripalo 20 mjesta. Srbi i »Ostali« su do tad bili zastupljeni sukladno svojoj brojnosti u populaciji FBiH, što je također podrazumijevalo 20 izaslanika sukladno rezultatima popisa iz 1991. godine na teritoriju FBiH⁵⁰. Na tome su planu, međutim, Barryjevi amandmani uvođenjem fiksnog broja zastupnika Srba i »Ostalih« bili tek uvod u radikalne intervencije koje su izvedene nametnutim amandmanima iz 2002. godine.

Ove su izmjene izbornih pravila motivirale političko vodstvo bh. Hrvata, tj. Hrvatski narodni sabor, na proglašenje Hrvatske samouprave u BiH 28. listopada 2000. godine u Novom Travniku. Samouprava je trebala biti zaštitni mehanizam konstitutivnosti Hrvata, a za njezinog predsjednika izabran je Ante Jelavić, tadašnji hrvatski član Predsjedništva BiH, kojega je s te dužnosti 7. ožujka 2001. godine smijenio visoki predstavnik Wolfgang Petritsch.

propisi Privremenoga izbornog povjerenstva, <http://izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules-egulations-general-elections-2000-cro.pdf>

50 <http://www.statistika.ba/?show=7&id=62>

Definitivna potvrda nametnutog karaktera promjene izbornih pravila došla je 2. i 3. veljače 2001. godine, kada je Ustavni sud BiH donio presudu na temelju žalbe koju je protiv njih podnio HDZ BiH. Po presudi, budući da su promjene izvedene sukladno međunarodnom mandatu OESS-a, nisu predmet o kojem može odlučivati sud, što u suštini predstavlja priznanje zakonodavne supremacije OESS-a od strane Ustavnog suda. Barryjevi amandmani su, doduše, prestali važiti donošenjem prvoga poslijeratnog Izbornog zakona BiH u kolovozu 2001. godine,⁵¹ ali su one pri provođenju općih izbora 2000. godine proizvele negativne posljedice po legitimitet sustava, s obzirom da su tada prvi puta dužnosti rezervirane za političke predstavnike bh. Hrvata obnašali dužnosnici koji nisu uživali većinsku podršku toga naroda iskazanu na izborima.⁵²

2.3.5. »Petritschevi amandmani«: suštinsko dekonstituiranje Hrvata u FBiH

Proces započet Barryjevim amandmanima nastavio je visoki predstavnik Wolfgang Petritsch izravnim intervencijama u sam ustavni poredak FBiH i BiH. Pozivajući se između ostaloga na Odluku o konstitutivnosti, Petritsch je u travnju 2002. godine donio ukupno 36 amandmana na Ustav FBiH⁵³. Gotovo je, međutim, nemoguće opravdati te amandmane Odlukom Ustavnog suda BiH U 5/98-III, posebice u dijelu u kome se oni odnose na način konstituiranja zakonodavnih i izvršnih tijela te na njihove procedure donošenja odluka. Upravo su, međutim, amandmani na te odredbe proizveli duboke, dalekosežne i trajno štetne posljedice na politički život BiH, prije svega na jednakopravnost i konstitutivnost Hrvata u FBiH, pa i u BiH kao cjelini.

51 Prvotna verzija na https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Sl_gl_BiH_23_01/IZ-Sl_gl_23-01-hrv.pdf, prečišćeni tekst na http://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-hrv.pdf

52 Radi se o koaliciji Demokratska alijansa za promjene koja je činila Vladu FBiH od 2000. do 2002. godine pod vodstvom SDP BiH i Stranke za Bosnu i Hercegovinu. Hrvati su u njoj bili zastupljeni preko Nove hrvatske inicijative koja je na izborima osvojila 2 mandata u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH, dok je van vladajuće koalicije ostavljen HDZ BiH koji je u tom domu osvojio 25 mjesta.

53 Petritschevi amandmani su u međunarodnoj zajednici poznati pod ciničnim nazivom »airport decision« tj. »odluka iz zračne luke« jer ih je Petritsch potpisao doslovno u zračnoj luci, neposredno prije svog odlaska iz BiH.

2.3.5.1. Promjene sastava Doma naroda Parlamenta FBiH i ugrožavanje reprezentativnosti zastupanja konstitutivnih naroda u tom tijelu

Po Amandmanu XXXIII, čije su posljedice najdalekosežnije, Dom naroda Parlamenta FBiH se sastoji od 58 zastupnika i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 »Ostalih«, čime je zastupljenost Srba i »Ostalih« u Domu naroda dovedena u još veću disproporciju s njihovim udjelom u stanovništvu FBiH. To je u formalno-pravnom smislu irelevantno jer zastupnici svakoga naroda glasaju kao posebna skupina, ali se čini da je intencija bila na simboličkoj razini dezavuirati sam koncept konstitutivnosti naroda, prije svega u Federaciji. Najvažnija se efektivna promjena sastojala u dodjeljivanju kluba Srba u Domu naroda istih prava kao i klubovima Bošnjaka i Hrvata.

Opisane su promjene prikazane u sljedećoj tablici:

	Bošnjački zastupnici	Hrvatski zastupnici	Srpski zastupnici	Ostali zastupnici
Po prvotnom Ustavu FBiH	30	30	Sukladno udjelu u populaciji FBiH (20)	
Po Petritschevim amandmanima	17	17	17	7

Prema Izbornom zakonu BiH Dom naroda popunjava se iz županijskih skupština tako da svaka županijska skupština bira određeni broj zastupnika bošnjačke, srpske i hrvatske nacionalnosti i odgovarajući broj »Ostalih«. Te su kvote konačno definirane upravo Petritschevim amandmanima, prikazane u tablici na stranici 395 (županije s izrazitom bošnjačkom većinom obilježene su zelenom bojom, one s hrvatskom crvenom, a mješovite žutom).

Postojeći način izbora zastupnika za Dom naroda Parlamenta FBiH i kvote po županijama omogućavaju, međutim, strankama za koje glasaju Bošnjaci da u županijama u kojima taj narod predstavlja većinu stanovništva izaberu dvotrećinsku većinu (12 od 17) članova Bošnjačkog kluba, dvotrećinsku većinu (12 od 17) članova Srpskog kluba, te 5 od 7 pripadnika »Ostalih«, čime Bošnjaci u potpunosti (dvotrećinskom većinom) kontroliraju dva kluba u Domu naroda FBiH: bošnjački i srpski, te 5 od 7 »Ostalih«.

Hrvati pak nemaju mogućnost bitno utjecati na sastav Kluba Bošnjaka jer se u većinskim hrvatskim županijama bira 3 od 17 Bošnjaka. Pored kontrole bošnjačkog, srpskog i kluba »Ostalih«, Bošnjaci mogu

presudno utjecati čak i na sastav Hrvatskog kluba jer se čak 6 hrvatskih zastupnika bira u županijama s bošnjačkom većinom, dok se u županijama s hrvatskom većinom bira tek 5 hrvatskih zastupnika, a 6 se Hrvata bira u »mješovitim županijama«. Hrvati, tako, unutar »svojih« županija samostalno i slobodno biraju manje od jedne trećine zastupnika u Klubu Hrvata (samo 5 od 17). To Bošnjacima omogućava da »samostalno«, bez uvažavanja izbornog legitimiteta Hrvata, Srba i »Ostalih« u FBiH formiraju »svoju« Vladu i izaberu »svoga« predsjednika FBiH, kao i dva potpredsjednika FBiH.

Usljed primjene rezultata popisa stanovništva iz 1991. godine⁵⁴ na određivanje kvota za izbor zastupnika pojedinih naroda iz županijskih skupština nema garancija da zastupnici bilo kojeg naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH realno (reprezentativno) zastupaju pripadnike tog naroda u Federaciji. Realno predstavljanje podrazumijevalo bi da se najveći broj zastupnika određenog naroda bira upravo iz županije u kojoj živi najveći postotak pripadnika toga naroda. Nužno je naglasiti da su pripadnici konstitutivnih naroda, pa i ostali građani Federacije, zastupljeni u Parlamentu shodno svome procentualnom udjelu u ukupnoj populaciji FBiH putem Zastupničkog doma Parlamenta, koji se konstituira na temelju načela »jedan čovjek – jedan glas«. U slučaju Doma naroda, međutim, jedino tumačenje reprezentativnog zastupanja koje je u skladu sa funkcijom i karakterom toga Doma je ono da je broj zastupnika pojedinih naroda koji se biraju u svakoj županiji razmjerni udjelu pripadnika svakoga od tih naroda koji žive u dotičnoj županiji u odnosu na ukupan broj pripadnika toga naroda u cijeloj FBiH. To bi značilo da npr. udio hrvatskih zastupnika koji se biraju u Srednjobosanskoj županiji treba biti usklađen s postotkom Hrvata iz te županije u ukupnom broju Hrvata u FBiH, bez ikakvog referiranja na brojčane odnose između Hrvata te županije i ostaloga stanovništva bilo te županije bilo cijele FBiH.

Reprezentativnost zastupanja konstitutivnih naroda u Domu naroda je, međutim, najteže ugrožena trećim člankom Amandmana XXXIV, po kojemu će »U Domu naroda biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svake županije koje imaju najmanje jednog takvog

54 Prvi članak Amandmana XXXIV, po kojem »izaslanike Doma naroda biraju županijske skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva«, obesmišljen je činjenicom da ni gotovo 19 godina poslije završetka rata, te 23 godine poslije posljednjeg popisa stanovništva, još uvijek nisu objavljeni službeni rezultati popisa, održanog u jesen 2013. godine. Objavljeni su tek preliminarni rezultati koji se tiču broja stanovnika pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica (iako u vrijeme donošenja Petritschevih amandmana ni ti podaci nisu bili objavljeni), dok o njihovoj nacionalnoj strukturi niti danas nemamo službenih podataka.

zastupnika u svom zakonodavnom tijelu«. Time se grubo narušava samo načelo izbora zastupnika sukladno nacionalnoj strukturi županijskih zastupničkih tijela, jer postoje županije u kojima pripadnika pojedinih naroda ima manje od 3 %, što je inače izborni prag za ulazak stranaka i koalicija u županijske skupštine.

2.3.5.2. ugrožavanje reprezentativnosti konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH »izbornim inženjeringom«

Na popisne rezultate iz 1991. godine, koji su daleko od današnje realnosti, primijenjena je *Sainte-Laguëova izborna formula*, koja se inače primjenjuje na izborima tek u manjem broju zemalja, i to s eksplicitnom namjerom osiguravanja disproportionalno jake parlamentarne zastupljenosti manjih političkih stranaka. U BiH je ta formula primijenjena na postupak određivanja zastupljenosti zastupnika pojedinih naroda iz pojedinih županija u Domu naroda, koja bi po elementarnoj logici trebala u najvećoj mogućoj mjeri korespondirati s postotkom pripadnika svakoga naroda u svakoj od županija, bez bilo kakvog protežiranja bilo malobrojnijih ili većih skupina pripadnika istoga naroda.

Primjenom *Sainte-Laguëove* formule formalno su disproportionalno jako zastupljeni dijelovi pojedinih naroda koji čine manji postotak stanovništva svojih županija, na račun dijelova istog tog naroda koji u populaciji svojih županija čine veći postotak (npr. Hrvati u Tuzlanskoj županiji su formalno jače zastupljeni u Domu naroda od Hrvata iz Zapadnohercegovačke županije). Može se na prvi pogled učiniti da je ovakvo rješenje bilo namijenjeno pozitivnoj diskriminaciji »konstitutivnih manjina«, ali s obzirom na činjenicu da Ustav takvu kategoriju niti ne poznaje, nameće se dojam da iza odabira za ovu svrhu izuzetno neuobičajenoga izbornog sustava stoji sasvim drugačiji motiv. Taj je motiv najvjerojatnije želja za dodjeljivanjem što većeg broja zastupničkih mjesta dijelovima pojedinih konstitutivnih naroda koji uslijed svojeg stvarnoga manjinskog statusa u svojim županijama jednostavno nemaju političkog kapaciteta izabrati u županijskim skupštinama vlastite zastupnike za Dom naroda. Taj se izbor njihovih zastupnika u takvoj situaciji praktično prepušta strankama naroda koji je u tim županijama većinski.

2.3.5.3. Uvođenje »pripadničke demokracije« umjesto predstavničke demokracije i ukidanje ravnopravnosti domova Parlamenta FBiH

Četvrti članak Amandmana XXXIV, po kojem »izaslanike Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svake županije biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu s izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu te županije (...)«, polazi od pretpostavke da će zastupnici županijskih skupština biti autentični predstavnici naroda kojima pripadaju jer je u zemljama razvijene demokratske i političke kulture u kojima postoje ustavno prepoznate identitarno utemeljene političke zajednice nezamislivo da glasači koji ne pripadaju određenoj političkoj zajednici biraju predstavnike te zajednice. U BiH su, međutim, u dva navrata po donošenju ovih amandmana, birači koji pripadaju bošnjačkom narodu, tj. bošnjačkoj političkoj zajednici, izabrali hrvatskog člana Predsjedništva, a zastupnici županijskih skupština za čije izborne liste su također nadmoćnom većinom glasali Bošnjaci, uvijek ostvaruju dominaciju u klubu Srba Doma naroda, a u periodu od 2006. do 2010. godine takvoj su se dominaciji približili čak i u klubu Hrvata, čime su omogućili manipulacije s izborom čelnika FBiH koji će kasnije biti detaljno opisani. Ovaj je članak, dakle, neotporan na manipulacije nacionalnom pripadnošću kandidata kojima se dezavuiraju nacionalna pripadnost njihovih birača, koje zapravo i treba kao pripadnike pojedinih naroda legitimno predstavljati u tijelima vlasti.

Petritschevi amandmani radikalno su intervenirali i u odnos zakonodavne i izvršne vlasti, čime su izazvali negativne posljedice u smislu izazivanja neravnoteže među samim domovima najvišeg zastupničkog tijela FBiH. Tako po Amandmanu XLII u izboru predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, najmanje trećina zastupnika iz bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog kluba u Domu naroda mogu kandidirati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije. To je pravo ranije bilo rezervirano za 50 % delegata u svakome klubu. Izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije zahtijeva, kao i ranije, prihvaćanje zajedničke liste s ta tri kandidata većinom glasova, također u oba doma, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda u Domu naroda.

Po donošenju Amandmana XLII, ako nijedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba doma, postupak kandidiranja se ponavlja, te ako i u ponovljenom postupku jedan od domova odbije zajedničku listu, smatrat će se da su kandidirane osobe izabrane prihvaćanjem liste u samo jednom domu. Pod tim okolnostima, ukoliko zajednička lista u prvom krugu glasanja ne dobije natpolovičnu većinu u Hrvatskom klubu

Doma naroda, utoliko slijedi drugi krug u kome je dovoljna natpolovična većina samo u jednom od domova. Kako lista u prvom krugu nije prošla u Domu naroda, u drugom krugu odlučuje se samo u Zastupničkom domu, u kojem je dovoljno da zajednička lista dobije podršku običnom natpolovičnom većinom. S obzirom da u Zastupničkom domu bošnjačke stranke imaju komotnu dvotrećinsku većinu, u drugom krugu hrvatski politički predstavnici nemaju nikakav utjecaj na izbor predsjednika i dva potpredsjednika FBiH. Tako je jedna polovina zastupnika u klubovima konstitutivnih naroda u Domu naroda, kao osnovni instrument zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda, u drugom krugu glasanja o predsjedniku i dva potpredsjednika FBiH pretvorena u nulu jer je u tom krugu presudna isključivo numerička većina.

2.3.6. Presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju »Sejdić-Finci« i pregovori o njenoj implementaciji

Građani BiH Dervo Sejdić i Jakob Finci su kao pripadnici nacionalnih manjina (Sejdić romske, a Finci židovske) pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu 2006. godine pokrenuli postupak protiv države, tvrdeći kako su bili onemogućeni kandidirati se i biti birani u Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Nemogućnost kandidiranja pripisali su odredbama odjeljaka IV i V Ustava BiH, koje po njima predviđaju da se za ova državna tijela mogu kandidirati samo pripadnici hrvatskog, bošnjačkog ili srpskog naroda, što nije sukladno čl. 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Obavezu primjene te konvencije, i usklađivanja s njom svih diskriminirajućih akata vezanih za izbore u suradnji s Venecijanskom komisijom, BiH je prihvatila 2002. godine, postavši članica Vijeća Europe. BiH je na usklađivanje spornih odredaba s Konvencijom bila obvezana i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju s EU, potpisanim 2008. godine, kojim je predviđen rok od jedne do dvije godine za ove izmjene. Sud je 22. prosinca 2009. godine donio presudu po kojoj ne postoji razumno i objektivno opravdanje za održavanje na snazi postojećih odredaba kojima se čini diskriminacija.⁵⁵

Sud je konstatirao kršenje prava na slobodne izbore prilikom biranja zakonodavnih tijela, i zaključio da karakter zakonodavnog tijela treba tumačiti u širem kontekstu i sukladno ustavnom uređenju svake države. Stoga je, iako se članovi Doma naroda ne biraju izravnim putem, kao

⁵⁵ http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&lang=Tag=bs-BA

presudna uzeta zakonodavna funkcija koju ovaj dom obavlja zajedno s Zastupničkim domom. Sud je ponovio da se diskriminacija čini u onim slučajevima gdje se pravi razlika među ljudima »bez razumnog i objektivnog opravdanja«, odnosno, kad u konkretnim slučajevima ne postoji »legitiman cilj«, niti »odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići«. Sud je, također, ponovno naglasio da je razlikovanje po osnovu nečijeg etničkog porijekla posebno težak oblik rasne diskriminacije koja zahtijeva naročitu pažnju i angažiranje državnih tijela u njenom sprječavanju.

Sud je u Presudi naveo kako je uzeo u obzir specifične društvene i političke okolnosti u kojima je donesen Ustav BiH kao dio Dejtonskog mirovnog sporazuma i ciljeve koji su se tim Ustavom željeli postići: prekid sukoba na teritoriju BiH, ustanovljenje principa ravnoteže u konstituiranju državnih tijela, a time i zaštita vitalnih interesa tri konstitutivna naroda. Uzeo je, međutim, u obzir i obveze BiH preuzete spomenutim odnosima prema Vijeću Europe i EU. Sud je posebnu pozornost posvetio preporukama Venecijanske komisije⁵⁶, kojima se nude konkretne mjere za izmjenu postojećih ustavnih odredbi i izbornog zakonodavstva, koje ne bi narušile ustanovljenu ravnotežu vlasti između konstitutivnih naroda, ali bi omogućile pripadnicima nacionalnih manjina sudjelovanje u javnom životu. Presuda također sadrži odredbe po kojima je prekršena zabrana diskriminacije u pogledu pasivnog biračkog prava za članove Predsjedništva BiH, kao prava zajamčenog unutaršnjim pravnim normama, te je nemogućnost kandidiranja u Predsjedništvo za one koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda jednako diskriminatorna kao i nemogućnost kandidiranja za Dom naroda PS BiH.

Od donošenja presude, ona je nezaobilazna i izuzetno česta tema pri razgovorima bosanskohercegovačkih političara s dužnosnicima međunarodne zajednice, posebice onih iz EU koja je primjenu presude postavila kao uvjet za napredak BiH u pristupnom procesu. Pri tome političke snage sklone centralističkim i unitarističkim rješenjima presudu tretiraju kao »krunski dokaz« ispravnosti svojih ocjena o nedopustivom utjecaju etničke pripadnosti građana na postupak izbora, konstituiranja i odlučivanja tijela vlasti. Kroz njihove se izjave o ovoj temi najčešće potencira da presudu jednostavno treba primijeniti, kao da je u pitanju pravni akt bez ikakve političke konotacije, za čiju primjenu nije nužno intervenirati u pravno-politički sustav zemlje. Takva se intervencija u suštini traži od

⁵⁶ Savjetodavno tijelo Vijeća Europe čiji je puni naziv Evropska komisija za demokraciju putem prava, <http://www.venice.coe.int/webforms/events>

strane tih aktera, na način da implicira ukidanje komponente političkog zastupanja konstitutivnih naroda, koja je ugrađena u Ustav BiH. To je učinjeno neovisno o činjenici da bi se presuda mogla primijeniti putem raznovrsnih modela promjena ustavnog i političkog sustava, koje bi mogle istovremeno riješiti i ranije opisane sustavne probleme vezane za konstitutivnost i jednakopravnost Hrvata, ali se nikako ne bi mogla primijeniti »čisto« pravnim i nepolitičkim putem, tj. bez izvedbe niti jedne od raspoloživih promjena političkog sustava.

Treba se najprije istaknuti činjenica da sukladno odredbama važećeg Ustava BiH vrsta diskriminacije na koju referira presuda »Sejdić-Finci« moguće nije ni učinjena; to ovisi o interpretaciji Ustava. Na primjer, način izbora članova Predsjedništva BiH, kako ga Ustav definira, može se interpretirati na sljedeći način: svaki građanin BiH, iz bilo kojeg naroda ili nacionalne manjine (ali iz jednog od dva entiteta, kao što odgovarajuća ustavna odredba propisuje), može se kandidirati za člana Predsjedništva kao predstavnik jednoga od tri naroda u tom tijelu; ostavljeno je narodima da glasanjem odluče kojeg predstavnika među mnogim mogućim kandidatima preferiraju. Toj interpretaciji, međutim, izravno proturječi važeći Izborni zakon BiH, koji zahtijeva od kandidata da deklariraju svoju nacionalnu pripadnost kako bi im kandidaturu odobrilo Središnje izborno povjerenstvo. Stoga postoje dva moguća pristupa presudi »Sejdić-Finci«: interpretirati je kao zahtjev za promjenu Ustava i uzeti trenutno važeći Izborni zakon BiH kao odgovarajuće sredstvo za primjenu Ustava; ili je interpretirati kao zahtjev za promjenu važećeg Izbornog zakona BiH koji onda ne bi bio odgovarajuće sredstvo za primjenu Ustava.

Uslijed činjenice da većina međunarodnih dužnosnika relevantnih za BiH preferiraju prvi način odgovora na presudu »Sejdić-Finci«, stvoren je dojam da je to ispravan način. To se, naravno, ne mora prihvatiti bez dodatne sadržinske argumentacije. Neki eksperti za BiH⁵⁷ usvojili su stav koji je u suprotnosti s većinskim, ali je podržan snažnim i u najmanju ruku jednako logičnim dokazima i tumačenjem zakona.⁵⁸

Neki među istaknutim inozemnim autoritetima u oblasti međunarodnog i ustavnog prava smatraju da je presuda »Sejdić-Finci« donešena u nesuglasju s ranijom praksom istoga suda u slučajevima vezanim za sporeve oko primjene konsocijacijskih institucionalnih aranžmana u drugim

⁵⁷ http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf

⁵⁸ Dražen Pešar, »Demokracija, demokratsko predstavljanje i ustavna logika etničkih izbornih jedinica u Bosni i Hercegovini«, <http://www.idpi.ba/pešar-demokracija>

zemljama.⁵⁹ Naprimjer, u nekoliko procesa vezanih za Belgiju presuđeno je u korist konsocijacijskih načela, pa je presuda »Sejdić-Finci« presedan u tom smislu. Ti autori smatraju i da ta presuda nameće dodatne teškoće svim sudionicima budućih, ionako načelno teških pregovora o razrješenju međuetničkih sporova. Sudionici takvih pregovora će se, po njima, pod utjecajem presude vezane za BiH najvjerojatnije ustručavati predlagati ili usvojiti konsocijacijske ustavne aranžmane, premda su oni među najučinkovitijim sredstvima za demokratsko razrješenje međunacionalnih sporova uz poštivanje teritorijalnog integriteta višenacionalnih država.

2.3.6.1. Razmatrani modeli provođenja presude i odjeci debate o njima u domaćoj i međunarodnoj političkoj javnosti

Zabilježeni su i pokušaji konstruktivnog i kreativnog pristupa problemima koje je proizvela presuda Evropskog suda za ljudska prava kroz pokušaje njenog provođenja prvenstveno izmjenama izbornog zakona. Takav pristup je prije svega zauzet od strane hrvatskih političara, s obzirom da su u BiH, pored građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, Hrvati najteže pogođeni održavanjem postojećeg izbornog zakona i političkih praksi koje on omogućava. U listopadu 2013. godine vođeni su u Bruxellesu pod pokroviteljstvom Europske komisije razgovori lidera sedam najsnažnijih stranaka u zemlji o načinu provedbe presude. Unatoč činjenici da su hrvatski predstavnici nudili više različitih modela koji bi bili provedivi izmjenama Izbornog zakona BiH, bez pokretanja izrazito zahtjevne procedure promjene Ustava BiH, predstavnici bošnjačkih stranaka nisu prihvatili niti jedan od ponuđenih modela. Treba napomenuti da je manevarski prostor za nuđenje, razmatranje i usvajanje izbornih modela drastično ograničilo istovremeno inzistiranje bošnjačkih stranaka da način izbora članova Predsjedništva bude simetričan, tj. identičan u oba entiteta, te srpskih stranaka da se član Predsjedništva iz RS nužno bira na izravnim izborima. Time su odbačeni svi oblici neizravnog izbora članova Predsjedništva od strane zastupničkog tijela, što je

59 Christopher McCrudden i Brendan O’Leary, »Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-stabilize Power-sharing Settlements«, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/24/2/477.full.pdf/>. Ovaj rad pristupa presudi »Sejdić-Finci« na način veoma različit od pogleda koji prevladavaju u najvećem dijelu bošnjačke javnosti i međunarodnih dužnosnika posvećenih BiH jer izrazito kritički propituje primjerenost presude situaciji u zemlji, kao i konsocijacijskim aranžmanima generalno. Nasuprot tome, prevladavajući je stav u javnoj sferi kreiranoj od sarajevskih medijskih, političkih i kulturnih krugova da je presuda potpuno neupitna i da je njezina doslovna primjena bez uvažavanja društveno-političke realnosti i važećih ustavnih načela, ne samo ultimativni uvjet funkcioniranja demokratskog poretka u BiH nego i dostizanja civilizacijskih standarda.

inače uobičajen način izbora šefa države u zemljama s parlamentarnim sustavom.

FIKSNE I AD-HOC IZBORNE JEDINICE Među ponuđenim modelima posebno se isticalo formiranje izborne jedinice ili izbornog područja u kojem bi Hrvati činili većinu građana/birača, dok bi na drugom izbornom području unutar FBiH većinu imali Bošnjaci. Uz taj je prijedlog, uslijed čestih javnih sumnjičenja da on vodi dodatnim etničkim podjelama u BiH, premda se odnosi samo na uvođenje dva izborna područja unutar FBiH kao jedinstvene izborne jedinice (što je neusporedivo niži stupanj podijeljenosti od trenutačne podjele BiH na entitete, županije, pa i izborne jedinice) ponuđena i njegova varijanta po kojoj izborna područja čak ne bi bila niti fiksirana. Po toj bi varijanti izborna područja bila formirana tek po prebrojavanju glasova, tako da bi jednu jedinicu činilo 5 ili 6 županija u kojima bi pobjedu odnio prvoplasirani kandidat na teritoriju FBiH, dok bi drugi član Predsjedništva bio kandidat koji je pobijedio u ostalih 5 ili 4 županije. Uvjet da drugi član Predsjedništva iz FBiH bude iz različitog konstitutivnog naroda u odnosu na prvoplasiranog Hrvati nisu posebno ni isticali, smatrajući ga neučinkovitom obranom od majorizacije na temelju iskustva sa spomenutim prakticiranjem »pripadničke demokracije« pri izboru Željka Komšića.

ELEKTORSKI MODEL S obzirom da je i spomenuta varijanta na bošnjačkoj pregovaračkoj strani bila ocjenjena kao dodatno dijeljenje BiH, ponuđen je bio i elektorski model, u kojem birači ne bi glasali za kandidate za članove Predsjedništva, već za »elektore«, zastupnike u specifičnom zastupničkom tijelu koje bi se biralo samo za tu prigodu. Ovi bi se izbori mogli tretirati kao izravni, s obzirom da bi elektori prije kandidiranja službeno deklarirali kojega od kandidata podržavaju, i ne bi imali zakonsku mogućnost promijeniti tu svoju odluku poslije izbora, što bi trebalo otkloniti protivljenje srpskih stranaka ukidanju izravnog izbora. Ključno bi bilo pitanje teritorijalnih jedinica, tj. izbornih jedinica u kojima bi bili birani elektori, kako bi se izbjegla mogućnost da niti hrvatski elektori ne mogu izabrati jednog člana Predsjedništva, kao što nisu mogli hrvatski birači. Mogućnost jednakog broja elektora iz svake od županija, pri kojoj bi elektori iz županija Washingtonskim sporazumom definiranih kao bošnjačkih birali jednoga, a iz hrvatskih drugoga člana Predsjedništva, odbačena je uslijed nejednakog broja birača u različitim županijama, tj. nejednake »vrijednosti glasa«. Ovu primjedbu nisu mogla otkloniti niti pozivanja na političku i ustavnu praksu nedvojbeno demokratskih zemalja kao što su SAD ili Švicarska, u čije gornje domove državnih zastupničkih tijela jednak broj zastupnika biraju teritorijalne jedinice

izrazito disproporcionalne po broju stanovnika. Ovaj bi model, osim toga, radi dostizanja simetrije na državnoj razini podrazumijevao uvođenje izbornih jedinica na teritoriju RS-a u kojima bi se birali elektori za izbor člana Predsjedništva iz tog entiteta.

Neuspjeh iznalaženja institucionalnog rješenja za primjenu presude koje bi bilo prihvatljivo svim relevantnim sudionicima Briselskih pregovora ipak ne implicira da su oni ostali bez ikakvih rezultata. Prije samog početka pregovora svi sudionici usuglasili su se oko šest principa za provođenje presude,⁶⁰ od kojih je u kontekstu dosadašnjih dugotrajnih i neučinkovitih ustavnih debata u BiH najznačajniji sljedeći: *Metoda izbora dva člana Predsjedništva iz FBiH treba kroz ustavne amandmane, uvažavajući presudu Suda u Strasbourgu, spriječiti nametanje rezultata izbora bilo kojem od konstitutivnih naroda ili »Ostalima«*. Prihvatanjem toga principa lideri bošnjačkih stranaka izjasnili su se prvi puta eksplicitno protiv nametanja rezultata izbora bilo kojem od konstitutivnih naroda.

2.3.6.2. Perspektive provođenja presude

Cijela povijest slučaja »Sejdić-Finci«, zapravo kontroverzi bh. ustavnog uređenja koje je on samo aktualizirao na način izrazito destruktivan po društveno-političke odnose i europski put BiH, sugerira da se rješenja trebaju tražiti na načelima multinacionalnog federalizma i legitimnog predstavljanja. Pretakanje ovih načela u konkretne ustavnopravne aranžmane pokazalo se izuzetno teškim uslijed nepostojanja temeljnog društvenog konsenzusa o demokratskom uređenju pluralne političke zajednice. Ova činjenica može djelovati začuđujuće s obzirom da su načela multinacionalnog federalizma i legitimnog predstavljanja zakonski operacionalizirana u samom Daytonskom ustavu BiH, a prije njega u Washingtonskom ustavu FBiH. Institucije i mehanizmi inherentni spomenutim načelima i predviđeni spomenutim ustavima nisu imali priliku dati svoj doprinos stabilizaciji demokracije i uopće društveno-političkih prilika jer su u veoma kratkom roku poslije rata bili izloženi sustavnom derogiranju i deformiranju, uz dominantnu ulogu inozemnih dužnosnika.

Stoga se kao najlogičniji put razrješavanja spomenutih problema nameće kreativan povratak izvornim načelima prvotnog uređenja BiH i FBiH, koja su namijenjena upravo usklađivanju ostvarivanja demokratskih

⁶⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm

prava svih građana s onima konstitutivnih naroda, kako nikad ne bi došli u koliziju. Nužno je, međutim, na temelju izuzetno negativnih iskustava u posljednja dva desetljeća, uvesti dodatne mehanizme koji bi sprječavali ponavljanje tih negativnih iskustava. Ti bi dodatni mehanizmi trebali biti posvećeni prije svega onemogućavanju nadglasavanja bilo kojega konstitutivnog naroda pri izboru tijela vlasti koja po Ustavu BiH trebaju uživati povjerenje toga naroda, kao i zakonskom prepoznavanju, zaštiti i poboljšanju položaja konstitutivnih manjina, tj. pripadnika konstitutivnih naroda koji žive izvan entiteta, županije ili bilo koje druge teritorijalne jedinice u kojoj su njihovi sunarodnjaci većina.

2.3.7. Rezolucija Europskog parlamenta i Izvještaj međunarodne krizne skupine

Trend nagoviješten usuglašavanjem šest principa za provođenje presude »Sejdić-Finci« dodatno je osnažen usvajanjem Rezolucije Europskog parlamenta od 6. veljače 2014. o izvješću o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu⁶¹. U toj se Rezoluciji ne samo izražava podrška spomenutim principima usvojenim u Brüsselsu nego se izražava i eksplicitno žaljenje što centralističke snage opstruiraju njihovu provedbu. Po prvi puta u dokumentu takvog značaja kao ključna za napredak BiH ističu se načela federalizma i legitimnog predstavljanja. Nažalost, upravo u vrijeme kada su zastupnici Europskog parlamenta usvajali ovu Rezoluciju, u dijelovima BiH u kojima Bošnjaci brojčano dominiraju, izbili su burni prosvjedi bez jasnoga političkog usmjerenja. Najveći dio sudionika i podržavatelja prosvjeda isticao je ekonomsko-socijalnu motivaciju kao primarnu. Značajan dio bošnjačkih aktivista, komentatora i medija je, međutim, prosvjedima davao snažno centralističko-unitarističko usmjerenje i konotaciju, s posebnim fokusom na »preveliki broj razina vlasti«, i »prevelik upliv nacionalne pripadnosti u politički sustav«, što su po njima glavni, ako ne i jedini uzroci teške ekonomske i društveno-političke situacije u zemlji. U svjetlu nasilne faze prosvjeda, koji su došli do izražaja u izrazito multietničkom Mostaru, ovakva argumentacija pokazuje se kao posebno opasna, podsjećajući na vremena od prije dva desetljeća.

Promjena ključnih paradigmi u pristupu međunarodnih aktera prema BiH došla je do izražaja i u posljednjem izvješću utjecajnog think-tank-a

61 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR>

Međunarodne krizne skupine (ICG) objavljenom sredinom 2014. godine, u kojem se na potpuno suprotan vrijednosno-teorijski način od dosadašnjeg analizira društveno-političku problematiku Bosne i Hercegovine. U ranijim izvješćima analitičari ICG-a nisu se ustručavali poricati činjenični ustavni okvir BiH odnosno koncept konstitutivnih naroda, zauzimajući se za centralizaciju i unitarizaciju kao političko-administrativni koncept najprimjereniji za BiH. Međutim, u posljednjem izvješću iznijeli su tvrdnju da BiH treba ozbiljnu ustavnu rekonstrukciju na način da novi aranžmani trebaju favorizirati federalistička rješenja, dok su centralistička pogubna.

Nakon uvođenja koncepta »normalne teritorijalno definirane federacije«, značajan prostor dali su i entitetu s hrvatskom većinom koji su ocijenili kao dobro rješenje, a za obrazloženje bošnjačkoga odbijanja toga rješenja naveli su da »zvuči isprazno«. Kao model za formiranje teritorijalno diskontinuiranih entiteta s većinom koju u svakome od njih čine pripadnici po jednog konstitutivnog naroda ponudili su model po kojem djeluju infrastrukturni sustavi energetske javnih poduzeća (elektroprivrede).

U izvještaju su skrenuli pozornost i na zaboravljenu činjenicu kako je »na početku Federacija BiH bila federacija ne županija/kantona, već dvije političke zajednice i oblasti pod njihovom kontrolom« i da su u Federaciju na jednakopravnim osnovama ugrađeni Republika Bosna i Hercegovina sa svojim vojnim snagama (Armija BiH) i Hrvatska zajednica (kasnije Republika) Herceg-Bosna sa svojim vojnim snagama (Hrvatsko vijeće obrane). Zanimljive su i konstatacije analitičara ICG-a da novi pristup ne podrazumijeva negiranje postojanja tri naroda Bosne i Hercegovine, i da niti jedan ustavni projekt ne može uspjeti ako ne tretira građane onakvima kakvi jesu, a oni jesu u ogromnoj mjeri pripadnici tri političke zajednice.

2.3.8. Njemačko-britanska inicijativa

Jedna je od novijih determinanti stanja u BiH i pojačan angažman tijela Europske unije i njezinih najmoćnijih članica. O porastu zanimanja EU i Njemačke za Balkan i BiH svjedoči i činjenica da je njemačka kancelarka Angela Merkel osobno inicirala sastanak balkanskih lidera, održan 28. kolovoza 2014. godine u Berlinu, koji svakako treba sagledavati u kontekstu intenziviranja regionalne suradnje i procesa europskih integracija. Pojedini, u posljednje vrijeme sve češći indikatori, međutim, sugeriraju da je sastanak po svoj prilici i dio procesa svojevrsnog diplomatskog »zaokreta« SAD u odnosu prema regiji i BiH u okviru kojeg bi se

sve više prostora za aktivno sudjelovanje otvaralo Europskoj uniji koja je posljednjih godina ostvarila značajne pomake u konsolidaciji vlastite institucionalne strukture i vanjske i sigurnosne politike.⁶²

O objedinjenom djelovanju prema BiH snažnih članica EU, uključujući i one koje na europskoj, pa i globalnoj razini često imaju suprotne stavove, svjedoči i posljednja inicijativa, odnosno otvoreno pismo⁶³ bosansko-hercegovačkoj javnosti, ministara vanjskih poslova Njemačke i Velike Britanije, Frank-Waltera Steinmeiera i Philipa Hammonda, o intenziviranju reformi koje bi trebale ubrzati put BiH prema Europskoj uniji, obznanjena 6. studenoga 2014. godine. Inicijativa se može promatrati kao plod višemjesečnog procesa započetog nakon neuspjeha sporazuma iz Bruxellesa od 1. listopada 2013. godine, kada je izostao dogovor između bošnjačkih i hrvatskih političkih lidera o implementaciji spomenutih šest načela, koja su prethodno usuglašena između lidera sedam stranaka o provedbi presude »Sejdić-Finci«.

Nova anglo-njemačka inicijativa, koja je u međuvremenu postala inicijativa EU, budući da su njenu daljnju implementaciju preuzele službe i tijela EU za vanjske poslove, kao što je PSC – Vijeće za politiku i stabilizaciju, te Ured visoke predstavnice EU za vanjsku politiku, može se promatrati – s obzirom na njezin sadržaj, formu i trenutak u kojem je plasirana – kao načelno pozitivan, dobronamjeran i koristan iskorak iznimno važnih međunarodnih činitelja.⁶⁴

Aktualna inicijativa podrazumijeva pismena jamstva političkih aktera koji će preuzeti odgovornost za provedbu reformskog programa/procesa. To je jamstvo i ponuđeno u vidu Zajedničke izjave koju je predložilo Predsjedništvo BiH, usvojila Parlamentarna skupština BiH, a potpisali lideri svih relevantnih političkih stranaka. Izrazilo se očekivanje od njih da u vrlo kratkom vremenskom roku uspostave vlast koja će imati kapacitet reformskog djelovanja. Nova europska politika prema EU, koja je u međuvremenu dobila i službeni naziv »Novi pristup« nastala je kao rezultat empirijskog uvida da u BiH postoje teška politička pitanja, koja je gotovo i nemoguće riješiti bez unapređenja općega političkog ambijenta za koji se vjeruje da je moguć ako bi se isprva zajednički radilo na reformskim pitanjima, kojima se može prići iz tehnokratskog umjesto

62 http://www.idpi.ba/eu_njemacka

63 <http://www.idpi.ba/britansko-njemacka-inicijativa>

64 Od ključnog će značaja, s obzirom na dosadašnja iskustva s angažmanom inozemnih dužnosnika i namještenika u BiH, odgovor na pitanje prati li ta inicijativa smjernice zacrtane usvajanjem Briselskih principa i Rezolucije EP, jer o tome izravno ovise šanse za njen uspjeh i njeni harmonizirajući učinci na bh. društvo i državu.

uobičajenog – čisto političkog kuta. Otud i promjena redoslijeda prioriteta, iako ne i sniženja ukupnih kriterija, što sugerira kako su izazovna politička pitanja (ustavne promjene, izborni zakon i dr.) još uvijek važan, ali u ovom trenutku ne i prioritetan dio ukupne političke agende.

Inicijativa uključuje formiranje »platforme za promjene«, tj. zaključene sporazuma prije formiranja vlasti, kako bi znale sto im je i kako činiti. Dakle, dvije su se stvari tražile inicijativom – posvećenost reformama (potpisana izjava) i interni politički sporazum koji bi to omogućio (implementacija). Krucijalno pitanje koje se postavlja glasi kako deklariranu posvećenost pretočiti u implementaciju. Poseban izazov predstavlja pitanje kako organizirati provedbu reformi u BiH nakon što se one dogovore. S tim u vezi bilo je neophodno utvrditi jasnu metodologiju. Pored činjenice da EU mora sačuvati distancu u odnosu na rješavanje osjetljivih političkih pitanja, ona je istovremeno dužna pružiti vjerodostojan vrijednosni okvir unutar kojeg će se valorizirati sve druge ideje i ponuđena rješenja domaćih političkih aktera i predstavnika konstitutivnih zajednica. Taj bi okvir trebao uključivati političku kulturu i kulturu političke komunikacije, umjerenost i spremnost na postizanje kompromisa na način da budu prepoznati i priznati u svakodnevnom političkom diskursu ili kroz političko djelovanje u formi različitih političkih stavova, odluka, inicijativa i izraženih političkih preferencija.

Napose, pitanja koja se u startu potenciraju i u okviru aktualne reformske inicijative nisu nova i potrebna su Bosni i Hercegovini: konkretno, koordinacijski mehanizam koji će osigurati korištenje fondova EU. Njegova funkcija tiče se cijele države pa je neophodno da u njemu, sukladno svojim ustavnim ovlastima i mogućnostima, participiraju sve administrativne razine i društveno-politički segmenti. Treba, međutim, naglasiti i da značajan broj međunarodnih dužnosnika često iz razmatranja problema u BiH i načina njihovog nadilaženja isključuje političku dimenziju. Takav pristup ih udaljava od mogućnosti razrješenja ključnog institucionalnog problema – neravnopravnosti Hrvata kao konstitutivnog naroda.

2.3.9. Društvene posljedice opisanih političkih procesa: projekcije demografskog razvoja BiH i njegovih dugoročnih političkih implikacija

Postojeći politički sustav BiH, deformiran opisanim intervencijama domaćih i inozemnih aktera, ne samo da ne štiti jednakopravnost i konstitutivnost barem jednoga od konstitutivnih naroda – Hrvata. On ne štiti

niti prava svih konstitutivnih manjina, tj. pripadnika svih konstitutivnih naroda koji žive u sredinama i administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima njihovi sunarodnjaci nisu većina stanovništva. Pored toga, taj sustav izaziva i dugoročne pogubne demografske posljedice koje ozbiljno ugrožavaju elementarnu funkcionalnost bosanskohercegovačkog društva, njegovu koheziju, pa i opstanak tog društva i države BiH kao cjeline.

Usljed političkih posljedica koje potiču iz institucionalne neravnopravnosti, ali se manifestiraju u oblastima ekonomske i opće društvene nesigurnosti, pripadnici konstitutivnih manjina masovno i sustavno napuštaju područja u kojima su živjeli, neovisno o tome odlaze li u sredine u kojima njihov narod predstavlja većinu stanovništva ili u inozemstvo, uključujući i Hrvatsku i Srbiju.

Usporedba rezultata popisa iz 1991. godine s djelomično dostupnim rezultatima popisa iz 2013. već jasno svjedoči o izrazitoj depopulaciji cijele zemlje, tako da njezina današnja populacija koja broji 3.791.622 stanovnika predstavlja tek 86,63 % od prijeratne.⁶⁵ Još je dramatičniji podatak da je od prijeratnih 109 općina na teritoriju njih 87 zabilježen pad stanovništva, a porast broja stanovnika zabilježile su tek 22 općine. Etnička komponenta demografskih kretanja moći će se dokumentirano analizirati tek po objavljivanju službenih rezultata popisa, ali po kredibilnim procjenama došlo je do izrazitih migracija stanovništva prema etnički homogenim sredinama, koje su time postale još homogenije.

Hrvati su, naprimjer, u velikoj mjeri napustili gradove Sarajevo, Tuzlu i Zenicu te velike oblasti Središnje Bosne i Posavine. Porast broja stanovnika u najvećem dijelu Zapadne Hercegovine i Tropolja⁶⁶, u kojima su Hrvati većina stanovnika, svjedoči također i o njihovom migriranju unutar BiH, koje je tih razmjera da niti veliki odljev u inozemstvo nije spriječio povećanje broja stanovnika u relativno homogenim hrvatskim krajevima. Slični se procesi odvijaju i među Bošnjacima i Srbima, te na samo naizgled paradoksalan način centralističke i hegemonističke politike koje je podržavao i značajan dio međunarodne zajednice, u suštini vode rastakanju države i društva umjesto povećanju njihove kohezije.

Takve posljedice ne može skriti niti asimilacijski efekt koji će vjerojatno biti postignut kod manjeg dijela konstitutivnih manjina koji ostane živjeti u tome statusu jer funkcionalna demokracija i prosperitetno društvo u multietničkim zemljama podrazumijevaju ravnopravnu integraciju različitih nacionalnih zajednica unutar zajedničkog političkog okvira, a

65 <http://www.idpi.ba/analiza-dostupnih-rezultata-popisa-stanovnistva-u-bih-2013-godine>

66 Livno, Tomislavgrad i Kupres.

ne politički inducirano ujednačavanje njihovih identiteta. Upravo takvoj integraciji i treba služiti institucionalno-politički okvir koji može Bosnu i Hercegovinu povezivati na održiv način.

2.4. Primjeri nejednakopravnosti konstitutivnih naroda s posebnim osvrtom na Hrvate kao najmalobrojniji konstitutivni narod u BiH

Unatoč činjenici da se s obzirom na svoj Ustav Bosna i Hercegovina ne može preciznije politološki klasificirati nego kao specifična federativna država, pri tome i konsocijacijska demokracija u kojoj su nositelji suverenosti tri jednakopravna konstitutivna naroda, a čemu je formalno prilagođen i politički sustav, u političkoj praksi je u poslijeratnom periodu najmalobrojniji konstitutivni narod, Hrvati, praktično lišen jednakosti političkih prava s druga dva naroda. Ovdje će biti analizirani samo najeklatantniji primjeri tog lišavanja.

2.4.1. Uzurpiranje dužnosti hrvatskog člana Predsjedništva BiH

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, na osnovu sadašnjeg Ustava, definirano je kao najviša državna institucija, u kojoj funkciju kolektivnog šefa države vrše ravnopravno tri člana iz reda konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine: bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda. U skladu sa Ustavom BiH i Izbornim zakonom BiH, Predsjedništvo BiH sastoji se od tri člana od kojih jedan treba biti Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin. Biraju se tako da se Srbin (tj. srpski član Predsjedništva BiH, odnosno član Predsjedništva iz reda srpskog naroda) bira u RS-u, a Bošnjak (tj. bošnjački član Predsjedništva BiH, odnosno član Predsjedništva iz reda bošnjačkog naroda) i Hrvat (tj. hrvatski član Predsjedništva BiH, odnosno član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda) biraju se u Federaciji BiH. Oba člana Predsjedništva iz FBiH, i bošnjački i hrvatski, biraju se s cjelokupnog teritorija FBiH kao jedne izborne jedinice, preko zajedničkog izbornog listića koji se sastoji od dva stupca – jedan stupac s bošnjačkim i jedan stupac s hrvatskim kandidatima.

Za birače iz Federacije BiH to je u stvari jedan glasački listić na kojem imaju pravo odabrati samo jednog kandidata, pri čemu ih vlastita nacionalna pripadnost ni na koji način ne obvezuje da glasaju za bošnjačkog ili

hrvatskog člana. U Predsjedništvo ulaze pobjednici stupaca s bošnjačkim i s hrvatskim kandidatima, neovisno o tome jesu li za njih glasali Bošnjaci ili Hrvati. Dakle, riječ je o čistom »građanskom« modelu biranja u kojem Bošnjaci zbog izrazite brojčane dominacije (Bošnjaci čine oko 80 % stanovništva u FBiH) mogu izabrati i bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva BiH.

Upravo to se i dogodilo na izborima 2006. i 2010. godine, kada je Željko Komšić, kao kandidat SDP-a, gotovo potpuno bošnjačke stranke po strukturi birača, bošnjačkim glasovima izabran za hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Zbog mnoštva tumačenja ovoga fenomena koja nisu utemeljena u političkoj stvarnosti BiH, treba istaknuti kako Komšić kao predstavnik Hrvata nije izabran *uz pomoć* bošnjačkih glasova, nego *isključivo i jedino* bošnjačkim glasovima.

Uzimajući u obzir rezultate popisa stanovništva iz 1991. godine te analitičke procjene o broju i nacionalnoj strukturi glasača u FBiH, u granicama statistički prihvatljive vjerojatnosti može se ustvrditi da je u strukturi glasova koje je na izborima 2010. godine dobio Željko Komšić, bilo oko 1,35 % hrvatskih glasova, i 98,65 % glasova Bošnjaka (i »Ostalih«). Budući je Željko Komšić na izborima dobio 337.065 glasova, to znači da je za njega glasalo 4.550 glasača koji čine hrvatsko biračko tijelo u FBiH, te 332.514 glasača koji po popisu iz 1991. godine spadaju u kategoriju Bošnjaka (i veoma mali broj glasača iz kategorije »Ostalih«). Nije se dakle radilo o sporadičnom glasanju preko etničkih linija razdvajanja i djelomičnom utjecaju na izborni rezultat, nego o *izbornom inženjeringu*. U tom su inženjeringu pripadnici jednog konstitutivnog naroda (Bošnjaci) ogromnom većinom (98 %) utjecali na izborni rezultat za političkog predstavnika drugog konstitutivnog naroda (Hrvata), odnosno, grubo su prekršili kolektivna prava jednoga konstitutivnog naroda. Time su sramotno izigrana osnovna načela predstavničke demokracije i izvršeno je izborna nasilje nad legitimnim političkim pravima Hrvata da slobodno i samostalno biraju vlastite političke predstavnike.

2.4.2. Dom naroda

Izuzetno utjecajni segment bošnjačkih političkih elita je pokušao, uz podršku određenih krugova iz međunarodne zajednice, preuzeti potpunu kontrolu nad Vladom FBiH nakon izbora 2010. godine. Tako je SDP BiH u pregovorima oko sastava nove Vlade FBiH izražavao otvorenu namjeru za zaposjedanje ministarskih mjesta koja su bila predviđena za Hrvate.

Lažno se predstavljajući kao stranka koja ima i hrvatski izborni legitimitet, ona je tražila da joj pripadnu najprije dva, a onda barem jedno od ministarskih mjesta iz hrvatske kvote, premda udio hrvatskih glasova u ukupnom broju glasova koje je SDP dobio na spomenutim izborima nije prelazio 2 %. »Bošnjački blok«, koji su činile dvije najsnažnije bošnjačke stranke SDP i SDA, u pregovorima za formiranje Vlade FBiH polagao je pravo na svih 8 ministarskih mjesta u bošnjačkoj kvoti, premijera i sva 3 mjesta u srpskoj kvoti, a pri tom osporavao pravo »hrvatskom bloku« HDZ BiH-HDZ 1990 da popune sva ministarska mjesta iz hrvatske kvote, premda je »hrvatski blok« imao znatno veći hrvatski izborni legitimitet (oko 85 % od ukupnog broja hrvatskih glasova), nego što je »bošnjački blok« u sastavu SDP-SDA imao bošnjački izborni legitimitet (oko 55 % od ukupnog broja bošnjačkih glasova).

Umjesto da poštuje načela podijeljene vlasti, razmjernosti, paritetnosti i kvalificirane većine, te uvaži hrvatski izborni legitimitet, »bošnjački blok« pokušao je ući u hrvatsku kvotu u Vladi FBiH, odnosno uzurpirati određena ministarska mjesta koja pripadaju Hrvatima kao jednom od konstitutivnih naroda u BiH. Kada je »hrvatski blok« HDZ BiH-HDZ 1990 odbio prihvatiti nemoralnu, nelegitimnu i neustavnu ponudu koju im je u nazočnosti određenih veleposlanika akreditiranih u BiH ponudio »bošnjački blok« SDP-SDA, uslijedilo je formiranje »platformaške« Vlade FBiH koju sačinjava koalicija SDP-SDA, ojačana strankama koje su dobile minoran postotak hrvatskih i nešto bošnjačkih glasova – HSP i NSRzB. Iz Vlade FBiH izbačen je »hrvatski blok« koji je nosio 85-90 % hrvatskog izbornog legitimiteta, a kao »hrvatska sastavnica« u Vladi su se pojavile stranke koje zajedno imaju 10-15 % hrvatskog izbornog legitimiteta.

Podsjetimo da se od amandmana iz 2002. godine predsjednik i potpredsjednik FBiH biraju tako što u svakome od klubova konstitutivnih naroda Doma naroda trebaju dobiti jednu trećinu (1/3) glasova. Dakle, da bi predsjednik i dva potpredsjednika FBiH bili kandidirani, a time posredno i potvrđeni, potrebno je da imaju podršku 1/3 izaslanika u Klubu Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH, odnosno 6 hrvatskih izaslanika.

Premda je imao zakonskih mogućnost bolje se pripremiti, i kroz izborni proces instalirati u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH 7 Hrvata koji su izabrani većinskom bošnjačkom izbornom voljom, »bošnjački blok« nije to odradio na način kako je to sama SDP napravila s Komšićem na izborima za hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Nisu bili dovoljni ni izaslanici Hrvati koje su dobili kroz »platformaške« koalicijske partnere HSP i NSRzB, tako da su »Platformaši« u konačnici imali podršku samo 5 izaslanika unutar Kluba Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH.

Za kandidiranje »svoga« hrvatskog predsjednika FBiH, a time posljedično i formiranje »svoje« Vlade FBiH, nedostajao im je jedan glas.

S obzirom da je u procesu pregovora oko sastava Vlade FBiH »hrvatski blok« HDZ BiH – HDZ 1990 tražio da im pripadnu sva mjesta koja ulaze u hrvatsku kvotu, i nije htio pristati na ucjene, u prvom redu od strane SDP-a, da se odreknu određenih pozicija koje po Ustavu i Izbornom zakonu pripadaju Hrvatima, »hrvatski blok« iskoristio je jedinu proceduralnu mogućnost koja im je u tim okolnostima bila na raspolaganju za zaštitu svojih legitimnih političkih i ustavnih prava. Za vrijeme pregovora o formiranju Vlade, u županijskim skupštinama u kojima je »hrvatski blok« imao većinu, nisu još bili provedeni izbori za Dom naroda FBiH. Ne obazirući se na tu činjenicu, kršeći Ustav i Izborni zakon, stranke »Platforme« krenule su u proceduru imenovanja predsjednika, dva potpredsjednika i Vlade FBiH. Na zajedničkoj sjednici oba doma Parlamenta FBiH održanoj 17. ožujka 2011. godine za predsjednika Federacije BiH izabran je Živko Budimir (HSP), a za dva potpredsjednika Svetozar Pudarić (SDP) i Mirsad Kebo (SDA). Potvrđena je i nova Vlada FBiH koju su činile stranke SDP–SDA–HSP–NSRzB.

Nakon toga, 24. ožujka 2011. godine, Središnje izborno povjerenstvo (SIP) donosi odluku kojom se proglašavaju protuzakonitima i poništavaju imenovanja predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, a time i Vlade FBiH koju su ti nezakoniti predsjednici imenovali. U obrazloženju odluke navodi se kako se ona donosi jer je postupak imenovanja proveo Dom naroda Parlamenta FBiH koji nije bio konstituiran sukladno odredbama Izbornog zakona BiH. Naime, u trenutku imenovanja predsjednika i potvrđivanja Vlade FBiH bilo je imenovano samo 6 od 17 hrvatskih zastupnika u Domu naroda Parlamenta FBiH.

Pored toga što Dom naroda Parlamenta FBiH nije bio konstituiran, i kao takav nije mogao legalno zasjedati niti donositi bilo kakve odluke, »platformaška koalicija« prekršila je i Amandman XLII Ustava Federacije BiH, odnosno, njegov stavak 1. koji glasi: *U izboru predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata u Domu naroda mogu kandidirati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.* Naime, na sjednici održanoj 17. ožujka 2011. godine samo pet zastupnika u hrvatskom klubu i onako krnjeg i nelegalnog Doma naroda Parlamenta FBiH podržalo je kandidaturu Živka Budimira za predsjednika, te Svetozara Pudarića i Mirsada Kebe za potpredsjednike FBiH. Ustav FBiH jasno kaže da je za kandidaturu potrebna podrška najmanje trećine delegata iz nacionalnih klubova. Kako svaki nacionalni klub ima po 17 članova,

trećinu od 17 zastupnika ne može činiti pet nego minimalno šest zastupnika. Zbog činjenice da je na spomenutoj sjednici dva puta prekršen Ustav i Izborni zakon, SIP je donio odluku o nezakonitosti svih odluka koje su donesene na toj sjednici.

Kršenje Ustava, zakona i poslovnika koje se dogodilo prilikom glasanja na spomenutoj nelegalnoj sjednici kada su kandidati za predsjednika i potpredsjednike FBiH umjesto propisanih šest dobili samo pet glasova, pokazatelj je kako se na toj sjednici radilo o unaprijed dogovorenom i pripremljenom državnom udaru, odnosno, svjesnoj odluci da se vlast upostavi kršeći Ustav, Izborni zakon i parlamentarne procedure.

Činjenica da su HDZ BiH i HDZ 1990 u županijskim skupštinama u kojima su imali većinu odugovlačili s izborom članova za Dom naroda Parlamenta FBiH, u formalnopravnom smislu nije valjano opravdanje da se saziva nelegalna sjednica. U slučaju da su HDZ-ovi kršili zakon odugovlačenjem sa imenovanjima, trebalo je pokrenuti proceduru njihovog sankcioniranja i stvaranja formalno-pravnih pretpostavki za rješenje tog problema.

Nakon toga, ne poštujući Ustav FBiH i Izborni zakon BiH, ali ni zakone logike i matematike, kao ni odluke nadležnih i mjerodavnih institucija BiH, 28. ožujka 2011. godine visoki predstavnik u BiH Valentin Inzko donosi odluku o poništavanju odluke SIP-a od 24. ožujka 2011. godine, i u potpunosti se razotkriva kao politički pokrovitelj pučista iz »Platforme«. Takav postupak izazvao je najveću političku krizu u FBiH od završetka rata.

2.4.3. Vlada FBiH

2.4.3.1. Sastav i način rada Vlade

Pored opisanog načina na koji su »Petritschevi amandmani« iz 2002. godine doprinijeli stvaranju realne mogućnosti ignoriranja većinske političke volje Hrvata pri konstituiranju najviših tijela vlasti FBiH, treba napomenuti da je njima omogućeno i nadglasavanje predstavnika Hrvata unutar tih tijela. Prema odredbama Ustava Federacije BiH koje su vrijedile do 2002. godine, u sastav Vlade FBiH su osim ministara (gdje je Hrvatima bila zagarantirana najmanje 1/3 ministarskih mjesta) ulazili i njihovi zamjenici. Po pravilu, ako je ministar bio Bošnjak – zamjenik je bio Hrvat, i obrnuto, ako je ministar bio Hrvat – zamjenik je bio Bošnjak. Kada se zbroje mjesta ministara i zamjenika ministara može se ustvrditi

kako su Hrvati u velikoj mjeri bili ravnopravan partner Bošnjacima u Vladi FBiH i po brojnosti i po načinu odlučivanja.

Donošenjem i primjenom Amandmana XLIV iz 2002. godine, ta ravnopravnost između Bošnjaka i Hrvata drastično je promijenjena na štetu Hrvata. Iz ustavnih odredbi koje se tiču načina odlučivanja u Vladi FBiH izbačen je termin »konsenzus«, tako da se nakon 2002. godine odluke u Vladi FBiH donose isključivo glasanjem običnom većinom. Ta većina su, naravno, uvijek Bošnjaci (8 ministara i premijer, što čini ukupno 9 članova Vlade, dakle natpolovična većina od ukupno 17). Pri tome treba podsjetiti i da zbog brojnosti birača Bošnjaka u FBiH Bošnjaci kroz svoje stranke redovito popune i srpsku kvotu u Vladi FBiH (3 ministra) tako da zapravo imaju svojih 12 glasova od 17, što čini i dvotrećinsku većinu.

Pored ovakvih procedura odlučivanja, koje uz način izbora federalne Vlade ozbiljno ugrožavaju jednakopravnost njezinih hrvatskih članova, sam sastav Vlade ugrožava i ustavnu funkciju jedne od komponenti ustroja Federacije BiH najznačajnijih za institucionalnu zaštitu prava Hrvata – županijski sustav. Naime, županije su federalne jedinice FBiH i njihove su ustavne nadležnosti, pored ranije opisanih mehanizama izbora, imenovanja i načina odlučivanja federalnih tijela koji su dezavuirani amandmanima iz 2002. godine, bile značajna brana centralizaciji toga entiteta koja manje brojan narod, Hrvate, dovodi u krajnje nepovoljan položaj u odnosu na daleko brojnije Bošnjake. Mogućnost samoodlučivanja i samoupravljanja Hrvata na teritoriju županija s hrvatskom većinom, te suodlučivanja i zajedničkog upravljanja u mješovitim županijama je ozbiljno ugrožena postojanjem ministarstava u Vladi FBiH nadležnih za resore koji po Ustavu uopće nisu u federalnoj, već u isključivoj nadležnosti županija – Ministarstva obrazovanja i znanosti te Ministarstva kulture i sporta.

Nesklad postojanja tih ministarstava s Ustavom FBiH utvrdio je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine u Odluci U-29/09⁶⁷, donesenoj 28. rujna 2010. godine, odlučujući o zahtjevu tadašnje predsjednice Federacije Bosne i Hercegovine Borjane Krišto za utvrđivanje ustavnosti Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. Unatoč tome, ova ministarstva još uvijek nisu ukinuta niti su im promijenjeni nazivi ili nadležnosti kako bi obavljala funkcije sukladne Ustavu kao što je krajnje nužna koordinacija i utvrđivanje standarda rada županijskih ministarstava u oblastima obrazovanja, znanosti, kulture i sporta na razini FBiH.

67 http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open_page_nw.php?l=hr&pid=86

2.4.3.2. Odnos Vlade FBiH prema županijama

Opisane intervencije u izvorni politički ustroj BiH i FBiH, utvrđen Daytonskim i Washingtonskim sporazumima, a koje su suprotne samom duhu Ustava, otvorile su put mnogim zlouporabama i anomalijama u društveno-političkoj praksi. Unatoč čestim pokušajima političkih snaga sklonih centralističkim i unitarističkim rješenjima da zalaganje za jednakopravnost konstitutivnih naroda kroz očuvanje i obranu izvornih federalističkih i konsocijacijskih ustavnih načela i mehanizama prikažu kao skretanje pažnje s ekonomskih i socijalnih problema, upravo je oblast distribucije prihoda, uključujući i poreske, jedno od polja na kojima se društvene i ekonomske posljedice manjkavih političkih i institucionalnih rješenja najizravnije očituju.

Od usvajanja Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u Parlamentu BiH 29. prosinca 2003. godine i početka uspostave sustava neizravnog oporezivanja u cilju osiguravanja jedinstvenog ekonomskog prostora i podržavanja fiskalne i makroekonomske stabilnosti BiH na državnoj razini formirano je jedinstveno tijelo (UINO – Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH) u čijoj nadležnosti je prikupljanje svih neizravnih poreza u BiH: poreza na dodanu vrijednost (PDV), carina, trošarina i putarine. Od 1. siječnja 2005. godine svi prihodi koje ubire Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje prikupljaju se na Jedinствeni račun (JR) otvoren u Centralnoj banci BiH. Raspodjela sredstava s Jedinствenog računa radi se na temelju »koeficijenata doznačavanja« koji zapravo prikazuju udio krajnje potrošnje izračunate kroz prijave PDV-a određene jedinice (FBiH, RS, Brčko distrikt BiH) u ukupnoj krajnjoj potrošnji u BiH. Prihodi koji se na temelju koeficijenata doznačavaju entitetima i Brčko distriktu BiH čine osnovu proračuna tih jedinica, a njihova raspodjela regulirana je zakonima o pripadnosti javnih prihoda. Zbog kompleksnoga ustavnog ustrojstva Federacije BiH, Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH uvodi složeni sustav koeficijenata i proračuna na temelju kojih se prihodi s Jedinствenog računa dijele između entiteta FBiH, 10 županija i 79 općina u Federaciji BiH. Pri izračunavanju koeficijenata raspodjele prihoda županijama postoje kriteriji isti za sve županije (broj stanovnika, broj učenika srednjih škola, broj učenika osnovnih škola i ukupna površina županije), ali postoje i županije koje su na temelju posebnih potreba dobile i posebne koeficijente.

Zahvaljujući »posebnim rashodovnim potrebama« Sarajevska županija je za osam godina imala 1,18 milijardi KM veće prihode nego što bi imala bez tog posebnog koeficijenta. Zajedno s Bosansko-podrinjskom

županijom to ukupno iznosi 1,24 milijarde KM na ime posebnih potreba. Uvođenje posebnih koeficijenata za neke županije rezultiralo je manjim prihodima od indirektnih poreza. Tri županije s bošnjačkom većinom (Tuzlanska, Zeničko-dobojska, Unsko-sanska) bile su uskraćene za 784,7 miliona KM budžetskih prihoda, tri županije s hrvatskom većinom (Zapadnohercegovačka, Herceg-bosanska, Posavska) uskraćene su za 120,9, a dvije mješovite (Hercegovačko-neretvanska i Srednjobosanska) bile su uskraćene za 336,9 milijuna KM budžetskih prihoda. Ukidanje posebnog koeficijenta za Sarajevo oslobodilo bi godišnje 140 milijuna KM za druge županije i omogućilo mnogo ravnomjerniji razvoj svih područja FBiH.

Ako se pogledaju dostupni socioekonomski pokazatelji (indeks razvijenosti) županija u FBiH, najlogičniji su izbor za posebne koeficijente najnerazvijenije županije: Posavska i Herceg-bosanska. Posavska je po novim izmjenama zakona (2014.) dobila koeficijent 1,5, dok je Herceg-bosanska već imala 1,1, i Bosansko-podrinjska 1,8.

S posebnim koeficijentom	Bez posebnog koeficijenta	Razlika
1,652 milijardi dobio TK	1,982 milijardi dobio bi TK	-0,330 milijardi KM
1,311 milijardi dobio ZDK	1,572 milijardi dobio bi ZDK	-0,261 milijardi KM
2,954 milijardi dobio KS	1,773 milijardi dobio bi KS	+1,181 milijardi KM

3. Opcije rješavanja problema nejednakopravnosti konstitutivnih naroda u BiH

Prethodno opisani sustavni problemi opterećuju društveni, politički i gospodarski život Bosne i Hercegovine, te je u pogledu europskih integracija pozicioniraju iza gotovo svih zemalja regije, uključujući i one koje su u bliskoj prošlosti bile manje uspješne. O takvom stanju postoji konsenzus među ključnim društveno-političkim akterima, ali opcije koje oni nude za njegovo nadilaženje ukorijenjene su duboko u njihovim oštro suprotstavljenim vrijednosnim, ideološkim i svjetonazorskim sustavima. Stoga je nužno rješavanju problema pristupiti s pozicija koje su u najvećoj mogućoj mjeri razumljive i prihvatljive najširem krugu domaćih i inozemnih aktera, što znači da se one trebaju temeljiti na općeprihvaćenim politološkim kategorijama, standardima suvremene demokracije i individualnih i skupnih prava, te temeljnim načelima samoga Ustava BiH. Tek se s takvih pozicija mogu procijeniti postojeće i formulirati nove opcije za rješavanje problema, uz nadilaženje ideoloških podjela i uvođenje rasprave o tim opcijama u sferu racionalnosti i objektivnosti.

3.1. Politološki okvir

3.1.1. Federalizam kao optimalan konceptualni i teorijski okvir za osiguravanje jednakopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini

Aktualni povijesni trenutak postavlja pred društveno-političke aktere izazov konačnog koncipiranja BiH kao suvremene višenacionalne države. Za to je jedino čvrsto uporište/polazište dosljedno tumačenje i primjena

temeljnih ustavnih načela među kojima su svakako na prvom mjestu ustavna konstitutivnost naroda i njihova ravnopravnost. S tim u vezi pitanje je koji model praktično-političkog ustrojstva predstavlja najprikladniji odgovor na povijesnu kategoriju konstitutivnosti bh. naroda? Ovdje ćemo nakratko iskoristiti znakovito zapažanje uglednih teoretičara federalizma koji su primijetili da »unutar različitih federalnih modela postoje određeni unutarnji društveni rascjepi čija konfiguracija određuje odabir federalnog dizajna države«⁶⁸. U skladu s ovim zapažanjem slijedi da nije upitno je li federalizam kao model političkog uređenja uopće prikladan bh. društveno-političkim prilikama, već koji je njegov izvedbeni model optimalan za Bosnu i Hercegovinu i materijalizaciju temeljnog načela konstitutivnosti naroda.

Zadaća ove studije upravo jeste da analizira i procijeni koji su organizacijski pravci i modeli najprihvatljiviji sa stanovišta:

- normativnog imperativa konstitutivnosti naroda
- aktualnih washingtonsko-daytonskih dispozicija
- usklađenosti s međunarodnim normama ljudskih prava.

Ta će se zadaća ispuniti na temelju razložnog i autentičnog tumačenja ustavnog načela konstitutivnosti i sljedstvenog utvrđivanja osnovnih organizacijskih kriterija za iznalaženje optimalno koncipiranog, praktičnog i funkcionalnog ustroja postdaytonske Bosne i Hercegovine. U tom smislu u nastavku razlažemo »konstitutivnost« kao temeljno ustavno načelo, a potom i »multinacionalni federalizam« kao organizacijski koncept primjeren bosanskohercegovačkom povijesnom i društveno-političkom pluralitetu.

Potom utvrđujemo kriterije za postizanje optimalnoga ustrojstvenog modela u okviru širih koncepcijskih postavki federalizma ili točnije multinacionalnog federalizma kao njegove praktično-političke inačice, da bi se studija na koncu bavila konkretnim izvedbenim organizacijskim modelima i njihovim preporukama.

68 Burgess; Kalina V.F. (2003) Federalism: poniatie i konstitucionnye principy [Federalism: Concept and Constitutional Principles], in Jurisprudenciia [Jurisprudence]. №1, u Nurieva, Elvira. *The Application of Arendt Lijphart's Checklist of Conditions for the Success of Federalism to the Russian Federation*, Institute of Federalism, Fribourg CH.: Npr. u osvrtu na Veliku Britaniju i Francusku Kalina naglašava povijesne i sociokulturne činitelje kako bi pokazao da je razvoj jakoga unitarnog sustava bio vođen formiranjem apsolutističke monarhije, što je pratilo konsolidaciju centralne razine; dok je u Njemačkoj regionalni separatizam povijesno uticao na razvoj federalnih odnosa.

3.1.1.1. Značenje i konsekvence konstitutivnosti kao ustavne kategorije

Konstitutivnost u politološkom smislu i unutar konkretnoga državno-pravnog okvira implicira činjenicu da se određeni, jasno definirani narod smatra autorom ustava kao institucionalnog aranžmana na koji se obvezuje pod pretpostavkom zaštite svog interesa, i koji stvara za svoje dobro i u toj tvorbi ostaje i prepoznatljiv i zaštićen kao zasebna persona. Iz te činjenice proizlazi sposobnost naroda kao konstitutivnog subjekta na *samoodlučivanje* i *samostalno djelovanje* u oblastima relevantnim s aspekta očuvanja njegove konstitutivnosti, ali i *suodlučivanje* na ravnopravnim osnovama s drugim konstitutivnim subjektima u pitanjima od zajedničkog interesa. Takvo što moguće je osigurati samo priznavanjem i uvažavanjem statusa suverenoga društveno-političkog činitelja.

U »Priručniku pojmova i izraza najčešće korištenih u jeziku pravnih propisa institucija BiH« *konstitutivan* je onaj »koji čini sastavni dio neke cjeline, na kojem se nešto zasniva, temeljan«, dok se sintagma *konstitutivnost naroda* definira kao »(ustavno)-pravna formulacija koja znači da jedan ili više naroda tvore neku državu«. To znači da ako ustav jedne zemlje u svojoj preambuli navodi konstitutivne zajednice koje tvore – čine određenu državu i društvo, onda i sve naknadne zakonske i praktične izvedbe trebaju respektirati konstitutivnost kao fundamentalnu ustavnu kategoriju. U protivnom će se dobiti pravni poredak koji ne korespondira ustavu, što na praktično-političkoj razini dovodi do institucionalno-proceduralnog nasilja, sukoba i manipulacija. Jasno je da je takvo stanje stvari destruktivno po stabilnost i demokratski razvoj takvih država.⁶⁹

Singularan konstitutivni faktor (demos) unutar jedinstvenog pravno-političkog okvira (države) zapravo je izvor i nositelj suvereniteta na kojem počiva cjelokupan ustavni i državni poredak. Razumijevanje i praktične implikacije konstitutivnosti postaju složenije ako unutar istog pravno-političkog okvira postoji i djeluje više konstitutivnih, a

69 Primjer uspostave vlasti u Federaciji BiH bez demokratskog legitimiteta nakon općih izbora 2010., na način kojim je grubo narušen njihov legitimitet i proizvedena teška institucionalna kriza. OHR je, odnosno njegov čelnik visoki predstavnik, primjenom gruboga političko-institucionalnog nasilja poništio legalnu i legitimnu odluku nadležnog državnog tijela, Središnjeg izbornog povjerenstva, od 24. ožujka 2011. godine, kojom se utvrđuje da izbori za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH nisu provedeni u svih deset kantona u skladu s odredbama Izbornog zakona BiH, i da nisu bili ispunjeni uvjeti za njegovo konstituiranje. Poništio je i odluku kojom se utvrđuje da izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, izvršen odlukom oba doma Parlamenta Federacije BiH nije proveden u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i prema kojoj se poništava izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH. Donio je i skandaloznu odluku da je 5 »hrvatskih« delegata u klubu Hrvata Parlamenta FBiH trećina od 17, koliko delegata ukupno broji klub Hrvata čime je, zapravo, zapravo omogućio uspostavu nelegalne i nelegitimne Vlade i predsjednika FBiH.

time i suverenih političkih zajednica koje uspostavljaju zajednički ustavni okvir unutar kojeg se adresira, pozicionira i uravnotežuje opće i posebno, zajedničko i pojedinačno. U tom kontekstu značenje konstitutivnosti bitno se dopunjuje načelom ravnopravnosti na koje se prebacuje težište u višenacionalnim državama kao što je BiH. Upravo se u višenacionalnim državama ovaj atribut posebno naglašava zbog izazova ujednačavanja i uravnoteženja položaja konstitutivnih skupina koje su nositelji suvereniteta. S tim u vezi konstitutivnost kao ustavni i pravni normativ vrednuje se kroz ravnopravnost/jednakopravnost – kao načelo čijom se potvrdom u društveno-političkoj praksi nastoji postići sama konstitutivnost.

Primijenjena u apsolutnom smislu na konkretan državno-politički prostor kao što je BiH, konstitutivnost implicira da takvu državu nije moguće misliti bez političkih zajednica koje je konstituiraju, a to su konkretno bh. narodi – Srbi, Hrvati i Bošnjaci. To znači da *ratio* njezinog legitimiteta izvire iz »opredijeljenosti konstitutivnih zajednica za njenim očuvanjem«, a ne samo iz tradicionalnog povijesnog (dis)kontinuiteta državnosti. To znači da izvorište općeg suvereniteta, subjektiviteta i legitimiteta države, pored *historiografsko-pravno-političkog*, ima i *voluntarističko* uporište, što konstitutivne narode zapravo čini državotvornim subjektima i titularima suvereniteta s pravom na *zajedničko unutarnje samoodređenje*, koje, kao takvo, podrazumijeva postizanje općeg društveno-političkog dogovora i konsenzusa.

Racionalnost je kao uporište državnog suvereniteta, subjektiviteta i legitimiteta također od velikog značaja jer podrazumijeva da konstitutivni narod ima interes za održanjem ustavne strukture čiji je (ko)autor isključivo uz poštivanje nekih uvjeta. Ti se uvjeti odnose na mjeru u kojoj ta struktura promiče dobro tog naroda i ne djeluje štetno i protivno njegovim interesima, pri čemu narod ima sposobnost racionalnog prepoznavanja situacije u kojoj bi njegova podrška nekoj »izobličenoj« ili alternativnoj strukturi u odnosu na onu čiji je (ko)autor, bila neprihvatljiva za njega kao nositelja suvereniteta.

3.1.1.2. Zašto je federalizam dobro rješenje za BiH?

Federalizam je sustav društveno-političke organizacije države koji podrazumijeva vertikalnu razdiobu vlasti između različitih razina vladanja. Općenito gledajući, on propisuje oblik vladavine koji uključuje visok stupanj decentralizacije i autonomije federalnih jedinica, pri čemu

izvorni suverenitet pripada zajedničkoj državi i federalnim sastavnicama kojima je uskraćeno pravo na vanjsko samoodređenje.⁷⁰

Sama federacija predstavlja oblik vladavine kojeg obilježavaju spomenute karakteristike. Stoga u federacijama atribut državnosti pripada državi u cjelini, a ne njenim sastavnim dijelovima. S druge strane, konfederacije su savezi država koje uspostavljaju zajedničku političku zajednicu zadržavajući potpunu kontrolu nad integracijskim procesima, pri čemu svaka od sastavnica zadržava pravo na vanjsko samoodređenje, uz mogućnost izdvajanja u bilo kojem trenutku, isključivo ovisno o volji građana te konfederalne sastavnice.

Međutim, razlika između federacija i konfederacija nije više jednoznačna. Neke federacije imaju ugrađene konfederalne elemente, kao npr. samostalno sudjelovanje federalnih jedinica u međunarodnim aktivnostima i sl. S druge strane mnoge konfederacije s vremenom prerastu u federacije, kao npr. Europska unija koja je prvotno bila konfederacija nacionalnih država, da bi kasnije poprimila neka od federativnih obilježja u pogledu funkcioniranja i organizacije, s tendencijom transformacije u multinacionalnu federaciju.

Federacije mogu nastati na različite načine: prvi je udruživanjem konstitutivnih jedinica u zajednički federativni okvir, a drugi administrativno-teritorijalnom reorganizacijom postojećeg državnopravnog okvira. Pri tomu se motivi federiranja mogu razlikovati ovisno o interesu uključenih strana, bilo da je riječ o jačanju gospodarsko-političkih kapaciteta ili zaštiti sigurnosti. Federacije također mogu nastati transformacijom unitarnih država koje su na društvenoj razini heterogenog etno-kulturalnog sastava. Takva kretanja zabilježena su u Španjolskoj, Južnoafričkoj Republici i Belgiji, pa čak i u Velikoj Britaniji, kao smišljen odgovor na etno-nacionalnu pluralnost zemlje. To je na koncu i slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, unatoč činjenici da je postojeći Ustav donesen pod patronatom međunarodne zajednice i pod *de facto* ratnim okolnostima.

U suvremenom svijetu teško je zamisliti bilo koje demokratsko uređenje koje u sebi ne sadrži neke oblike i elemente federalizma. Suvremeni federalizam zauzima različite empirijske oblike, te pored onih općih, mnoge federacije koriste svoja napose specifična rješenja, koja su drugdje neprimjenjiva u istovjetnom obliku. To je zato što se federalizam uvijek povijesno razvijao, pored političkih, i kao odgovor na društvene zahtjeve te je dizajniran kako bi adresirao interese i potrebe konstitutivnih jedinica/

70 Što je jedna od ključnih *diferencia specifica* između federacija i konfederacija.

skupina.⁷¹ S obzirom da se okolnosti vremena i prostora kroz povijest mijenjaju, a s njima i važeće društvene dispozicije, federalizam se kao odgovor na društvena kretanja također trebao mijenjati i razvijati.⁷² S te strane danas i nije moguće govoriti o jedinstvenoj teoriji federalizma, premda postoji više različitih definicija koje naglasak stavljaju na neke njegove specifične elemente. Prvu sustavnu elaboraciju federalizma nalazimo kod Johan Althusius u djelu »Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata« iz 1603. godine zasnovanu na teoriji narodnog suvereniteta. U ovom djelu Althusius spominje federativni ugovor kojeg naziva *consociatio*, kojim se kreiraju veće i šire zajednice pa i države.⁷³

Zbog konceptualne rastezljivosti, fleksibilnosti, ali i složenosti federalizma u odnosu na unitarne sustave, politološka teorija proizvela je veliki broj definicija od kojih svaka fokusira neku od njegovih značajki. S tim u vezi, Marcel Prélôt nazvao je federalnom državom onu »u kojoj se mnogostrukost ustavnih poredaka susreće sa višim ustavnim poretkom, kojemu su organi nižih poredaka podređeni, ali i sudionici«⁷⁴. Kenneth Wheare federaciju vidi kao politički sustav zasnovan na načelima neovisnosti i koordinacije regionalnih vlasti i centralne vlasti⁷⁵. Michael Burgess zapaža da su federalizam i federacija koncepti koji se koriste za razumijevanje »svojevoljnog organiziranja i reorganiziranja naroda da bi živjeli jedni uz druge u mirnom susjedskom udruživanju (i) organizacije međuljudskih odnosa u cilju postizanja blagostanja«⁷⁶. Daniel R. Kempton govori o primarnom i sekundarnom značenju federalizma: primarna definicija naglašava zajamčenu podjelu moći između centralnih i regionalnih vlasti,

71 Opisano obilježje federalizma može se smatrati pozitivnim, s obzirom da otvara prostor pretpostavkama o mogućnosti budućeg razvoja »bosanskohercegovačkog federalizma«, koji bi bio primjeren odgovor na plurinacionalan karakter BiH.

72 U tom smislu jedan od vodećih teoretičara federalizma Carl J. Friedrich primjetio je da su »proučavanja društvenih struktura u odnosu spram federalizma doprinjela boljem razumijevanju dinamične naravi federalnog poretka, odnosno da federalni sustav promatramo kao predmet kontinuiranih promjena, a ne kao statički dizajn«, Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, 1968., str. 54.

73 Prema njegovoj teoriji konstitucionalizma selo je federacija obitelji, a grad federacija gildova zanata, trgovina i sl. Gradovi i sela uspostavljaju federativne odnose u okviru oblasti i provincija, a kraljevstvo je federacija takvih jedinica.

74 Marcel Prélôt, *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

75 Kenneth Clinton Wheare, *Federal government*, Oxford University Press, 1963.

76 Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, London, 2006., str. 2-3: Razlika između federalizma i federacije je ta da prvi znači preporuku ili aktivnu promociju potpore federaciji dok potonji predstavlja određenu vrstu države, prepoznatljiv organizacijski oblik ili institucionalna činjenica čija je osnovna svrha omogućiti konstitutivnim jedinicama saveza sudjelovanje u procedurama donošenja odluka centralnih vlasti na bazi ustavnog utemeljenja.

dok sekundarne karakteristike uključuju izraženu dvodomnost⁷⁷, krut ustav i visoku sudsku kontrolnu instancu.⁷⁸ U pogledu nekih preciznijih karakteristika federalnih sustava Roland Watts identificirao je temeljna strukturna obilježja suvremenog federalizma, a to su:

- postojanje dvije razine vlasti neposredno biranih i izravno odgovornih njihovim građanima
- formalna ustavna raspodjela zakonodavnih i izvršnih nadležnosti i alokacija izvornih prihoda između dvije razine vlasti
- mogućnost institucionalnog zastupanja interesa regija organiziranih u federalne jedinice na saveznoj razini (dvodomni parlament)
- Savezni ustav nije promjenjiv bez suglasnosti većine federalnih jedinica
- postojanje nezavisne sudske instance koja odlučuje o sporovima između različitih nivoa vlasti
- regulacija procesa i postojanje institucija koje omogućuju međuvladinu suradnju na područjima u kojima se nadležnosti neizbježno preklapaju.⁷⁹

Ipak, jedna od dominantnih definicija je ona koja federalizam definira kao sustav koji uključuje *zajedničko upravljanje* i *samoupravljanje* konstitutivnih jedinica, bilo da su u pitanju povijesne regije, kantoni, države, länder, skupine i sl. Ujedno to je najupotrebljivija i najuvjerljivija definicija koja pogađa suštinu federalizma sintezom normativnih i praktičnih društveno-političkih implikacija. Naime, radi se o definiciji koju je dao ugledni teoretičar federalizma Daniel Elazar:

Nakon što je sve rečeno i urađeno, federalizam uključuje kombinaciju samovladavine i zajedničke vladavine, uređenje u kojem dvije ili više skupina ili država smatraju nužnim i poželjnim živjeti zajedno unutar neke vrste ustavnog okvira koji omogućava stranama da sačuvaju svoje vlastite integritete uz istovremeno osiguranje mira i stabilnosti raspodjelom vlasti u onim sferama gdje je to nužno (Elazar 1987, 1991: 8).⁸⁰

77 Dvodomnost ili bikameralizam – postojanje dvaju domova u državnom zastupničkom tijelu, od kojih jedan zastupa federalne jedinice, a drugi građane cijele federacije sukladno načelu »jedan čovjek – jedan glas«.

78 Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999., str. 4.

79 Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Ontario, 1996.

80 *When all is said and done, federalism involves the combination of self-rule and shared rule, an arrangement where two or more peoples or polities find it necessary and desirable to live together within some kind of constitutional framework that will allow all the parties to preserve their respective integrities while securing peace and stability through power-sharing in those spheres where it is necessary.*

Ovdje je lako uočljiva srodnost ključnih elemenata navedenih definicija s naprijed izloženim tumačenjem bh. ustavne kategorije konstitutivnosti. Naime, konstitutivni narodi imaju sve inherentne ustavne karakteristike federalnih sastavnica i kao takvi su legitimni akteri procesa federalizacije o kojem govori Elazar.

Unutar navedene definicije važan je element *samovladavine (self-rule)* koja predstavlja sposobnost konstitutivne sastavnice za autonomnim vladanjem na određenom teritoriju ili, ako je riječ o neteritorijalnoj sastavnici, sposobnost raspolaganja institucijama i resursima koji su u funkciji dugoročnog očuvanja skupine i njenoga političkog statusa, kao i ravnopravnosti s drugim skupinama s kojima dijeli ravnopravan ustavni status.

Zajednička vladavina (shared rule), s druge strane, predstavlja sposobnost sudjelovanja u jedinstvenoj vlasti koja je ista i simetrično se odnosi na sve konstitutivne segmente. U Elazarovoj definiciji naziru se različite konsekvence primjene dva načela »samovladavine« i »zajedničke vladavine« na teritorijalne jedinice i konstitutivne skupine, koje on posebno ne razlaže iako u svojoj definiciji implicira mogućnost federiranja kako teritorijalnih regija tako i skupina.

Naime, opseg i dubina teritorijalnog samovladanja/samoupravljanja određeni su unutarnjim fizičkim granicama i ustavno definiranim nadležnostima, što nije jednostavno primjenjivo na konstitutivne skupine. Istina, identitarne skupine mogu federirati kroz teritorijalne aranžmane bilo normativno i/ili *de facto*,⁸¹ ali u situacijama kada se skupina ne poklapa s teritorijem potencijal samoodlučivanja treba se sagledati na alternativne načine: kroz institucionalno-proceduralne i normativne mehanizme (konsocijacija) koji će čuvati i artikulirati politički identitet skupine i jačati njen potencijal kroz institucije važne za očuvanje njenoga političkog statusa (oblici teritorijalne i neteritorijalne autonomije u okviru šireg federalnog aranžmana), u funkciji gospodarske, društvene i kulturne održivosti.

Što se tiče načela *suodlučivanja* koje se realizira kroz odgovarajuće institucije zajedničke vladavine, važno je naglasiti da se ono, kada je u pitanju kapacitet skupine, afirmira kroz mehanizme osiguranja institucionalne ravnopravnosti, odnosno konsocijacijska rješenja koja u praksi

81 Tako npr. u Bosni i Hercegovini suprotno odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH, u stvarnosti RS figurira kao entitet srpskog naroda, a Federacija kao entitet u kojem se bošnjački narod sve više profilira kao temeljni, a hrvatski kao manjinski. Za šire pojašnjenje vidjeti u D. Banović, S. Gavrić, »Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini«, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010., str. 159-180 (str. 170-171).

često podrazumijevaju paritetnu zastupljenost u institucijama u kojima se zajedničke odluke najčešće donose konsenzusom ili putem specijalnih i/ili supervećina.

Pored federalizma Elazar definira i *federaciju*, kao vladavinu sačinjenu od više povezanih konstitutivnih sastavnica i snažne središnje vlade, pri čemu svaka od sastavnica posjeduje vlastite ovlasti prenesene od naroda. (Elazar 1987: 7). U primjeni ove definicije na bh. društveno-političku stvarnost konstitutivni narodi nameću se kao ustavne sastavnice, koje navodi Elazar, dok su njihovi legitimni politički izabranici zapravo ovlašteni predstavnici naroda. Ovom definicijom Elazar, suprotno često uvriježenom mišljenju, daje federaciji *integrativni potencijal* budući da implicira uzajamnu ovisnost federalnih jedinica, ali i njihovu povezanost s građanima, što je važno uporište demokracije, transparentnosti, vladavine zakona i dobrog upravljanja, a ujedno i pozitivna poruka o mogućnosti unapređenja vlastitog bh. modela federacije naroda.

Na koncu, vidljivo je da su u Elazarovoj definiciji federalizma sadržane izražene vrijednosne konotacije, dok federaciju praktično opisuje kao oblik vladavine zasnovan na određenju statusa i pravila interakcije između federalnih sastavnica (skupina i/ili teritorija) i centralne (zajedničke) razine vlasti. Eksplicitno razlikovanje federalizma i federacije postavlja i Michael Burgess: *Razlika između federalizma i federacije je ta da prvi znači preporuku ili aktivnu promociju potpore federaciji dok potonji predstavlja određenu vrstu države, prepoznatljiv organizacijski oblik ili institucionalnu činjenicu čija je osnovna svrha omogućiti konstitutivnim jedinicama saveza sudjelovanje u procedurama donošenja odluka centralnih vlasti na bazi ustavnog utemeljenja.* (Burgess 2006: 2-3)⁸²

Među specifičnim prednostima federalizma posebno se ističe ta da je vlast bliža građanima i oni se lakše uključuju u političke procese, koji su im razumljiviji i podložniji njihovom utjecaju na razini nižoj od državne. S druge strane uspostavlja se funkcionalan demokratsko-pluralistički okvir koji uvažava, štiti i praktično-politički operacionalizira ustavno artikuliranu različitost, koja se u BiH prije svega ogleda u postojanju konstitutivnih naroda kao ustavnih kategorija⁸³.

82 O razlici federalizma kao političke ideologije i federacije kao ustrojstvenog modela države opširnije i u M. Burgess, A. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, University of Toronto Press, 1993.

83 Federalizam pruža brojne druge prednosti na način da: 1. Jača demokraciju pružajući mogućnost etničkim, religijskim, rasnim i jezičnim zajednicama da profitiraju od ujedinjenja, a da se pri tomu u potpunosti ne trebaju odreći suvereniteta ili temeljnih prava, samoupravljanja i komunalnog identiteta; 2. Federalna država štiti i potiče raznovrsnost demokratskih političkih zajednica različite brojnosti, što otvara prostor za različite tipove i razine građanskog sudjelovanja i upravljanja

U tom smislu federalizam u Bosni i Hercegovini trebao bi biti proces čije je temeljno polazište konstitutivnost odnosno ravnopravnost naroda. Federacija bi, shodno tome, trebala biti oblik vladavine proizveden iz bosanskohercegovačkog federalizma tj. procesa federalizacije, procesa u kojem konstitutivnost odnosno ravnopravnost konstitutivnih naroda dobiva svoj primjeren ustavno-pravni i institucionalno-teritorijalni oblik prilagođen specifičnostima bosanskohercegovačke društvene zajednice.

3.1.1.3. Multinacionalni federalizam

Najvažnije je pitanje može li federacija biti inherentno multinacionalna/multietnička ili nacionalna. Po jednoj školi mišljenja, 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. Prva multinacionalna federacija bila je Švicarska, ustanovljena 1848., a zatim Kanada, ustanovljena 1867. godine. Multinacionalne su federacije također Belgija, Burma (Mjanmar), Etiopija, Indija, JAR, Malezija, Nigerija i Rusija, dok su nekada multinacionalno federativno uređenje imali Kamerun i Pakistan. Na drugoj strani postoje nacionalne, tj. nacionalno homogene federacije koje reflektiraju težnju za izgradnjom jedinstvene nacije, te za eliminiranjem unutarnjih nacionalnih, čak i etničkih razlika. Paradigmatski primjeri takvog pristupa su Argentina, Australija, Austrija, Brazil, Meksiko, Njemačka, UAE i Venezuela.

Navedeni su primjeri značajni jer pružaju uvid u praktično primjenjive kriterije, koji su predmet čestih diskusija među intelektualnim i političkim elitama u BiH, gdje odnos prema »građanskom« i »nacionalnom« predstavlja ključ za razumijevanje i prihvaćanje federalizma. Bosna i Hercegovina je formalna multinacionalna federacija s konfederativnim, konsocijacijskim i korporativnim elementima. Stoga je relevantno naglasiti specifični pristup federalizmu kao sredstvu akomodiranja pojedinačnih etno-nacionalnih zahtjeva, koje su različite države primjenjivale kako bi odgovorile svojim unutarnjim etničkim, jezičnim, kulturnim ili nacionalnim razlikama.

zasnovanog na prilagodbi ljudskom diverzitetu; 3. Potiče uzajamnu pomoć i preraspodjelu resursa (npr. razni grantovi, transferi, raspodjela prihoda) prema konstitutivnim i lokalnim instancama koje ne mogu u potpunosti udovoljiti vlastitim potrebama; 4. Pomaže očuvanje kulturalne, religijske, etničke, jezične, političke, gospodarske i društvene različitosti; 5. Daje većem broju skupina/etnijska mogućnost pristupa vlasti (time i veći interes za stabilnost sustava); 6. Lokalna autonomija može biti prihvatljiv način rješavanja pluraliteta interesa (očuvanja mira); 7. Dvostruki identiteti mogu stabilizirati državu itd.

U usporedbi s federalistima koji federalizam promatraju kao sredstvo nadilaženja pojedinih etničkih i nacionalnih identiteta, multinacionalni federalisti promoviraju ideju federacije kao političkog okvira za narode koji koji prihvaćaju život u okrilju zajedničke države, ostajući istovremeno različiti po identitetu, jeziku i kulturi. Oni eksplicitno odbijaju ciljeve čvrste integracije i/ili asimilacije koje postavljaju nacionalni i postnacionalni federalisti, te pokušavaju institucionalno zaštititi prava svakoga naroda na političko samoodređenje kroz određeni oblik političke autonomije. Njihova je temeljna ideja da je dvostruka lojalnost, istovremeno svojoj etničkoj skupini/političkoj zajednici i multinacionalnoj federativnoj državi sasvim ostvariva i poželjna. Nasuprot ideje nacije-države, koja negira mogućnost nacionalnog pluralizma unutar jedne države, stoji ideja multinacionalne federalne države, koja uvodi pluralizam nacija kao temelj prihvaćanja zajedničkoga državnog okvira.

To je tako jer multinacionalni federalizam pretpostavlja slobodu i jednakost svih građana – pojedinaca kao najvažnije vrednote liberalne demokracije. On, međutim, suprotno protoliberalnoj ideji »apstraktnog individualizma« i mitu o »etno-kulturnoj neutralnosti« države, zastupa stav da individualna prava svakog pojedinca trebaju uključivati i pravo pripadnosti vlastitoj societalnoj kulturi, što je razumljivo s obzirom na ulogu koju ona ima u formiranju individue te očuvanju njenog identiteta i samosvijesti. Individualna sloboda, shvaćena kao mogućnost razložnog izbora, usko je povezana s pripadnošću određenoj societalnoj kulturi, te stoga pitanja kulturne pripadnosti trebaju biti inkorporirana u temeljne liberalne principe. Na operativno-političkoj razini to podrazumijeva neophodnost osiguravanja institucionalne zaštite i mogućnost društvene promocije i zastupanja kulturnih/etničkih/nacionalnih zajednica, uključujući i manjinske. Najambiciozniji su multinacionalni federalisti danas oni koji teže razvitku Europske unije od njezine inicijalne konfederativne forme u eksplicitnu multinacionalnu federaciju.

Primjer transformacije EU u smjeru koji je izrazito kompatibilan s načelima federalizma pokazao se kao poučan i veoma koristan i za njezine pojedinačne članice. Neke među njima su paralelno s jačanjem federalističkih tendencija i federalnih struktura na razini te naddržavne tvorevine počele uvoditi, a u slučaju od ranije federalno ustrojenih država osnaživati, federalističke tendencije i federalne strukture unutar vlastitoga ustavnog poretka.⁸⁴ Time su povećale kompatibilnost svojih

84 <http://www.idpi.ba/utjecaj-europskih-integracija-na-model-politicke-organizacije-zema-lja-clanica-i>

organizacijskih principa i politika s onima koji se nalaze u temelju Europske unije kao danas praktično najučinkovitije multinacionalne federacije na svijetu. Iste tendencije, premda u nekim slučajevima i negativne posljedice njihovog nepostojanja, bile su ili ostale primjetne i u zemljama kandidatima za članstvo u EU. S obzirom na postojanje tog trenda koji se diljem europskog kontinenta manifestirao gotovo kao znanstvena činjenica, pogotovo u zemljama koje imaju značajne povijesne i etničko-demografske sličnosti s BiH, treba naglasiti da je multinacionalni federalizam Europske unije nezaobilazni uzor za BiH ne samo na razini njezine vanjske politike nego možda i prije kao vrijednosni i teorijsko-metodološki okvir ustavnog i administrativnog ustroja.

Za Bosnu i Hercegovinu je ključni aspekt multinacionalnog federalizma činjenica da on praktično ukida potrebu da svaka zajednica, uključujući i manjinske, ima vlastitu državu. Ako u bilo kojoj zemlji postoji nacionalni/etnički pluralizam, podržan odgovarajućim ustavno-institucionalnim aranžmanima, nije nužno, niti preporučljivo da svaka etnička grupa ili politička zajednica teži formiranju vlastite države-nacije. Za razliku od jakobinskog unitarizma i manjinskog separatizma i iredentizma, koji funkcioniraju samo u okviru koncepta identitetski homogene države-nacije, multinacionalni federalizam nudi mogućnost da se državne i etničke granice, pa čak ni etničke i granice federalnih jedinica uopće ne trebaju preklapati, i to bez značajnih negativnih posljedica po prava i položaj zajednica koje ostaju van granica federalne jedinice u kojima su njihovi sunarodnjaci većina. Rješenja sukladna ovakvim pogledima usmjerena su ka upravljanju različitostima u smislu etničke i nacionalne izmiješanosti, te stoga sugeriraju ustanovljenje etnički/nacionalno relativno homogenih administrativno-teritorijalnih podržavnih jedinica, koje služe kao instrument međuetničke i međunacionalne harmonizacije. Multinacionalni federalizam u tom smislu odbacuje stavove svojstvene unitarizmu i nacionalnom federalizmu da samoopredjeljenje etničkih i nacionalnih manjina, te zajednica uopće, nužno treba biti u suprotnosti s teritorijalnim integritetom države.

Multinacionalni federalizam može proisteći iz stvaranja zajednice samoupravnih etničkih zajednica, kao što je bio slučaj u Švicarskoj. Za razliku od toga, u slučajevima gdje unutar postojećih država problemi prouzročeni etničkim/nacionalnim pluralizmom nisu pravovremeno razriješeni na zadovoljavajući način iz točke gledišta etnosa/nacija i njihovih odgovarajućih grupnih prava, uključujući i manjinska, multinacionalni federalizam pruža mogućnost pažljivog i učinkovitog demokratskog inženjeringa, kojim se mogu postići određene prilagodbe unutarnje

administrativno-teritorijalne organizacije države. Takav se scenarij dogodio u Kanadi, kad su kanadske provincije Ontario i Quebec razgraničene sukladno granici jezičnih zona. To se također dogodilo u Indiji tijekom borbe za neovisnost predvođene Nehruom, koji je u nekoliko slučajeva dozvolio promjene unutarnjih granica među saveznom državama (federalnim jedinicama) kako bi se izašlo u susret interesima određenih manjina. Uz to je Švicarska 1979. godine formirala novi kanton pod imenom Jura (s francuskom jezičnom i katoličkom vjerskom većinom), koji je izdvojen iz kantona Bern sa izrazitom njemačkom i protestantskom većinom stanovništva.

U slučajevima kad administrativno-teritorijalna jedinica ne obuhvaća sve pripadnike neke etničke/nacionalne zajednice, tj. kad izvan te jedinice živi značajan dio pripadnika te zajednice, multinacionalni federalizam može poprimiti određene forme »korporativnog« ili »institucionalnog« federalizma (korporativna/institucionalna autonomija, utemeljena na neteritorijalnoj osnovi). Među suvremenim državama, instrumenti korporativnog federalizma prakticiraju se u Belgiji i Kanadi. Potreba za elementima korporativnog federalizma obično nastaje kada je nužno razriješiti status određenog broja ljudi koji žive izvan granica federalne jedinice u kojoj pripadnici njihove zajednice predstavljaju većinu (npr. pripadnici kanadske frankofone zajednice koji žive izvan Quebeca i anglofone zajednice u toj provinciji, belgijska flamanska populacija u Valoniji i valonska u Flandriji itd.). U tim slučajevima briga i odgovornost za dobrobit članova neke zajednice koji žive izvan vlastite nacionalno-teritorijalne jedinice mogu biti povjereni bilo tijelima na federalnoj (državnoj) razini vlasti bilo federalnoj jedinici u kojoj većinu stanovnika čine upravo pripadnici te zajednice.

Korporativni federalizam može biti posebno zanimljiv tamo gdje promjena postojećih unutarnjih granica ne može polučiti odgovarajuće rezultate uslijed etničko-nacionalne izmiješanosti ili opstrukcije koju vrši postojeća državna vlast koju obnašaju pripadnici dominantnih skupina, te koja se protivi uvođenju teritorijalnih jedinica koje bi odgovarale potrebama brojčano slabijih skupina. Ukoliko multinacionalni federalizam nije cjelovito proveden, tj. ako on odgovara zahtjevima samo nekih, a ne svih ustavno definiranih skupina, ili ako ne može biti primijenjen iz bilo kog razloga, utoliko se za rješenjima treba tragati na polju konsocijacije, koja predstavlja alternativan oblik demokracije i kao takav zavređuje posebno razmatranje, samostalno i u odnosu na federalizam.

3.1.1.4. Konsocijacija i konsocijacijska demokracija

Sredinom prošlog stoljeća većinska zapadnoeuropska politološka misao bila je zaokupljena pitanjima stabilnosti i demokratičnosti političkih sustava. U to vrijeme kao osnovni uvjet stabilne i demokratske političke vladavine nametala se društvena defragmentacija i integracija socijalno, etnički, religijski i kulturno heterogenih skupina. Prevladavalo je mišljenje da je »podjele« te vrste potrebno prevladati kako bi se ostvarili ciljevi stabilnosti i demokracije. Takav, u to vrijeme dominantan stav, doveo je u pitanje nizozemski znanstvenik Arend Lijphart koji se danas smatra ocem konsocijacije. Prije svega u radovima »Politika akomodacije: pluralizam i demokracija u Nizozemskoj«⁸⁵ i »Demokracija u pluralnim društvima«⁸⁶ razvio je teoriju konsocijacijske demokracije. Inspiraciju za formuliranje svojih politoloških stavova pronašao je u nizozemskom društvu koje je u to vrijeme još uvijek bilo podijeljeno, uglavnom po religijskim i klasnim šavovima, no ipak demokratski napredno. Stoga je u svojoj knjizi *Politika akomodacije* kao ključ političke stabilnosti naveo »duh akomodacije« koji se sastoji u sposobnosti rješavanja polarizirajućih pitanja i sukoba zauzimanjem pragmatičnog pristupa zasnovanog na minimalnom postojećem konsenzusu. Time je ujedno elaborirao i praktično primijenio dogovornu koncepciju elita koja je doprinijela unapređenju demokratskog razvoja Nizozemske. Stoga je Lijphart i došao na ideju da jedno takvo pozitivno iskustvo pretoči u politološko-teorijski koncept konsocijacije, zaključujući na kraju svoga istaknutog djela da se model akomodacije može primijeniti i na druge zemlje s dubokim društvenim rascjepima. Međutim, kao ključan činitelj izdvojio je *kvalitetu liderstva*, koja je u Nizozemskoj bila na visokoj razini.

Premda bazirane na iskustvu jedne zapadne zemlje njegove ideje će kasnije naći primjenu za rješavanje konflikta u zemljama kao što su Sjeverna Irska i JAR. U svom drugom značajnom djelu »Demokracija u pluralnim društvima« Lijphart je uveo komparativnu perspektivu istražujući političke sustave nekoliko zemalja: Nizozemske, Belgije, Švicarske i Austrije. U tom djelu on razvija opći koncept *konsocijacijske demokracije* koji primjenjuje na više pluralnih društava (npr. Kanadu, Izrael, Libanon, Indoneziju), čime je konsocijacija prestala biti jedinstvena pojava karakteristična za Nizozemsku, već opći fenomen. U osnovi Lijphart je kreirao teoriju koja može omogućiti stabilnost sustava i u okolnostima

85 Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968.

86 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, 1977.

velike društvene fragmentiranosti. Stoga je uveo pojam konsocijacijske demokracije koja se zasniva na četiri temeljne karakteristike:

1. Velika koalicija (koja suprotno Westminsterском modelu zasnovanom na potrebnjoj apsolutnoj većini, podrazumijeva uključenje što šireg spektra političkih subjekata koji imaju potreban legitimitet i jasnu reprezentativnu funkciju u odnosu na ključne segmente društva)⁸⁷
2. Mogućnost uzajamnog veta (pri kojem svaka skupina ima mogućnost usporiti ili blokirati proces donošenja odluka ako ocijeni da joj može nanijeti štetu)
3. Proporcionalnost (ključne institucije trebaju reflektirati ukupnu populaciju kako bi se osigurao legitimitet donošenja odluka na najvišoj razini)
4. Visoka razina autonomije za svaki od segmenata (bilo teritorijalna ili institucionalna).

Suvremeni konsocijacionalizam, kao takav, dakle, počiva na dva bitna aspekta:

1. Pluralnost društva sa vidljivim rascjepima
2. Suradnja elita iz različitih segmenata u okviru uspostavljenih konsocijacijskih struktura.

Pored federalizma, koji se u osnovi sastoji u podjeli vlasti između centra i regija, konsocijacija predstavlja drugi model raspodjele vlasti u modernim državama koji inkorporira nacionalne različitosti. Pri tome, specifičnost konsocijacije u odnosu na federalizam je ta što se zasniva na horizontalnoj podjeli vlasti u centru, za razliku od federalizma koji se temelji na vertikalnoj podjeli vlasti između centra i teritorijalnih federalnih sastavnica.

Konsocijacija kao horizontalni način raspodjele vlasti među konstitutivnim skupinama i njihovim političkim elitama, koristi se prvenstveno kako bi se kanalizirali i prevladali društveni sukobi. Međutim, u kombinaciji s vertikalnim pluralističko-demokratskim oblicima kao što su federalizam i devolucija⁸⁸ on može pomoći ostvarivanju i nešto

87 Pored navedenog vrijednosno-normativnog »velika koalicija« ima i praktično-pragmatično opravdanje koje je zapravo odgovor na najčešći prigovor konsocijaciji – da je ona nedemokratska, i to prvenstveno iz razloga što ne dopušta nikakvu opoziciju, koja se kao takva ne može boriti protiv pozicije a da se pri tom ne bori protiv samog sustava. S druge strane, ako su stranke vezane za društvene skupine (kao što je to slučaj u BiH), bez primjene ovog najvažnijeg konsocijativnog načela može se vrlo lako desiti da čitava jedna politička skupina (pa čak i narod) ostane vječita opozicija, što uzrokuje nedemokratičnost sustava i *de facto* razvlaštenost konstitutivnih segmenata društva.

88 Devolucija se u najkraćem očituje kroz prenos vlasti s centralnih na regionalne organe, pri čemu su nadležnosti nižih jedinica široke približno kao što su široke i nadležnosti centralnih vlasti. Podjela ovlasti propisana je običnim zakonima, a ne ustavom kao što je to slučaj s federalizmom.

ambicioznijih ciljeva, kao što su stabilan i progresivan društveno-politički sustav. Konsocijacijska demokracija u tom smislu predstavlja kombinaciju konsocijacije i federalizma, a karakterizira je maksimizacija vladajuće koalicije i uključenje u proces upravljanja svih relevantnih društveno-političkih skupina, razmjerno njihovoj veličini i izbornoj potpori.⁸⁹ Konsocijacijska demokracija u cjelini kao takva služi uspostavi odgovarajućeg funkcionalnog ekvilibrija između institucionalnog aranžmana i vertikalne podjele vlasti.⁹⁰

Stoga je John McGarry, sjevernoirski politolog, uz zanimljiva i lucidna razmatranja vrijednosti, načela i modela federalizma, ponudio⁹¹ četiri kriterija koje smatra ključnim za funkcioniranje multinacionalnih federalnih država, među koje je uvrstio i konsocijaciju. Ti su kriteriji, ukratko, sljedeći:

1. da istinska (demokratska) multinacionalna federacija ima više šansi za opstanak nego pseudo federacija
2. da dragovoljno pridruživanje, kao i ostanak unutar multinacionalnih federacija daje više izgleda za održavanje demokratskih uvjeta nego što je slučaj s federacijama čije su sastavnice »natjerane« na zajedništvo
3. da ekonomski prosperitetne multinacionalne federacije (ili države uopće) imaju više šansi za opstanak nego one koje to nisu
4. nacionalne zajednice unutar multinacionalne federacije ne samo da trebaju imati samoupravu nego također i konsocijacijski utemeljenu administraciju.

Ova su četiri uvjeta ovdje samo pobrojana bez daljnjeg elaboriranja i tumačenja McGarryjevih promišljanja, budući da pokazuju sintetsku mogućnost povezivanja konsocijacije i federalizma iako je u osnovi riječ o različitim konceptima, čijim se kombiniranjem mogu ostvariti sinergijski efekti povoljni po opće demokratske tokove. Ovdje iznesen osvrt na McGarryjeve uvjete relevantan je i u vezi s ranije iznesenim težnjama da

Najizrazitiji primer devolucije je Ujedinjeno Kraljevstvo sa asimetričnom regionalizacijom i različitim razinama autonomije u Welsu, Severnoj Irskoj i Škotskoj. Federalni tip podjele i balansiranja moći podrazumeva široke nadležnosti nižih jedinica vlasti, ograničene nadležnosti centralnih vlasti i ustavnu podjelu ovlašćenja.

89 Zoran Krstić, »Federalizam i devolucija kao pretpostavka demokracije u podijeljenim društvima«, *Status*, br. 17, Mostar, 2014., str. 117.

90 Ibid.

91 Njegov ekspozé pod nazivom »Federalism as a method of regulating ethnic conflicts«, na konferenciji »From division of power to democracy: post conflict institution in ethnically divided societies«, održanoj u Londonu, Ontario, Kanada, 9. i 10. studenoga 2002., iz John McGarry, »Federalizam (federacija) kao metoda reguliranja etničkih sukoba«, prevela Gordana Matić, *Status*, br. 10, Mostar, 2006., str. 50-77.

se podrži traganje za mogućim opcijama za Bosnu i Hercegovinu. U tom smislu, model multinacionalnog federalizma, ojačan konsocijacijskim načelima i mehanizmima, djeluje primamljivim rješenjem za Bosnu i Hercegovinu, o čemu se u daljnjem tekstu detaljnije argumentira.

3.1.1.5. Multinacionalni federalizam kao moguće rješenje za BiH

Temeljni konsenzus svih relevantnih društveno-političkih skupina i činitelja u Bosni i Hercegovini ustanovljen je glede njezinog nefunkcioniranja pod postojećim ustavnim odredbama, što prouzrokuje podijeljeno društvo i nestabilnu državu. Kada je, međutim, u pitanju definiranje postojećeg ustavnog okvira, različiti pogledi dolaze do izražaja. Teoretičari prava i politike promatraju BiH kao asimetričnu konfederalno-federalnu državnu zajednicu, na koju se često primjenjuju i kvalifikacije »decentralizirana država« i »kompleksna sui generis federacija«. Jedna je od najinteresantnijih definicija Mirjane Kasapović, po kojoj BiH predstavlja »ustavnu konsocijacijsku demokraciju«⁹².

Ovakvu definiciju Kasapović pojašnjava kroz tri ustavnopravne dimenzije uređenja BiH:⁹³

1. Teritorijalnu autonomiju nacionalnih jedinica: entiteta i županija
2. Proporcionalnost i paritet kao temeljne principe funkcioniranja političkih institucija
3. Konsenzus, kvalificiranu većinu i pravo veta kao pravila za donošenje odluka.

Takav ustavni ustroj bio je ustanovljen kao najkompliciraniji politički sustav u Europi. On se sastoji od 14 ustava – jednoga na državnoj razini, dva na entitetskoj, deset na županijskoj i jednoga za Brčko distrikt BiH. Odluke, zakoni i uredbe se donose u 14 zastupničkih tijela, 14 vlada i više od 200 ministarstava, u čemu mnogi analitičari nalaze glavni uzrok neučinkovitosti političkog sustava BiH. M. Kasapović, međutim, tvrdi da je konsocijacijska demokracija jedini mogući model reguliranja političkih odnosa koji garantira održivost države i demokracije u vjerski i etnički duboko podijeljenom društvu BiH.⁹⁴ Ona u svojoj interpretaciji uzroka neučinkovitosti demokracije u BiH spominje tri uzroka:

92 Mirjana Kasapović, »Bosna i Hercegovina: deset godina nakon Dayton«, *Status*, br. 9, Mostar, 2006., str. 63.

93 *Ibid.*, str. 63-65.

94 *Ibid.*, str. 65.

1. Nepostojanje minimalnog konsenzusa tri konstitutivne nacionalne skupine (Bošnjaka, Srba i Hrvata) o granicama političke zajednice
2. Nepostojanje konsenzusa među elitama sva tri konstitutivna naroda o poželjnom političkom sustavu, tj. nepostojanje eksplicitnog stava među tim elitama da postojeći ustavno-politički sustav treba zadržati
3. Postojanje međusobno neuskladivih strategija međunarodne zajednice u pokušajima izgradnje demokratske države.⁹⁵

Među opcijama za budućnost BiH Kasapović vidi tri mogućnosti:

1. Podjela države na tri odvojene homogene nacionalne države
2. Transformacija podijeljenog društva u nepodijeljeno kroz asimilacijske procese
3. Prihvatanje pluralnog društva i konsocijacijske demokracije.⁹⁶

S obzirom da prva opcija izgleda neostvarivom uslijed volje međunarodne zajednice koja je čvrsto protiv podjele Bosne i Hercegovine, kao i druga opcija uslijed činjenice da ne postoji dovoljno brojan i kulturno dominantan narod koji bi mogao nametnuti svoju kulturnu paradigmu ostalome dijelu društva, Kasapović drži treću opciju jedinim mogućim pravcem napredovanja. Iz tog razloga ona sugerira prihvatanje realnosti od strane ključnih političkih činitelja: »život u podijeljenom društvu pod konsocijacijskom demokracijom«⁹⁷. Kako bi se ustanovila učinkovita konsocijacijska demokracija, ona smatra 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 postoje prijedlozi za federaciju tri etnički utemeljene federalne jedinice koje korespondiraju modelu multinacionalnog federalizma kako ga je objasnio McGarry.

Postoji očigledna asimetrija u smislu primjene prava na samovladavinu, koje je ključna komponenta multinacionalnog federalizma. U tom smislu dvije konstitutivne skupine, Bošnjaci i Hrvati, dijele jednu federalno-administrativnu jedinicu (entitet Federaciju BiH), dok srpska većina postoji u cijelom entitetu Republika Srpska. Može se tvrditi da je princip »zajedničke vladavine« (konsocijacijski aranžman) značajniji za Bosnu i Hercegovinu, s obzirom da je on također relevantna značajka multinacionalnog federalizma. Zajednička vladavina postoji na svim razinama osim općinske, a njeni su mehanizmi prije svega proporcionalnost i

95 Ibid.

96 Ibid.

97 Ibid., str. 69.

paritet – posebno istaknuti na državnoj razini, a također i konsenzualno odlučivanje i pravo veta kao pravila za donošenje odluka. Iz tih razloga Kasapović definira BiH kao ustavnu konsocijacijsku demokraciju, doduše duboko inhibiranu njezinim izrazitim specifičnostima. Ako promatramo princip prava na samovladavinu u BiH, može se vidjeti da je ono neravnomjerno raspoređeno. Sukladno tom principu, svaka bi nacija u BiH trebala imati pravo na određenu formu i razinu administrativno-teritorijalne tj. institucionalnu autonomiju i samovladavinu. To je pravo izravno primijenjeno u slučaju Republike Srpske, dok je u Federaciji BiH ono operacionalizirano neizravno. Već spomenuto nepostojanje samovladavine može se vidjeti iz prilično često opisivanje bh. ustroja kao »dva entiteta, tri naroda«, koje jasno sugerira da svi narodi ne konzumiraju federalne kapacitete i prava na istoj razini.

3.1.1.6. Zaključno: neke od prednosti suvremenog federalizma za BiH

Suvremeni federalizam nije samo pitanje teritorijalne organizacije i odnosa između različitih razina vladanja. Prednost federativnog uređenja počiva na koncepciji policentričnoga ustavnog poretka koji sadrži inherentne prednosti u odnosu na unitarno-centralizirane ili konfederalne političke sustave. Naime, centralizirani sustavi povijesno su se pokazali nedoraslim složenim izazovima suvremenog upravljanja u pogledu učinkovitosti i pristupačnosti građanima, ali i prema temeljnim demokratskim načelima kao što su supsidijarnost i inkluzija, dok su konfederalni aranžmani praktično iščezli s političke mape svijeta. Ipak nije uvijek bilo tako jer je na samim počecima svog razvoja federalizam često smatran slabim i tranzicijskim oblikom vlasti koji je bio prepreka nacionalnoj homogenizaciji i jedinstvu.⁹⁸

Suprotno tome danas Michael Burgess zapaža da su federalizam i federacija koncepti koji se koriste za razumijevanje »svojevoljnog organiziranja i reorganiziranja naroda da bi živjeli jedni uz druge u mirnom susjedskom udruživanju (i) organizacije međuljudskih odnosa u cilju postizanja blagostanja«. ⁹⁹ Daniel R. Kempton, drugim riječima rečeno, dodaje da se federalizam trenutno smatra zaštitnim znakom stabilne i

⁹⁸ Kao što je to bio slučaj s teoretičarima federalizma i dužnosnicima vlada (A. Tocqueville, H. J. Laski, C. J. Friedrich, Lord Bryce i dr.).

⁹⁹ Burgess, 2006: 2-3: *Razlika između federalizma i federacije je ta da prvi znači preporuku ili aktivnu promociju potpore federaciji dok potonji predstavlja određenu vrstu države, prepoznatljiv organizacijski oblik*

raznolike države¹⁰⁰. S tim u vezi mir i stabilnost i jesu strateški interesi bh. naroda, građana kao i države Bosne i Hercegovine u cjelini, a perspektive njihovog postizanja naviješta teorija i praksa komparativnog federalizma, prije svega multinacionalnog.

Suvremeni je federalizam ojačao demokraciju, pružajući mogućnost etničkim, religijskim, rasnim i jezičnim zajednicama da profitiraju od ujedinjenja, a da se pri tomu u potpunosti ne trebaju odreći suvereniteta ili temeljnih prava, samoupravljanja i komunalnog identiteta. Pored toga, federalna država štiti i potiče raznovrsnost demokratskih političkih zajednica različite veličine, što otvara prostor za različite tipove i razine građanskog sudjelovanja i upravljanja zasnovanog na prilagodbi ljudskom diverzitetu. U federalizmu veći broj skupina/etnijskih ima mogućnost pristupa vlasti, što povećava i njihov interes za očuvanjem stabilnosti sustava. Na taj način federalna rješenja čuvaju kulturalnu, religijsku, etničku, jezičnu, političku, gospodarsku i društvenu različitost, a lokalna autonomija prikazuje se kao prihvatljiv način institucionalizacije pluraliteta interesa u cilju očuvanja mira.

U pogledu funkcionalnosti polazišna je pretpostavka funkcionalnog i ekonomičnog upravljanja federalnim sustavom autonomija koju on pruža različitim društvenim segmentima. Naime, tamo gdje većinu usluga pružaju federalne regionalne sastavnice veća je i vjerojatnoća da će opterećenja korespondirati koristima, odnosno da će građani od javnog sektora dobiti ono za što su platili, umjesto da plaćaju usluge koje ne žele, ne trebaju ili pak ne dobiju. Pri tome razdiobu vlasti prati i razdioba resursa, kako bi konstitutivne sastavnice imale kapacitet zadovoljiti potrebe građana na razini onih nadležnosti koje im po ustavu pripadaju. Uz to, federalizam potiče uzajamnu pomoć i preraspodjelu resursa putem raznih grantova, transfera, raspodjele prihoda i sl. prema konstitutivnim i lokalnim instancama koje ne mogu u potpunosti udovoljiti vlastitim potrebama. U praksi se to vrši putem fiskalnog federalizma, kao sustava fiskalnog ujednačavanja kojim se amortiziraju razlike u pogledu finansijskih kapaciteta i postižu stvarni učinci društveno-političke solidarnosti.

Ipak, najveća prednost federalizma sastoji se u tome što on uvažava i adresira pluralističke društvene postavke te uspostavlja horizontalni društveni model koji inkorporira zahtjeve povijesnih skupina i teritorija kao priznatih ustavnih kategorija, ujednačavajući njihove pozicije

ili institucionalna činjenica čija je osnovna svrha omogućiti konstitutivnim jedinicama saveza sudjelovanje u procedurama donošenja odluka centralnih vlasti na bazi ustavnog utemeljenja.

100 Kempton, 2001: 202

u okvirima zajedničke (dogovorne) koncepcije pravičnosti. Na bazi tog pristupa proizlazi i temeljno načelo federalizma – *necentralizacija*, koja, za razliku od unitarnih modela, podrazumijeva postojanje više zasebnih – ravnopravnih centara koji uspostavljaju jedinstven institucionalno-pravni okvir zajedničkog djelovanja. S te strane federalizam se i razlikuje od obične decentralizacije, koja pretpostavlja postojanje jedinstvenog centra vlasti koji prenosi svoje ovlasti na niže administrativne razine.¹⁰¹ Iz te perspektive pomalo zvuči neprirodno govoriti o centralizaciji ili decentralizaciji federalnih sustava, premda u praksi te procese pokreću unutarnje tendencije interesnih razina, bilo da su centripetalnog (centralističkog) ili centrifugalnog (necentralističkog) karaktera.¹⁰²

U konkretnoj situaciji koja postoji u BiH, poseban je kvalitet rješenja utemeljenih na multinacionalnom federalizmu i konsocijacijskoj demokraciji u tome što bi ona mogla doprinijeti pomirenju oštro suprotstavljenih koncepcija nacije i države: etnofundamentalizma i šovinizma koji hipertrofira značaj etničke pripadnosti na račun skladnog i slobodnog suživota unutar jedinstvene države s jedne strane, te građanskog (državnog) nacionalizma koji prenaplašava koheziju države na način da dokida bilo kakvu političku relevantnost pripadnosti građana različitim nacijama, s druge strane. Artikuliranje ovih doktrina u njihovom »čistom« vidu doprinijelo je intenzitetu i produženju rata u BiH, a i danas sprječava stabilizaciju društva i normalno funkcioniranje političkog sustava. Umjesto »pobjede« bilo kojeg od ovih ekstremnih stajališta, nužno je transformirati etnonacionalizam u smislu njegovog usuglašavanja s liberalno-egalitarnim teorijama i praksama, ali i građanski nacionalizam u smislu usuglašavanja s principima etnokulturne pravde, te grupno-diferenciranih prava i sloboda. To usuglašavanje u konačnici vodi odbacivanju ideje proste nacije-države kao jedinog mogućeg i poželjnog oblika državnog ustrojstva, bilo da se ona zastupa s pozicije separatističkih politika (rigidni etnofundamentalizam) koje teže tome da svaka nacija dobije svoju etnonacionalnu državu, ili pak unitarističkih politika (državni nacionalizam jakobinskog tipa) koje teže tome da svaka

101 Ostrom, 1989:19

102 Centripetalne tendencije najčešće pokreću veće, snažnije federalne sastavnice koje često procese centralizacije tumače kao način integracije društva i države. Ove tendencije mogu doći i iz birokratsko-političkog miljea u federalnim državama koje imaju dovoljno razvijene federalne institucije s većim brojem vlastitih i dijeljenih ovlasti, te kao takve imaju na raspolaganju poluge odlučivanja koje se reflektiraju i na niže razine, a kao argument najčešće koriste gospodarski razvoj. S druge strane, centrifugalne su tendencije obično reakcija na centripetalno-centralizacijska kretanja, a potiču od gospodarski slabijih federalnih jedinica s malobrojnijom populacijom, dok je argument koji najčešće koriste kulturološke prirode u vidu zahtjeva za očuvanjem jezika, tradicije, običaja, kulture i sl.

država ima samo jednu naciju utemeljenu na većinskom narodu i njegovoj etnokulturi¹⁰³. Odbacivanje ovih krajnosti neprimjerenih demokratskom pluralnom društvu kroz prihvaćanje federalističko-konsocijacijskih načela i modela nosi i snažan potencijal za formiranje interkulturalnog građanstva kao temeljnog preduvjeta za stvaranje cjelovitog bosansko-hercegovačkog političkog naroda – demosa. Politički postupci pojedinih aktera koji su polazili od pretpostavke da takav demos danas već postoji, ili bi ga trebalo ultimativno nametnuti »odozgo«, ne samo da nisu doprinijeli njegovom stvaranju nego su i značajno umanjili izgleda za njegovo nastajanje.

Optimalan društveno-politički okvir za spomenutu transformaciju rigidnih etnopolitika s jedne i unitarističkih politika s druge strane osiguravaju federalističko-konsocijacijski modeli i aranžmani koji u konačnici vode izgradnji stabilne multinacionalne države i nastanku interkulturalnog građanstva. Temeljna pretpostavka takve transformacije je postizanje širokog društvenog i političkog konsenzusa oko poželjnosti i prihvatljivosti tih federalističko-konsocijacijskih aranžmana. Iz toga se može izvući zaključak da se procesi decentralizacije, federalizacije i primjene konsocijacijskih načela u Bosni i Hercegovini trebaju učinkovito i na održiv način provoditi. Prije toga se načela na kojima se ti procesi temelje trebaju transparentno i nedvojbeno prihvatiti, umjesto dosadašnje prakse njihovoga suštinskog odbacivanja i otvorenog sabotiranja, prisutne kod najvećeg dijela bošnjačkih i srpskih društvenih i političkih aktera. Tu praksu sabotiranja omogućuju manjkavosti sadašnjeg Ustava BiH koje ga čine neotpornim na zlouporabe.

Stoga politički sustav treba nadograditi elementima zaštite prava svih konstitutivnih naroda neovisno o njihovoj brojnosti i na razini cijele zemlje i na razini pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica. Logika postojećeg ustavnog ustroja BiH kao jednu od legitimnih varijanti te nadogradnje nameće i uvođenje entiteta ili federalne jedinice s hrvatskom većinom. Neovisno o izboru konkretnoga institucionalnog aranžmana, svi ti procesi podrazumijevaju suštinsko uzajamno priznavanje legitimiteta svih identitetskih skupina, u prvom redu konstitutivnih naroda kao povijesnih, društvenih, političkih i ustavnih činjenica unutar policentrične strukture BiH. Tek na temelju priznavanja spomenutog legitimiteta moguće je na odgovarajući način institucionalno urediti državu BiH. To uređenje može se provesti pomoću predstavničkih tijela u kojima

103 Ivan Vukoja, »Od liberalnog etnonacionalizma prema interkulturalnom građanstvu«, *Status*, br. 16, Mostar, 2013., str. 117-118.

su zastupljeni konstitutivni narodi, teritorijalnih entiteta u kojima oni imaju brojčanu većinu, ili pak izvjesnom kombinacijom neteritorijalnih i teritorijalnih ustrojstvenih elemenata.

U BiH gotovo niti jedan od federalističkih i konsocijacijskih aranžmana nije primijenjen dosljedno na cijelom državnom teritoriju i uz odgovarajuće pravne zapreke njihovim mogućim zlouporabama. Najvažnija karakteristika postojećeg ustavno-pravnog aranžmana, po mišljenju pojedinih istaknutih stručnjaka, leži u činjenici da je on Srbima i Bošnjacima omogućio djelomično rješavanje njihovih »nacionalnih pitanja« kroz *etno-entitetsku teritorijalizaciju*¹⁰⁴. »Daytonskim sporazumom uspostavljen je takav pravno-politički poredak koji jamči i osigurava zemaljski posjed Bošnjacima i Srbima u njihovim entitetima, a to znači tamo gdje su većina«¹⁰⁵. Pored toga što su u Federaciji BiH izrazita većina (preko 70 %) Bošnjaci su na granici apsolutne većine (50 %) i na razini BiH. Stoga njihove političke elite polažu pravo i na bošnjačku etno-teritorijalizaciju cijele države, zanemarujući činjenicu da je BiH u istoj mjeri i država Srba i Hrvata, te u izgradnji »građanske države« i »državne nacije – demosa« vide ostvarenje svojih maksimalističkih etnopolitičkih interesa: stvaranje bošnjačke nacije-države.¹⁰⁶

Zbog činjenice da svoje etno-nacionalističke politike mogu provoditi i kroz postojeće institucionalne okvire (Srbi kroz RS, Bošnjaci kroz Federaciju BiH i državu BiH) došlo je do djelomičnog »hlađenja« srpske i bošnjačke etnopolitike i njezinog utapanja u entitetske, državne i građanske politike. Postojećim državno-pravnim ustrojem, a osobito amandmanskim izmjenama izvornog Daytonskog i Washingtonskog ustava, te zloupotrebama određenih ustavno-zakonskih nedorečenosti, jedini konstitutivni narod kojem nije omogućena identifikacija s entitetskim i državnim strukturama su Hrvati. Stoga se Hrvati i na razini entiteta Federacije BiH i RS, a nešto manje i na razini BiH osjećaju kao »ugrožena manjina« koja je prisiljena u mnogo većoj mjeri voditi »etnopolitiku« nego što je to slučaj kod Bošnjaka i Srba.

104 Ugo Vlasisavljević, »Etnopolitika u doba njezina građanskoga prevladavanja (zašto rješavanje hrvatskoga pitanja ugrožava opstanak Bosne i Hercegovine?)«, u zborniku *IDENTITETI – KULTURE – JEZICI, Identitetska i kulturna raznolikost BiH i europske perspektive jednoga podijeljenog društva*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2015.

105 Ibid., str. 149.

106 Daytonski je sporazum (naglašavamo: s najviše moguće instance, u najvećoj mjeri međunarodnog kredibiliteta i legitimiteta) Bošnjacima potvrdio i zajamčio opstanak njihove nacionalne države Bosne i Hercegovine, a Srbima opstanak u državi s bošnjačkom većinom, što je podrazumijevalo administrativnu jedinicu s maksimumom dopustivih državnih ili kvazidržavnih atributa. Ibid., str. 141.

S obzirom da su entiteti u kojima su većina, Bošnjacima i Srbima omogućili određeni stupanj sublimacije vlastite etnopolitike (tj. prevođenja etnopolitike u obrasce i procedure moderne politike), postavlja se sasvim logično pitanje nije li onda rješenje »hrvatskog pitanja«, odnosno put »hlađenja« hrvatske etnopolitike uspostava (trećeg) entiteta u kojem bi Hrvati bili većina? Time bi se hrvatska politika modernizirala i deetnificirala makar u mjeri i na način kao i etnopolitike druga dva naroda, čime bi se stvorile pretpostavke za cjelovito rješavanje »hrvatskog nacionalnog pitanja« u BiH, ali i ispravila temeljna konstruktivna pogreška daytonskog ustroja izražena krilaticom »dva entiteta za tri konstitutivna naroda«. Jedan u kojem su većina Srbi, drugi u kojem su većina Bošnjaci, i Hrvati kao manjina u oba entiteta. Ne bi li stoga dosljedna primjena federalističko-konsocijacijskih načela i modela trebala značiti uspostavu entiteta s hrvatskom većinom, tzv. trećeg entiteta, i ispravljanje spomenute anomalije u njezinu mnogo logičniju i pravedniju inačicu: »tri entiteta za tri konstitutivna naroda«? Kad već Ustav BiH prepoznaje i imenuje tri naroda kao konstitutivna (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), i kad već postoje dva entiteta (jedan sa srpskom, drugi s bošnjačkom većinom), a pozivajući se na načelo jednakopravnosti konstitutivnih naroda, nije li sasvim logično, legitimno i politički opravdano tražiti uspostavu trećeg entiteta s hrvatskom većinom?

Entitet s hrvatskom većinom je u postojećim okolnostima svakako jedno od legitimnih rješenja za ostvarenje jednakopravnosti Hrvata s ostalim konstitutivnim narodima u BiH na poljima samoodlučivanja i suodlučivanja, što svakako jeste društveni, politički i ustavni imperativ. Imperativ jednakopravnosti ne može se, pri tom, ispuniti isključivo uvođenjem entiteta s hrvatskom većinom, jer se puna jednakopravnost treba osigurati i dijelovima hrvatskog naroda koji bi živjeli izvan spomenutog entiteta.

Bez obzira koji oblik institucionalnog izjednačavanja položaja sva tri konstitutivna naroda uzimali u obzir, za Bosnu i Hercegovinu federalizam predstavlja izgledan okvir, multinacionalni federalizam pravac, a plurinacionalna federacija poželjnu budućnost s perspektivom ostvarenja *pune statusne konstitutivnosti*, odnosno *teritorijalne i institucionalne ravnopravnosti* svih njenih konstitutivnih naroda. Takva perspektiva je legitimna i poželjna zbog činjenice da mir i prosperitet u suvremenom svijetu sve više nameću nužnost promicanja transnacionalnih odnosa federalnog karaktera i formiranje institucija vlasti zasnovanih na savezu/zavjetu (dobrovoljnom pristanku) umjesto osvajanju, koji funkcioniraju na volontarističkim osnovama, a ne na prinudi.

3.2. Temeljne vrijednosti i načela na koje se trebaju oslanjati modeli preustroja BiH i FBiH

U drugom poglavlju iznesen je povijesni pregled nastanka i funkcioniranja postojećih sustavnih anomalija političkog poretka BiH, te posljedica koje one proizvode po društveno-političku stabilnost zemlje. Iz tog pregleda može se izvući zaključak da se u raspravama o budućnosti Bosne i Hercegovine od samog rata, ali posljednjih godina sve češće, iznose stavovi o tome da je sadašnje političko i administrativno-teritorijalno uređenje neodrživo, te kako je potrebno provesti preustroj čitave države, ili barem Federacije BiH. Nameće se i zaključak da je međusobno uvažavanje, dogovor i suradnja legitimnih političkih predstavnika Bošnjaka, Hrvata i Srba, uvjet ne samo normalizacije i napretka nego, dugoročno gledajući, i opstanka Bosne i Hercegovine.

U proces ustavne reforme Bosne i Hercegovine moguće je krenuti tek kada se jasno dijagnosticiraju glavni nedostaci i problemi sadašnjeg ustavno-pravnog i institucionalnog stanja i kada se oko rezultata te dijagnoze postigne najširi konsenzus među legitimnim političkim predstavnicima svih konstitutivnih naroda. Na prvom mjestu po političkoj i društvenoj važnosti zasigurno je problem ustavno-pravne, institucionalne i političke nejednakopravnosti Hrvata u odnosu na Bošnjake u Federaciji BiH, pa bi stoga svaki prijedlog reforme i preustroja BiH, među ostalim, trebao ponuditi praktično primjenjive modele za postizanje jednakopravnosti.

Institucionalno i zakonsko jamstvo da Hrvati kao jedan od tri konstitutivna naroda u BiH mogu samostalno i slobodno izabrati svoje političke predstavnike, kao i pravna i politička sigurnost da će ih na svim razinama vlasti predstavljati isključivo oni politički predstavnici na koje su Hrvati prenijeli svoj većinski izborni legitimitet, prava su koja Hrvatima pripadaju i po Washingtonskom i Daytonskom sporazumu, i po ustavima BiH i FBiH, i po europskoj ustavno-pravno-političkoj tradiciji i suvremenosti. Konstitutivna prava Srba u FBiH, Bošnjaka i Hrvata u RS-u, kolektivna prava nacionalnih manjina, te individualna građanska i politička prava svih državljana BiH bez obzira u kojem entitetu živjeli i kojega kolektiviteta bili dio, također trebaju biti uvažena u maksimalno mogućoj mjeri i uključena u proces ustavne reforme BiH.

U posljednjih nekoliko godina formulirano je i u javnu sferu plasiran velik broj inicijativa koje su ponudile konkretne modele unutaršnjeg preustroja BiH. Te inicijative se, međutim, uglavnom temelje na izrazito različitim teorijskim i vrijednosnim pretpostavkama. Institucionalno i/

ili administrativno-teritorijalno osiguravanje jednakopravnosti tri konstitutivna naroda uz puno uvažavanje individualnih, skupno-specifičnih i građanskih prava i sloboda svih državljana BiH, stoga je najznačajnije i najzahtjevnije pravno-političko pitanje u BiH.

Prema važećem Ustavu koji BiH određuje kao federalnu, iako atipičnu državu, konstitutivni su narodi ustavne kategorije, tj. nositelji suvereniteta na kojima se temelji postojeći federativni ustroj. Konstitutivni narodi trebali bi svoju konstitutivnost praktično konzumirati i ostvarivati kako kroz teritorijalne, tako i kroz neteritorijalne aspekte federativnog političkog sustava. Na tim načelima trebao bi se temeljiti politički sustav koji je, pored Ustava, detaljnije definiran sistemskim i posebnim zakonima (npr. iznimno važnim Izbornim zakonom), koji stoga s Ustavom trebaju biti temeljito usklađeni, kako bi činili koherentan i funkcionalan pravni okvir demokratske multinacionalne federacije konstitutivnih naroda.

S tim u vezi Ustav u svojoj preambuli navodi Bošnjake, Hrvate i Srbe kao konstitutivne narode¹⁰⁷ države Bosne i Hercegovine, a jedna od karakteristika konstitutivnosti naroda ogleda se u određenom obliku i stupnju pravno-političkog subjektiviteta i autonomnosti nositelja konstitutivnosti (u slučaju BiH Bošnjaka, Hrvata i Srba). Da nije tako, Ustav ih ne bi poimenice navodio u svojoj preambuli. Stoga, u skladu s Ustavom, svaki model unutarnjeg uređenja treba osigurati punu institucionalnu

107 Premda je koncept konstitutivnosti uvelike ranije već razjašnjen, nismo se posebno bavili definicijama naroda s obzirom da su tri konstitutivna naroda eksplicitno navedene ustavne kategorije u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi prijepor oko definicije naroda veže se za zahtjev neke skupine koja nije ustavna kategorija, a koja zahtjeva priznanje u okviru nacionalnih (zahtjev priznanja unutar postojeće države) ili na razini međunarodnih sustava (zahtjev za vlastitom državom), kada se poseže za pravnom terminologijom kako bi se pokrenuli ili osnažili postojeći nacionalni zahtjevi. Ipak, potrebno je naglasiti da ne postoji jedinstvena definicija naroda, premda su u opticaju mnoge u akademskim ili međunarodnim stručnim krugovima. Ilustracije radi spomenut ćemo ovdje samo temeljitu definiciju UNESCO-a usvojenu 1989. godine na Međunarodnom sastanku stručnjaka o daljnjem proučavanju koncepta prava naroda. U konačnom izvješću i preporukama, skupina međunarodnih eksperata UNESCO-a definira »narod« na bazi niza objektivnih i subjektivnih kriterija:

1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features: (a) common historical tradition; (b) racial or ethnic identity; (c) cultural homogeneity; (d) linguistic unity; (e) religious or ideological affinity; (f) territorial connection; and (g) common economic life.
2. the group must be of a certain number which need not to be large (e.g. the people of micro States) but which must be more than a mere association of individuals within a state
3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people.
4. the group must have institutions or other means of expressing its characteristics and will for identity

U smislu objektivnih kriterija navedena definicija implicira da skupina treba biti prepoznatljiva u odnosu na druge skupine individua, dok je subjektivni kriterij individualna samosvijest unutar skupine koja pojedincu omogućava da sebe percipira kao pripadnika zasebne skupine. Važan element ove sveobuhvatne definicije je zastupljenost/predstavljanje – naime, individue koje pripadaju određenom narodu imaju političke/društvene strukture kroz koje ostvaruju svoju društveno-političku zastupljenost, sudjelovanje i utjecaj.

i stvarnu jednakopravnost između Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda.

Minimum pravno-političkog subjektiviteta i autonomnosti sastoji se u pravu i mogućnosti da konstitutivni narodi slobodno i samostalno biraju vlastite političke predstavnike. Dakle, izborni sustav i izborni zakon u BiH trebaju Bošnjacima, Hrvatima i Srbima omogućiti da sami biraju vlastite političke predstavnike, te da ih tako izabrani legitimni predstavnici predstavljaju u institucijama i tijelima vlasti. Hrvatima, kao jednom od tri konstitutivna naroda, to na Ustavu utemeljeno pravo na legitimne političke predstavnike nije sustavno osigurano niti na razini BiH, niti u FBiH, niti u RS-u.

Nekoliko posljednjih izbornih ciklusa u Bosni i Hercegovini pokazali su temeljne mane cjelokupnog ustavno-pravnog poretka, prije svega njegovih komponenti izmijenjenih ranije spomenutim nametnutim amandmanima. Posebice je izborni sustav pri svakom novom izbornom ciklusu pokazivao sve izraženije znakove neusklađenosti s temeljnim ustavnim načelima. Čak je i presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu »Sejdić-Finci« razotkrila svu problematičnost izbornog zakona, premda je fokus kod traženja prostora za moguće korekcije i provedbu odluke bio prvenstveno usmjeren na Ustav BiH, što je podržano od strane mnogih političkih aktera i većine medija. Ona je ipak pomalo neočekivano pokrenula proces razotkrivanja etnički ekskluzivističkih postavki, ali ne Ustava, već Izbornog zakona, čijim se odredbama pripadnicima nacionalnih manjina i nacionalno nedeklariranih građana uskraćuje pravo uživanja pasivnog biračkog prava.

Dakle, preporuke za provođenje odluke suda u Strasbourgu isprva su indicirale izmjene Ustava kao odgovor na one manjkavosti koje su zapravo identificirane unutar Izbornog zakona. Stoga je Ustav BiH od strane dijela domaće i međunarodne javnosti proglašen diskriminatornim, unatoč činjenici da je u njegov tekst svojevremeno integrirana i Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) kao obvezujući međunarodni dokument koji je superponiran samom Ustavu i koji je, između ostalog, poslužio kao pravni temelj u procesu donošenja same presude. Osim toga pri spomenutim pokušajima dezavuiranja Ustava BiH fokus nije bio na njegovim nametnutim amandmanskim izmjenama, već naprotiv na samim temeljnim načelima – prije svega na konceptu konstitutivnih naroda¹⁰⁸ i njihovim pripadajućim političkim pravima.

108 Bez da je sama ustavna sintagma »konstitutivnosti naroda« razložno protumačena i obrazložena, ako ne filozofsko-politološki, onda barem na razini ustavno-pravne norme.

Pokušaji postizanja unutaršnjeg političkog dogovora o ovom pitanju koji su potom uslijedili, pokazali su da nalazi odluke suda u Strasbourgu ne iscrpljuju sve manjkavosti bh. izbornog sustava, kao i da te manjkavosti ne proizlaze iz ustavnih načela već naprotiv, iz neusklađenosti izbornog sustava s ključnim ustavnim propozicijama, konkretno odredbama o konstitutivnosti. Naime, ono čime se odluka Suda nije bavila a što je aktualizirano pri pokušaju njenog prevođenja u bh. pravno-političku stvarnost, jeste da izborni zakon neujednačeno tretira konstitutivne narode. On, naime, pruža nejednake mogućnosti političkog izbora konstitutivnim narodima kao ustavnim pravno-političkim kategorijama, što ga u konačnici čini nepravednim pa i neustavnim, budući da opći pojam konstitutivnosti implicira jednak status konstitutivnih naroda kao titulara političkog suvereniteta. Ove su anomalije i neustavni karakter Izbornog zakona utoliko ozbiljniji jer politički izbor može proizvesti i ciklično obnavljati stanje isključenosti pojedinih skupina i time ih staviti u neravnopravan položaj, što nameće težak izazov pred ukupne društveno-političke odnose, pa tako i po stabilnost države.

Time su aktualizirane i implicitne manjkavosti samoga Ustava, s obzirom da je proces dekonstitucije Hrvata dostigao svoj vrhunac. Tim je procesom privremeno osnažen neustavni koncept »dva entiteta – dva konstitutivna naroda«, umjesto i inače prijeporne formule iz samog Ustava »dva entiteta – tri konstitutivna naroda«, koja je suštinski omogućila opisane anomalije. Na operativno-političkoj razini, nelegitimnim se izbornim inženjeringom i nelegalnim postizbornim manipulacijama pokušalo cementirati dvoentitetsku podjelu koja društveno-političke perspektive otvara isključivo za dva brojnija naroda, na račun najmalobrojnijeg, čiji je potencijal samoodlučivanja i suodlučivanja time ozbiljno doveden u pitanje.

U postojećim okolnostima BiH nije dosljedno federalizirana jer nije konsolidiran općeprihvaćen poredak i struktura u kojoj su jasno razgraničene nadležnosti federalnih jedinica. Uslijed toga nije moguće uravnoteženo teritorijalizirati kolektivna prava konstitutivnih naroda, tj. nositelja suvereniteta BiH kao federalne države. Stoga su prije svega nužne izmjene Izbornog zakona koji treba jamčiti sudjelovanje i suodlučivanje konstitutivnim narodima putem njihovih političkih predstavnika. U tom smislu može izgledati kao poželjna tranzicija s postojećeg konsocijacijskog sustava etničke reprezentacije i kvota, na federalni sustav u kome se prava tih zajednica, ali i svih drugih građana, ostvaruju prvenstveno na teritorijalnoj osnovi koja može afirmirati građansko-demokratske principe. Pri tome treba imati u vidu da bitni konsocijacijski elementi

trebaju biti zadržani kao učinkovita alternativa nemogućnosti dosljedne teritorijalizacije na identitarnoj osnovi,¹⁰⁹ koja bi bila provedena na bazi općeg konsenzusa između legitimnih političkih predstavnika konstitutivnih naroda.

Važna značajka teritorijalnog modela federalizacije je da se legitimitet političkog predstavljanja osigurava automatizmom i institucionalnim sustavom raspodjele i zaštite političkih ovlasti i prava teritorijalnih federalnih jedinica. Međutim, za neteritorijalne modele, koji su utemeljeni na etnički definiranim zajednicama neovisno o njihovoj teritorijalnoj grupiranosti, potreban je mnogo suptilniji i kreativniji mehanizam raspodjele i zaštite političkih ovlasti i prava kako bi se osigurao legitimitet političkog predstavljanja. U tom slučaju precizna prilagodba izbornog zakona ustavnom okviru je od još većeg značaja.

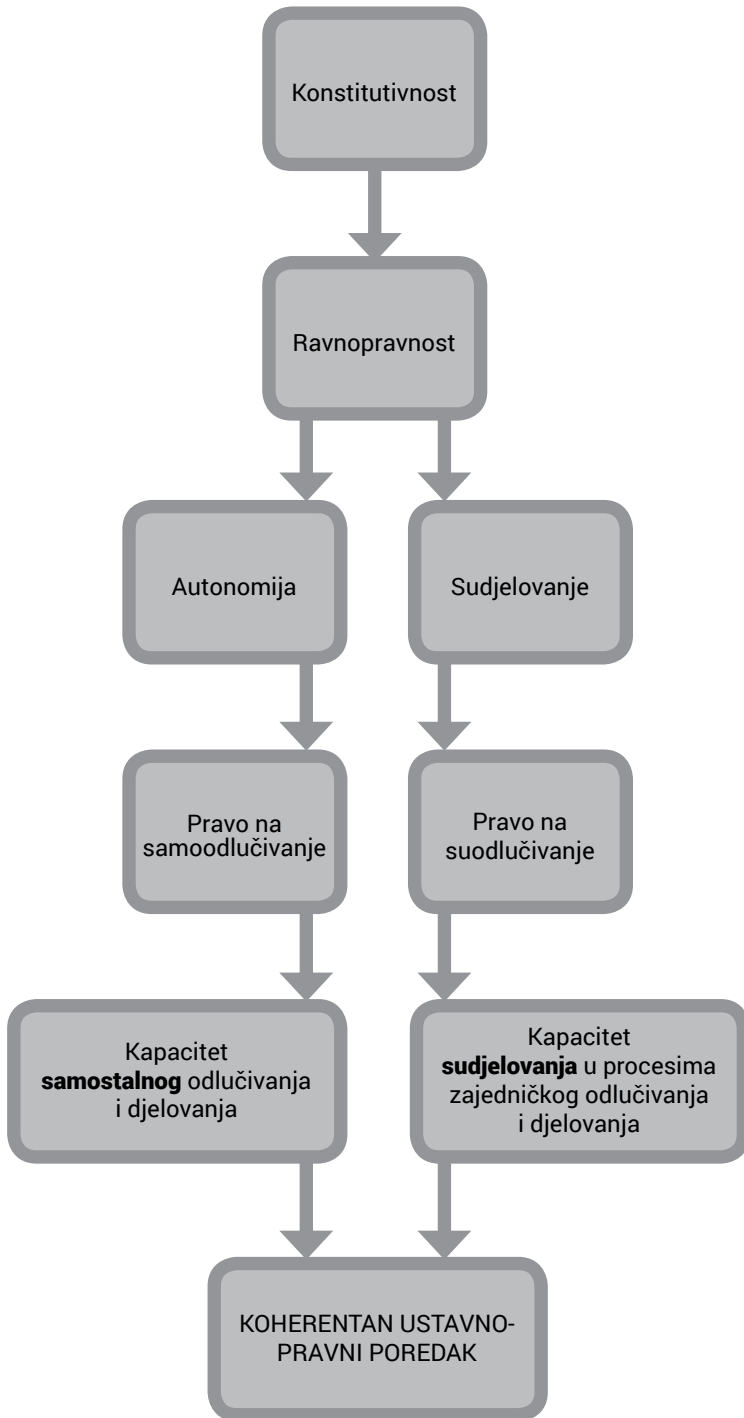
Potpunom teritorijalizacijom federalnoga političkog sustava, ali i parcijalnom teritorijalizacijom isključivo izbornog sustava, postiže se deesencijalizacija etno-nacionalne pripadnosti građana jer kriterij njihove etničke pripadnosti prestaje biti presudan za izbor političke orijentacije i njihovo političko sudjelovanje. To znači da teritorijalne administrativno-političke jedinice, pa i izborne jedinice, koje bi bile prvotno koncipirane, tj. razgraničene po nacionalnom principu, u praksi mogu i trebaju funkcionirati na građanskom principu, što omogućava konzumaciju pasivnog biračkog prava svim građanima, pored ostalih, i pripadnicima nacionalnih manjina te nacionalno neopredijeljenim građanima.

Isti ili slični efekti se, dakle, mogu postići i uvođenjem teritorijalnih izbornih jedinica koje se ne trebaju poklapati s administrativno-političkim jedinicama, tj. mogu presijecati njihove granice, iako u komparativnoj perspektivi to nije čest slučaj. U praksi ova dva pristupa kombinirano osiguravaju institucionalnu jednakopravnost konstitutivnih naroda, tamo gdje su u većini kao i tamo gdje su u manjini, ali i omogućavaju svim građanima da biraju i budu birani¹¹⁰. U tom smislu jedino dosljedna federalizacija¹¹¹ i na teritorijalnoj i neteritorijalnoj razini može osigurati

109 U smislu da svaki od tri naroda ima teritorijalno definiranu federalnu jedinicu u kojoj predstavlja većinu stanovništva, i koja bi u cijelosti zaštitila sva prava i interese tog naroda.

110 Jedina razlika je ta što se teritorijalizacijom izbornog procesa postižu veći efekti u pogledu osiguranja jednostavnosti, transparentnosti, upravljivosti, ekonomičnosti i učinkovitosti unutar-njeg uređenja.

111 Dosljedna je federalizacija proces koji vodi uspostavi takvog oblika federacije i federalnog poretka u kojem dolaze do izražaja sve prednosti i blagodati federalizma. Prije svega, vlast je bliža građanima i oni se lakše uključuju u političke procese, koji su im razumljiviji i podložniji njihovom utjecaju na razini nižoj od državne. Ona podrazumijeva i uspostavu funkcionalnoga demokratsko-pluralističkog okvira koji uvažava, štiti i praktično-politički operacionalizira ustavno artikuliranu različitost, koja se u BiH prije svega ogleda u postojanju konstitutivnih naroda kao ustavnih kategorija.



Teorijska shema kauzaliteta ustava i pravno-političkog poretka

potpunu realizaciju kriterija za ocjenu koherentnosti ustavno-pravnog poretka, a koji će u nastavku biti izloženi.

3.2.1. Kriteriji za procjenu ispunjenosti temeljnih vrijednosti i načela u pojedinim modelima preustroja BiH i FBiH

Kriteriji kojima se može objektivno procijeniti mjera u kojoj svaki od modela preustroja BiH ispunjava prethodno opisane temeljne vrijednosti i načela temelje se na ustavno definiranom konceptu konstitutivnosti, koji podrazumijeva ravnopravnost konstitutivnih naroda.

Ta ravnopravnost se u okviru opće kategorije odlučivanja, suštinske za svaku političku zajednicu, manifestira kroz autonomiju, tj. pravo na samoodlučivanje u pitanjima koja su važna za očuvanje integriteta zajednice (npr. pojedinog konstitutivnog naroda i/ili federalne jedinice), kao i kroz sudjelovanje, tj. pravo na suodlučivanje u pitanjima koja su zajednička za sve konstitutivne narode i/ili federalne jedinice, te se rješavaju na razini cijele političke zajednice – države.

U okviru kategorije djelovanja (odlučivanja), koja je također neodvojiva od bilo koje političke zajednice, autonomija se manifestira u efektivnom kapacitetu samostalnog odlučivanja i djelovanja, ali i sudjelovanja u procesima odlučivanja i djelovanja u pitanjima od zajedničkog interesa. Spomenuti kapaciteti trebaju biti ujednačeni i simetrični za sve konstitutivne narode odnosno federalne jedinice jer je to preduvjet koherentnog ustavno-pravnog poretka, čija se validnost upravo procjenjuje na temelju učinkovitosti kod osiguravanja tih kapaciteta.

Ovako načelno utvrđeni kriteriji za procjenu ustavno-pravnih modela preustroja BiH trebaju se detaljnije raščlaniti kako bi bili primjenjivi na BiH i njene društveno-političke specifičnosti. Sukladno tome, implementacijski kriteriji odnosno praktični (mjerljivi) indikatori validnosti i koherencije koji će ovdje biti primijenjeni na sve relevantne ustavno-pravne modele su sljedeći:

- **Kriterij 1:** Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda (ostvaruje se uspostavom simetričnog kapaciteta samoodlučivanja i suodlučivanja za sva tri konstitutivna naroda; stavljen je na prvo mjesto jer njegovo ispunjenje otklanja posljedice određenih manjkavosti samoga Ustava, ali i nametnutih amandmanskih izmjena i njihove operacionalizacije neustavnim Izbornim zakonom, koje najteže pogađaju Hrvate u FBiH i RS, pa i na razini cijele BiH, ali i sve konstitutivne manjine)

- **Kriterij 2:** Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani (ostvaruje se primjenom načela legitimnosti predstavljanja, koje je usko vezano za temeljna načela, tj. za prava na samoodlučivanje, suodlučivanje, samostalno djelovanje i sudjelovanje, te za ustavno načelo konstitutivnosti kojem su ta prava implicitna; njegovo ispunjenje otklanja posljedice neustavnoga izbornog zakona i po pripadnike nacionalnih manjina i nacionalno neizjašnjenih građana, ali i po Bošnjake i Hrvate u RS-u, te Srbe u FBiH, doprinoseći njihovoj inkluziji i koheziji cijelog BH društva i svih njegovih segmenata; pravo svih građana da biraju i budu birani ne proturječi pravu konstitutivnih naroda da budu politički predstavljeni kao narodi)
- **Kriterij 3:** Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja (podrazumijeva institucionalni okvir u najvećoj mogućoj mjeri prilagođen konceptu dobrog upravljanja, na način koji nije suprotan, već kompatibilan i komplementaran s prethodna dva kriterija, čime se dobro upravljanje ne suprotstavlja ustavnim propozicijama, te pravima konstitutivnih naroda i svih građana. Ispunjenje ovog seta kriterija omogućava pun kapacitet društvenog razvoja i izgradnje države BiH i njenih institucija. Pri primjeni ovih kriterija treba se imati u vidu da je u određenoj mjeri svaki federalni aranžman kompliciraniji i skuplji od unitarnog, ali je i primjereniji pluralnim društvima).

Ako želi biti legitiman, svaki model preuređenja BiH trebao bi po svakom od tri navedena kriterija ponuditi kvalitetnija rješenja od onih koje nudi postojeći model unutarnjeg uređenja, asimetrični i nedosljedno provedeni federalni model izražen krilaticom »dva entiteta za tri konstitutivna naroda«. U tome smislu bit će razmotreni najznačajniji modeli koje su u BiH posljednjih godina predlagali relevantni društveni akteri, te će se na temelju naprijed navedenih kriterija procjenjivati njihove prednosti i mane, kao i rizici i mogućnosti koje ti modeli eventualno donose.

Uz oslonac na opće značajke federalizma, treba imati u vidu da je federalizam veoma diverzificiran politički koncept, koji se u komparativnoj ustavnoj i političkoj povijesti i suvremenoj praksi manifestira kroz veliki broj pojava oblika, prilagođenih konkretnim društveno-političkim, povijesnim, zemljopisnim i drugim dispozicijama svakog društva, zatečenim u trenutku uvođenja ili pak redefiniranja federalnog poretka. Stoga je pri koncipiranju bosanskohercegovačkog federalnog poretka važno uvažavati ovdašnje specifičnosti i društveno-političke tradicije, ali i izbjegavati institucionalna rješenja koja bi proturječila komparativnim federalističkim praksama. U prilog ove teze bit će naveden sumaran

pregled većina potrebnih za donošenje zakona i amandmana na ustave u parlamentarnim domovima federalnih država. Taj tabelarni pregled svjedoči da je rješenje primijenjeno već analiziranim Petritschevim amandmanima na Dom naroda Parlamenta FBiH, u kome je za donošenje odluka praktično dovoljna podrška jedne trećine članova nekoga od klubova potpuno neprimjereno duhu i praksi federalizma:

Država (Federacija)	Većine u legislativnim domovima potrebne za donošenje zakona	Referendum ili ratifikacija ustavnih amandmana	Komentar
Australija	Donji dom 1/2 Gornji dom 1/2	Većina na referendumu	Ustavni amandmani trebaju imati potporu većine unutar cjeline izbornog tijela i većine u svakoj od država (min. 4 od 6)
Austrija	Donji dom 2/3	Mogućnost referenduma	Prostor za iniciranje referenduma otvara se ako prijedlog uživa potporu 1/3 u donjem ili gornjem domu
Belgija	Donji dom 2/3 Gornji dom 2/3		
Njemačka	Donji dom 2/3 Gornji dom 2/3		Neki članci ustava ne mogu biti dopunjavani (npr. organizacija federacije u države)
Švicarska	Donji dom 1/2 Gornji dom 1/2	Većina na referendumu	Većina glasova na nacionalnoj razini i u većini kantona
SAD	Donji dom 2/3, gornji dom 2/3 ili ustavna konvencija koju saziva 2/3 država	Ratifikacija u 3/4 država	Ustavna konvencija (nikada nije korištena)
Indija	2/3 u oba doma	Ratifikacija u više od 1/2 država	

3.3. Analiza postojećih modela preustroja FBiH i BiH

Među prijedlozima plasiranim u javnu sferu tijekom rasprava o ustavno-pravnom i teritorijalno-administrativnom preustroju BiH, ovdje će biti izloženi i analizirani najrelevantniji u smislu njihove konceptualne originalnosti i koherentnosti, ali i potpore iole značajnog dijela šire i/ili stručne javnosti, te domaćih i inozemnih političkih činitelja.

3.3.1. Opstanak sadašnjeg stanja asimetrične konfederacije

Sadržaj prijedloga

Sustavne prepreke za uspostavljanje bazičnog društveno-političkog konsenzusa o poželjnosti i legitimnosti bosanskohercegovačkog državno-pravnog okvira ugrađene su u sadašnje ustavno-pravno i

administrativno-teritorijalno ustrojstvo zemlje, koje bi se u najkraćem moglo definirati kao »dva entiteta za tri konstitutivna naroda«.

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Prvenstveno uslijed manjkavosti Izbornog zakona, a djelomično i Ustava – posebice njegovih dijelova izmijenjenih nametnutim amandmanima i njima omogućenih političkih postupaka, Hrvati u društveno-političkoj praksi nisu jednakopravni niti u jednom entitetu, Bošnjaci u RS-u, a Srbi u Federaciji BiH. U temelju svih spomenutih anomalija nalaze se asimetrični kapaciteti u samoodlučivanju i suodlučivanju kojima raspolažu različiti konstitutivni narodi u različitim entitetima.

Za razliku od Hrvata, Bošnjaci i Srbi nemaju problem nelegitimnosti političkih predstavnika, odnosno imaju ga sporadično i u mjeri koja ne može ugroziti njihov konstitutivan status. Dok i Bošnjaci i Srbi sami sebi biraju političke predstavnike, u slučaju Hrvata radi se o činjenici da bošnjačka izborna volja u FBiH i srpska izborna volja u RS-u često onemogućavaju Hrvatima pravo na izbor vlastitih političkih predstavnika, što se posebice manifestiralo u mandatu 2010-2014. godine. Za konstitutivnost Hrvata posebno su bila štetna politička dešavanja u Federaciji BiH, ponajviše zbog krize uzrokovane dvostrukim izborom nelegitimnog člana Predsjedništva BiH. Uz to, položaj Hrvata u Federaciji BiH je posebno važno pitanje s obzirom da u tom entitetu živi oko 95 % od njihovoga ukupnog broja u BiH dok u RS-u tek oko 5 %, a i zbog činjenice da se odnosi iz FBiH lako reflektiraju i na državnu razinu.

Hrvati u FBiH nisu jednakopravni s Bošnjacima jer su izloženi različitim majorizatorskim praksama od strane velikog dijela bošnjačkih političkih elita, Bošnjaka/građana kao birača koji tim elitama daju izborni legitimitet, te međunarodnih interesno-političkih krugova koji te majorizatorske prakse odobravaju i podržavaju. Majoriziranje i dekonstituiranje Hrvata najviše se ogleda u sljedećim:

- nametanje amandmana na Ustav Federacije BiH koji za posljedicu imaju slabljenje ustavno-pravne, institucionalne i političke pozicije Hrvata u FBiH
- izbor Željka Komšića za »hrvatskog« člana Predsjedništva BiH bošnjačkim glasovima
- način izbora, stranačka i županijska struktura hrvatskih zastupnika za Dom naroda Parlamenta FBiH

- uloga i značaj Doma naroda Parlamenta FBiH, odnosno ovlasti i način funkcioniranja Doma i njegovih klubova
- struktura Vlade FBiH, procedure odlučivanja i način njezinog funkcioniranja
- način izbora predsjednika i dva potpredsjednika FBiH nakon izbora 2010. godine
- način formiranja, sastav i rad Vlade FBiH nakon izbora 2010. godine.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Postojeće ustavno-pravno uređenje i njegova primjena u društveno-političkoj praksi, ne samo da Hrvatima kao konstitutivnom narodu ne osiguravaju niti omogućavaju stvarnu jednakopravnost s druga dva konstitutivna naroda, nego, također, na određeni način negativno diskriminiraju i pripadnike nacionalnih manjina (takozvani slučaj »Sejdić-Finci«), kao i etnički neopredijeljene građane koji svoj politički identitet ne žele vezati uz pripadnost bilo kojem etnonacionalnom identitetu, nego se u političkom smislu kao građani dominantno ili isključivo identificiraju s državljanstvom kao izvorom kolektivno-političkog identiteta (takozvani »Ostali«). Glavna determinanta takvog stanja je Izborni zakon koji je protivan Ustavu i ne osigurava legitimitet političkog predstavljanja, bez kojeg konstitutivni narodi i građani koji im ne pripadaju ne mogu ostvariti kapacitet sudjelovanja a potom i suodlučivanja. Unatoč tome, rasprave o toj temi su uglavnom fokusirane na sam Ustav, koji sadrži određene manjkavosti¹¹² koje dopuštaju postojeće anomalije Izbornog zakona.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Pored toga što je, po mjerilima jednakopravnosti konstitutivnih naroda i ravnopravnosti građana, ovakav ustroj nelogičan i nepravedan, i kao takav izvor stalnih međunacionalnih i društveno-političkih

¹¹² Među tim manjkavostima najozbiljnije su nedovoljno jasne formulacije o izboru dužnosnika iz reda pojedinih naroda bez jasnog preciziranja tko ih bira, tj. bez jasnog pozicioniranja građana koji pripadaju konstitutivnim narodima kao glavnih aktera federalnog poretka.

konflikata, on je i glomazan, netransparentan, neupravljiv, skup i neučinkovit. Temeljna se nelogičnost sustava sastoji prije svega u njegovoj asimetričnosti, s obzirom da je jedan entitet (RS) visoko centraliziran, dok je drugi (FBiH) i formalno i stvarno uređen kao federacija, u kojoj su istina primjetne značajne centralizacijske tendencije na račun ovlasti konstitutivnih jedinica – županija. Glomaznost, neracionalnost, neučinkovitost i slaba upravljivost sustava ogleda se u postojanju čak četiri razine vlasti na teritoriju FBiH – državne, entitetske, županijske i općinske, dok gradovi povrh toga imaju i petu – gradsku razinu vlasti. Nejasno razgraničenje nadležnosti i ovlasti između različitih razina vlasti uz najčešće nepostojanje dobre političke volje često dovodi do teških političkih sporova i blokada. Najvidljivija manifestacija te pojave je neusklađenost različitih razina vlasti u pitanjima vezanim za pregovore s Europskom unijom, zbog čega je formiranje učinkovitog mehanizma koordinacije posvećenog tim pitanjima jedna od najurgentnijih potreba zemlje.

Zaključak

Opisani model pretpostavlja o(p)stanak *statusa quo*, koji isključivo produbljuje neravnopravnost konstitutivnih naroda i svih građana BiH. Jedinu korist, i to kratkoročnu, on donosi dijelovima domaćih i inozemnih elita koje ga koriste u političke svrhe zarad održanja ili povećanja vlastite moći. Usljed toga, postojeći politički sustav i ustroj BiH treba značajno izmijeniti sukladno procedurama ustavnih promjena koje predviđa sam aktualni Ustav BiH, te njegovim temeljnim načelima, što je i primarna svrha izrade ovoga dokumenta.

3.3.2. BiH kao unitarna država

Sadržaj prijedloga

U raspravama o ustavnom ustroju BiH pojedini utjecajni domaći i inozemni političari i stručnjaci posebno ističu kompliciranost i kompleksnost tog ustroja kao ključni, ako ne i jedini uzrok najozbiljnijih problema zemlje, posebice ekonomsko-socijalnih, ali i onih u domenu ljudskih prava i međunacionalnih odnosa. Najradikalniji zastupnici takvih teza u javnost plasiraju i prijedloge novog ustroja BiH po standardima koji su karakteristični za identitetski homogene, nacionalne

ili građanske države. Zajednički je imenitelj tih prijedloga postojanje samo dvije razine vlasti – državne i lokalne, pri čemu se radikalno centralistički i unitaristički karakter ovakvog prijedloga ustroja BiH, kao visoko pluralne zemlje, uglavnom nastoji legitimirati zastupanjem visokih ovlasti tijela lokalne samouprave (općina i gradova). Pojedine varijante ovakvih prijedloga nagovještavaju i uvođenje treće, srednje razine vlasti u vidu regija, s tim da bi one bile formirane i razgraničene uz primjenu isključivo gospodarskih, demografskih, prometnih i zemljopisnih kriterija, bez ikakvog uzimanja u obzir nacionalnog sastava stanovništva.

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Po ovom bi kriteriju ustroj BiH kao unitarne države bio posve neprihvatljiv, s obzirom da on zapravo podrazumijeva ukidanje samog koncepta konstitutivnih naroda. Unitarno-centralistički model mogao bi eventualno uključiti isključivo formalno priznanje postojanja konstitutivnih naroda, koje ne bi imalo nikakvog odraza na ustavni i administrativno-teritorijalni ustroj zemlje jer on ni na koji način ne bi bio prilagođen potrebi osiguranja njihove jednakopravnosti.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Unitarni bi ustroj BiH formalno osiguravao svim građanima aktivno i pasivno biračko pravo, ali bi najvjerojatiji utjecaj uvođenja takvog ustroja na društveno-političke odnose bilo ostvarivanje potpune dominacije većinskog naroda i stranaka za koje glasaju njegovi pripadnici. Efektivni utjecaj na formiranje državnih tijela vlasti stranaka za koje glasaju pripadnici malobrojnijih konstitutivnih naroda, te građani koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, bio bi praktično minimiziran, jer bi stranke većinskog naroda najvjerojatnije nadilazile svoje realne ili tek formalne ideološke razlike kako bi u političkoj sferi održale nacionalnu dominaciju. Prilog takvom predviđanju je analiza političkog ponašanja bošnjačkih stranaka u poslijeratnoj povijesti BiH, u kojoj se njihovo ideološki neobranjivo koaliranje radi ostvarenja nacionalne dominacije odvija i u uvjetima manjkavog, ali ipak načelno federalističko – konsocijacijskog političkog sustava. Jednako bi i kandidati za izravno birane

političke dužnosnike iz redova većinskog naroda u uvjetima uvođenja unitarnog sustava mogli biti potpuno indiferentni prema mogućoj podršci građana koji tom narodu ne pripadaju.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Unatoč često isticanoj argumentaciji kako bi unitarizacija političkog ustroja BiH unaprijedila njeno stanje upravo po ovom kriteriju, cjelokupna novija, ali i daljnja, povijest zemlje jasno ukazuje da bi takav preustroj doveo do tolikog produbljenja međunacionalnog nepovjerenja. Najizgledniji efekt bilo bi još veće nepovjerenje u državnu vlast gotovo polovice ili moguće čak i većeg dijela stanovništva, te još izraženija društveno-politička nestabilnost, pa bi po svim elementima ovoga kriterija situacija u BiH bila značajno degradirana čak i u odnosu na trenutno, izrazito nezadovoljavajuće stanje. Osim toga, centralizacija sama po sebi nije nikakav jamac dobrog upravljanja jer se ono na taj način udaljava od lokalnih zajednica građana i njihovih realnih potreba, čime postaje netransparentno i podložno diskriminacijskim političkim praksama koje se, primjerice, mogu manifestirati u neuravnoteženoj potpori društveno-gospodarskom razvoju različitih regija.

Zaključak

Bilo koja od varijanti unitarističko-centralističkog modela ustroja BiH, utemeljenog na primjeni isključivo načela »jedan čovjek – jedan glas« za konstituiranje tijela vlasti, te na ukidanju razina vlasti koje legitimira identitarni pluralitet zemlje izražen u ustavnoj kategoriji konstitutivnih naroda, dovela bi do ozbiljnog pogoršanja stanja u svim aspektima društveno-političkog života, pa i do prijetnje samoj opstojnosti države, te takve modele treba potpuno izostaviti iz razmatranja mogućih pravaca ustavnog preustroja. Možda bi se unitarizacijom postigla prividna jednostavnost strukture sustava, ali ne i njegova funkcionalnost i učinkovitost budući da dobar dio građana ne bi imao osjećaj povezanosti sa institucijama koje bi dominantno kontrolirali politički predstavnici većinskog naroda, što bi urušilo njihov opće-društveni kredibilitet koji je važan za osiguranje kako demokraciji tako i upravljivosti sustava.

3.3.3. Ukidanje županija u FBiH i prijenos njihovih ovlasti na lokalnu i na entitetsku razinu

Sadržaj prijedloga

Prijedlozi fokusirani prije svega na uklanjanje asimetrije državnog ustroja BiH, tj. na ukidanje ustroja Federacije BiH utemeljenog na županijama kao federalnim jedinicama jedne subdržavne federacije, tek su naizgled nešto umjereniji od prethodno analiziranih radikalnih centralističko-unitarističkih prijedloga, usmjerenih na centralizaciju cijele zemlje. Oslanjajući se na već spomenutu primjedbu o postojanju čak četiri razine vlasti na teritoriju FBiH, ovi prijedlozi nude ukidanje županija i prijenos njihovih ovlasti na tijela vlasti s državne razine, kao i na ona u jedinicama lokalne samouprave – općinama i gradovima. Najkonkretniji prijedlog ove vrste formulirala je jedna od članica »platformaške vlade«, Narodna stranka radom za boljitak, kroz svoj predizborni program na izborima 2014. godine¹¹³.

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Ukidanjem županija kao ustavnih kategorija, namijenjenih upravo osiguravanju jednakopravnosti konstitutivnih naroda u FBiH, nestale bi i trenutno nedovoljne garancije za ostvarivanje već narušene jednakopravnosti Hrvata u ovom entitetu. U slučaju usvajanja ovakvih prijedloga, već viđene mogućnosti protuustavnog nadglasavanja stranaka koje uživaju podršku Hrvata u FBiH¹¹⁴ od strane bošnjačkih stranaka, te formiranja najviših entitetskih tijela vlasti bez hrvatskog legitimiteta, dobile bi ustavnu legitimaciju. Time bi jednakopravnost bh. Hrvata u entitetu u kojem ih živi čak 95 % od ukupnog broja bila praktično eliminirana, kako u praksi tako i na razini ustavnog načela. Eventualna obrana hrvatske jednakopravnosti i političkih interesa pomoću jedinica lokalne samouprave ne bi mogla biti efektivna, jer čak i u slučaju da postanu ustavne kategorije, općine i gradovi ne bi mogli biti odgovarajuća zamjena županijama, prije svega njihovoj ulozi u konstituiranju entitetskih, a preko njih i državnih

113 <http://www.zaboljitak.ba/index.php/izborni-program>

114 Ovdje se podrazumijeva da odgovarajuća stranka ili koalicija na izborima dobije polovicu ili više glasova birača koji se na popisu izjašnjavaju kao Hrvati, neovisno o nacionalnoj pripadnosti kandidata na listama te stranke ili koalicije.

vlasti. Jedini učinkoviti način obrane jednakopravnosti Hrvata pri primjeni ovoga modela bilo bi njegovo kombiniranje s ponovnim usvajanjem uređenja FBiH po izvornom Washingtonskom sporazumu, po kojem je ona bila bošnjačko-hrvatska federacija, praktično podijeljena na dvije nacionalno utemeljene izborne jedinice s paritetom primijenjenim na konstituiranje federalnih tijela vlasti.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Ako se ne promjeni važeći Izborni zakon, samo ukidanje županija u FBiH ne bi ni na koji način omogućilo građanima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima kandidiranje za sve javne dužnosti. Ovaj bi model preustroja, međutim, otvorio pitanje daljeg postojanja Doma naroda Parlamenta FBiH, ili barem načina njegovog izbora, s obzirom da se taj dom popunjava upravo iz županijskih skupština. Ako bi bio zadržan, Dom naroda bi se u slučaju ukidanja županija trebao popunjavati izborima po nekome od mnogobrojnih raspoloživih modela, od kojih neki podrazumijevaju ulogu teritorijalnih izbornih jedinica a neki ne. Taj bi dom mogao zadržati ulogu zastupničkog tijela namijenjenog zaštiti interesa konstitutivnih naroda, ali i građana FBiH koji im ne pripadaju, samo na dva načina. Jedan je način izrazita prilagodba teritorijalnog rasporeda izbornih jedinica nacionalnom sastavu ovog entiteta, dok je drugi formiranje posebnih biračkih popisa za svaki od konstitutivnih naroda, te za ostale građane. Eventualno ukidanje federalnog Doma naroda otvorilo bi nužno pitanje načina konstituiranja, pa i daljeg postojanja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ukidanje županija dovelo bi svakako do potrebe radikalnog preustroja same Federacije BiH, a zasigurno i do potrebe njenog preimenovanja s obzirom da bi izgubila federalni ustrojstveni karakter. Jedini način zadržavanja federalnog karaktera ovog entiteta u slučaju ukidanja županija bilo bi konstituiranje neteritorijalnih federalnih jedinica koje bi činili pripadnici konstitutivnih naroda uz primjenu striktnih konsocijacijskih mehanizama.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Po ovom bi se kriteriju naizgled donekle popravila situacija jer bi se ukinula jedna od uistinu suviše brojnih razina vlasti, što bi donijelo izvjesne uštede i smanjenje rizika od njihovoga neusklađenog djelovanja, a ukinula

bi se i asimetrija ustroja entiteta. Međutim, posljedice koje bi ovakve izmjene ustroja proizvele na teritoriju FBiH iste su kao i one koje bi na teritoriju cijele države prouzročila primjena centralističko-unitarističkih modela u cijeloj BiH, a intenzitet tih posljedica obesmislio bi potpuno prividni racionalizirajući efekt ukidanja županija na politički sustav.

Zaključak

Bez primjene neteritorijalnih mehanizama zaštite jednakopravnosti i konstitutivnosti Hrvata u FBiH, očuvanje uloge federalnog Doma naroda, ovaj bi model bio posve neprihvatljiv, a njegove bi se negativne posljedice ponajviše odrazile na konstitutivnost Hrvata u ovom entitetu i državi. Posljedice su to koje daleko nadilaze prividne koristi ovakvog modela.

3.3.4. Okrupnjavanje županija sukladno demografskim, gospodarskim, zemljopisnim i multietničkim kriterijima

Sadržaj prijedloga

Suštinski karakter ove skupine prijedloga za preustroj FBiH presudno ovisi o konkretnim političkim odlukama o tome koje bi trenutno postojeće županije bile grupirane u nove, veće i po teritoriju i po broju stanovnika. Najkoherentniji prijedlog ove vrste je onaj koji je 2013. godine u javnost plasirala udruga Pravni institut u BiH, uz potporu Veleposlanstva SAD u Sarajevu. Taj se prijedlog posebno ne bavi normativnim aspektom preustroja Federacije, već njegovim izvedbenim tehnikama koje za cilj imaju veću funkcionalnost, pojednostavljenje i ubrzanje procesa donošenja odluka na razini Federacije BiH. Prijedlog je bio usmjeren na reorganizaciju FBiH okrupnjavanjem/udruživanjem županija u skladu s demografskim, gospodarskim, zemljopisnim, a donekle i multietničkim kriterijima. Prijedlog je predviđao smanjenje broja županija s deset na šest, u cilju smanjenja troškova javne potrošnje i glomazne administracije u Federaciji. Predviđena je i preraspodjela nadležnosti između Federacije i županija utvrđivanjem pretpostavke nadležnosti u korist FBiH, koja bi ih onda dodjeljivala županijama, što u konačnici znači da bi i centralizacijske i decentralizacijske politike i procesi ovisili isključivo o federalnoj razini, što je nepomirljivo s konceptom federacije prema kojem se županije pozicionira kao aktivne subjekte federalističkih procesa. Pored toga, neke bi od nadležnosti poput

zdravstva, visokog obrazovanja i lokalne samouprave bile prenesene na razinu Federacije BiH, čime bi se olakšalo funkcioniranje županija, ali bi se umanjio njihov opći politički značaj. (Vidi kartu 1 na str. 395)

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Primjenom prijedloga utemeljenih na predloženom okrupnjavanju županija stanje bi se u suštini pogoršalo jer bi se povećala mogućnost izbora zastupnika manje brojnih konstitutivnih naroda i nacionalno neopredijeljenih građana u Dom naroda FBiH glasovima pripadnika većinskog naroda, tj. stranaka za koje oni glasaju. Taj bi se efekt postigao prijedlogom Pravnog instituta, po kojem se grupiraju Sarajevska i Bosansko-podrinjska županija, a pridružuju im se i općine Kreševo i Kiseljak iz Srednjobosanske, te Visoko i Breza iz Zeničko-dobojske županije; ostatak Srednjobosanske i Zeničko-dobojske županije (pri čemu se posljednjoj oduzima i općina Kladanj) se također udružuju u novu, kao i Tuzlanska županija (uz dodatak općine Kladanj) i Posavska županija; Hercegovačko-neretvanska županija ostala bi jedina u sadašnjim granicama, a Zapadno-hercegovačka i Herceg-bosanska bi se ujedinile u novu, s tim što bi posljednjoj bila oduzeta općina Drvar i pridružena Unsko-sanskoj županiji. Već se na prvi pogled može primijetiti da bi ovim izmjenama broj županija u kojima Hrvati imaju apsolutnu većinu stanovništva s današnjih 4 od ukupno 10 (40 %) pao na 2 od ukupno 6 (33,33 %), dok bi se bošnjačka većina u novim županijama koje je zadržavaju bila pojačana u odnosu na gotovo sve sadašnje županije s tom većinom. Time bi mogućnost ranije opisane manipulacije zastupnicima Doma naroda koji zastupaju Hrvate, a naročito Srbe i Ostale iz županija s bošnjačkom većinom bila samo povećana. Nužno je reći da bi i druge varijante okrupnjivanja županija po demografskim, gospodarskim i zemljopisnim, a naročito multietničkim kriterijima, dovele do sličnog efekta.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Autori ovoga prijedloga isticali su u javnosti posebno poboljšanje situacije u FBiH po ovom kriteriju kao jedan od njegovih najvažnijih kvaliteta. Takav stav temeljili su na segmentu u kome se predlaže povećanje broja zastupnika koje pripadnici kategorije »Ostali« delegiraju u Dom naroda

Parlamenta FBiH s današnjih 7 na 17, koliko delegiraju i pripadnici konstitutivnih naroda. Ova je izmjena, međutim, unatoč mogućem dojmu povećanja političkih prava građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, suštinski irelevantna jer klubovi u Domu naroda odlučuju većinom od ukupnog broja vlastitih članova, a ne cijelog tog doma. Uslijed toga sama brojnost ne dovodi do promjene institucionalno-političke moći bilo kojeg kluba prema ostalim klubovima. Jedine bi posljedice ovakve izmjene bile povećanje broja profesionalnih političara iz te kategorije građana, što položaj same te kategorije ne bi ni na koji način popravio, kao i otežano dostizanje kvalificirane većine u klubu »Ostalih«, što bi se negativno odrazilo i na određene aspekte u okviru trećeg kriterija, prvenstveno prohodnost sustava u segmentu odlučivanja.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Provođenjem ovoga prijedloga donekle bi bila smanjena administracija na županijskoj razini vlasti, a možda i smanjeni rizici od njihove moguće slabe koordinacije. S druge strane, pretpostavljena nadležnost Federacije u odnosu na nadležnosti županija vjerojatno bi dovodila do oštrih sukoba na relaciji između ove dvije razine vlasti s obzirom da je, suprotno tome, temeljita i dosljedna razdioba ovlasti i nadležnosti najbolji način da se oni preduprije. Na sličan bi način povećanje broja općina koje se nalaze u županijama s drugačijom nacionalnom većinom u odnosu na onu s općinske razine (sve tri općine Posavske županije, koja bi bila udružena s izrazito većinski bošnjačkom Tuzlanskom županijom, uz to ojačanom većinski bošnjačkom općinom Kladanj) generiralo sukobe između županijskih i lokalnih vlasti koje bi na taj način bile dovedene u još nepovoljniji položaj, prvenstveno u smislu umanjenja autonomije i samoupravnih kapaciteta. Ti bi sukobi najvjerojatnije bili izazvani i prelaskom dijela općina u nove, veće županije, u kojima bi bio poremećen nacionalni balans koji je uspostavljen sadašnjim županijskim granicama, a na temelju kojega te općine uživaju svojevrsan poseban status. Ovim bi problemom bile pogođene općine Srednjobosanske županije s hrvatskom većinom jer bi većina njih bila pripojena izrazito većinsko bošnjačkoj Zeničko-dobojskoj županiji, u kojoj se već nalaze dvije općine s hrvatskom većinom (Žepče i izrazito mala Usora). Brojnost Hrvata Srednjobosanske županije bila bi dodatno umanjena izuzimanjem iz nje općina Kreševo i Kiseljak, koje bi se praktično utopile u

bošnjačku veležupaniju koja bi nastala fuzijom Bosansko-podrinjske i izrazito napučene Sarajevske županije, sa zanemarivim postotkom Hrvata.

Zaključak

Društvena korist od izvjesnih ušteta i racionalizacija administrativnog sustava, koje bi donijelo okrupnjavanje županija u FBiH sukladno demografskim, gospodarskim i zemljopisnim kriterijima, bile bi višestruko potisnute negativnim posljedicama provedbe ovog modela preustroja FBiH. Dodatno ugrožavanje već ugrožene institucionalne i stvarne jednakopravnosti konstitutivnih naroda, prije svega u domeni mogućnosti izbora njihovih zastupnika u federalni Dom naroda vlastitim glasovima, te daljnje slabljenje harmonije i suradnje između različitih razina vlasti, što bi bilo izazvano opisanim teritorijalnim preustrojem i jačanjem federalnih nad županijskim ovlastima, navode na zaključak da bi ovaj model preustroja proizveo više problema nego rješenja, te da je njegova provedba izrazito nepoželjna zbog neusklađenosti s tri implementacijska kriterija.

3.3.5. Ukidanje FBiH i prijenos njenih ovlasti na županijsku i na državnu razinu

Sadržaj prijedloga

Neki su modeli preustroja BiH, kao i svi do sada opisani, u velikoj mjeri motivirani namjerom smanjenja administrativnog aparata na teritoriju FBiH, te povećanja njegove učinkovitosti i upravljivosti, ali se od prethodnih razlikuju naglašenom decentralizacijskom tendencijom, tj. potporom osnaživanju niže, županijske razine vlasti uz ukidanje entitetske na teritoriju Federacije BiH. Ovakvom bi se promjenom otvorio prostor za dodatno snaženje i državne razine vlasti jer bi se dobar dio entitetskih nadležnosti nakon ukidanja Federacije BiH preraspodjelio između državne i županijskih odnosno općinskih razina.

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Provođenje ovog modela preustroja poboljšalo bi stanje u oblasti stvarne jednakopravnosti Hrvata na današnjem teritoriju FBiH u tom

smislu da bi njihova samoadministracija barem u četiri županije u kojima imaju apsolutnu većinu bila osigurana od ograničenja koja su do sada često dolazila s entitetske razine vlasti. Neriješeno bi, međutim, ostalo pitanje realnog osiguranja kolektivnih, ali i ostalih građanskih i ljudskih prava Hrvata u većinski bošnjačkim županijama, kao i Bošnjaka u većinski hrvatskim, te Srba i građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u svim županijama. Stoga bi prihvatljiva primjena ovog modela podrazumijevala paralelnu primjenu neteritorijalnih mehanizama zaštite jednakopravnosti i konstitutivnosti naroda na teritoriju cijele BiH. Osim toga, pitanje izbora bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva BiH ne bi smjelo biti riješeno zadržavanjem sadašnjeg modela uz zamjenu njihovog izbora na teritoriju FBiH izborom »na teritoriju BiH izvan RS-a«, jer bi i dalje postojala mogućnost nadglasavanja kandidata za koje glasaju Hrvati od strane kandidata za koje glasaju Bošnjaci. Na te bi se izbore, stoga, trebali primijeniti neki od alternativnih modela utemeljenih na teritorijalnim ili neteritorijalnim izbornim jedinicama.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Mogućnost izbora građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima za članove Predsjedništva BiH u okviru ovog modela treba tražiti kroz primjenu mehanizama već spomenutih u vezi s kriterijem 2, uz brisanje etničke odrednice kandidata ili njezino tumačenje kroz nacionalnu pripadnost njihovih birača kao pripadnika odgovarajućih političkih zajednica. Ukidanje Federacije BiH otvorilo bi također pitanje izbora zastupnika u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, koji bi nakon ukidanja FBiH te federalnog Parlamenta i njegovog Doma naroda ostao jedino tijelo te vrste u ustavnom poretku zemlje¹¹⁵. U takvim okolnostima mogućnost izbora »Ostalih« u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH mogla bi se osigurati primjenom neteritorijalnih izbornih jedinica (u slučaju izravnog izbora) ili na temelju izbora zastupnika s teritorija BiH van RS-a u državni Dom naroda od strane županijskih skupština.

¹¹⁵ Podsjetit ćemo da su i Dom naroda PS BiH i Dom naroda parlamenta FBiH zastupnička tijela koja se u politologiji i ustavnom pravu prepoznaju kao »gornji domovi«, namijenjeni demokratskom zastupanju teritorijalno ili neteritorijalno definiranih političkih zajednica, a ne općeg građanstva, tj. biračkog tijela cijele države. Stoga je za odnos snaga u takvim tijelima relevantan odnos političkih snaga unutar zajednica koje se kroz njih zastupaju (u konkretnom slučaju BiH – unutar konstitutivnih naroda), a ne unutar opće populacije. Odnos snaga unutar biračkog tijela cijele države relevantan je isključivo pri konstituiranju »donjih domova«, konstituiranih po načelu »jedan čovjek – jedan glas«, što su u BiH državni i federalni Zastupnički dom.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Primjena ovog modela dovela bi do izvjesnog poboljšanja stanja glede kriterija 3 jer bi jedna od razina vlasti, i to ona koja upravlja najglomaznijim administrativnim aparatom – entitetska, bila ukinuta na teritoriju FBiH, dok bi županijska i državna bile osnažene. Povećala bi se, međutim, asimetričnost cjelokupnog ustrojstva BiH, s obzirom da bi polovica teritorija države na kojoj živi oko 2/3 stanovništva bila administrativno-politički organizirana kroz županije, a druga polovica s oko 1/3 stanovništva kroz centralizirani entitet (RS). U tom smislu ovdje najveći problem ne predstavlja disproporcija teritorija i broja stanovnika između RS-a i županija, s obzirom da su u komparativnom federalizmu zabilježene i izrazitije disproporcije, već razlika u statusu i ovlastima između entiteta i županija koja bi povećala njihovu stvarnu nejednakost, kao i neusklađenost upravno-administrativnog djelovanja.

Zaključak

Provedba ovog modela donijela bi znatna poboljšanja, prije svega u smislu snaženja uloge županija kao svojevrsnog jamstva jednakopravnosti Hrvata. Istovremeno bi bila osnažena i državna vlast, te bi došlo do izvjesnog pojednostavljenja i racionalizacije sustava. Ta bi poboljšanja, međutim, mogla doći do izražaja tek uvjetno. Uvjeti koji bi trebali biti ispunjeni tiču se institucionalne zaštite prava građana i konstitutivnih naroda, uključujući i izborna prava, primjenom nekoga od teritorijalnih ili neteritorijalnih mehanizama izbora i samostalnog upravljanja poslovima određenih političkih zajednica. Najveći nedostatak ovoga modela je izrazita statusna asimetrija među različitim dijelovima BiH.

3.3.6. Ukidanje entiteta i prijenos njihovih ovlasti na županijsku i na državnu razinu

Sadržaj prijedloga

Izbjegavanje statusne asimetrije među različitim dijelovima BiH, koja je prepoznata kao najozbiljniji nedostatak prethodnog, inače načelno legitimnog i uvjetno prihvatljivog prijedloga, može se postići potpunim

ukidanjem entitetske razine vlasti u cijeloj BiH, te administrativno-političkim organiziranjem cijelog državnog teritorija kroz sustav županija. Ovaj bi izrazito decentralizacijski usmjeren model podrazumijevao izuzetno radikalne promjene državnog ustroja, s obzirom na količinu institucionalne moći i resursa kojom raspolažu današnji entiteti.

Ocjena prijedloga prema utvrđenim kriterijima

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Provedba ovog modela donijela bi slična poboljšanja stvarne jednakopravnosti Hrvata na današnjem teritoriju FBiH kao u slučaju prethodnog, ali takođe i ograničenja glede institucionalnog osiguranja prava građana koji ne pripadaju većinskom narodu županije u kojoj žive, ovog puta na cijelom teritoriju BiH. Zato bi i njegova provedba trebala biti praćena primjenom odgovarajućih neteritorijalnih mehanizama koji bi određenim političkim zajednicama osigurali samostalno upravljanje poslovima i resursima, kao i teritorijalnih ili neteritorijalnih izbornih jedinica za izbor članova Predsjedništva BiH. U slučaju uvođenja teritorijalnih izbornih jedinica, jedna od realističnijih opcija je zadržavanje izborne jedinice za izbor srpskog člana Predsjedništva BiH koja bi odgovarala sadašnjim granicama RS-a. Treba naglasiti i da bi u varijanti podjele današnjeg teritorija RS-a na više županija, u nekima od njih postotak Bošnjaka i Hrvata bio znatno viši nego što je to slučaj danas na razini tog entiteta, te bi i njihov politički značaj i njime uvjetovana mogućnost stvarnog uživanja kolektivnih prava bili znatno veći.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Provedba ovog modela aktualizira ista pitanja kao i provedba prethodnog, te stoga zahtijeva primjenu istih ili veoma sličnih pratećih institucionalnih mehanizama koji bi se predvidjeli Ustavom i/ili Izbornim zakonom. Pri rješavanju pitanja eventualne izmjene sastava i načina izbora Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH u okviru ovog modela nužno je da nova rješenja korespondiraju novom administrativno-teritorijalnom ustroju današnjeg teritorija RS-a. Pri definiranju tog ustroja mogu se slijediti dvije glavne tendencije: 1) statusna i institucionalna transformacija entiteta RS u sadašnjim granicama na razinu županije s nešto manjim ovlastima u odnosu na sadašnje entitetske, dok bi ovlasti

županija s bivšeg teritorija FBiH bile povećane na račun tog entiteta, i 2) podjela teritorija RS-a na određeni broj županija što je moguće sličnijih po veličini teritorija i broju stanovnika prosjeku županija iz FBiH. U svakom slučaju, izborna pravila trebala bi biti simetrično primijenjena na sve županije, bez obzira na entitet na čijem su se teritoriju nalazile ili nastale.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Provođenjem ovog modela bila bi ostvarena puna simetrija političkog sustava u smislu ujednačenosti razina vlasti na cijelom državnom teritoriju, ali bi se povećala mogućnost slabe koordinacije u djelovanju, s obzirom na postojanje velikog broja teritorijalnih jedinica na istoj razini – županijskoj. Stoga bi ustroj državne vlasti trebao u što većoj mjeri i što koherentnije uvažavati županije kao ustavne kategorije, kako u smislu principa nedjeljivosti njihovog teritorija pri formiranju izbornih jedinica za Zastupnički dom (što trenutno na razini FBiH nije slučaj) tako i uloge županijskih skupština u konstituiranju državnog Doma naroda (osim u slučaju primjene neteritorijalnih izbornih jedinica prilagođenih političkim zajednicama). Uvažavanje sustava županija pri konstituiranju državne vlasti, kojima bi u slučaju ukidanja oba entiteta snažno porasla politička relevantnost, umanjilo bi implicitne rizike blokada najviših tijela i sukoba dviju razina vlasti. Još jedan potencijalni problem u pogledu primjene ovog modela proističe iz visoke vjerojatnosti snažnog otpora političkih aktera iz srpskog naroda njegovoj provedbi, što ga u konačnici čini prilično nereálnim. Taj je problem svakako potrebno imati u vidu pri razmatranju opcija diobe sadašnjeg teritorija RS na više županija i uvođenja županije sa teritorijalnim okvirima današnjeg entiteta RS u cjeloviti županijski sustav na razini cijele BiH.

Zaključak

Ovaj je model obilježen tendencijom dosljedne simetrične decentralizacije, te bi uz primjenu spomenutih mehanizama posvećenih zaštiti konstitutivnih manjina u oblastima izbora, te upravljanja poslovima pojedinih političkih zajednica i otklanjanja potencijalnih blokada, mogao biti ozbiljno razmatran. Realna je, međutim, mogućnost snažnog otpora političkih snaga iz redova drugog po brojnosti konstitutivnog naroda u BiH – Srba.

3.3.7. Zamjena entiteta i županija multietničkim regijama ili federalnim jedinicama uz minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u vlasti

Sadržaj prijedloga

Dokument »Prijedlog biskupa BiH za društveno-pravno uređenje BiH«, usvojen na 35. redovitom zasjedanju Biskupske konferencije BiH 2005. godine, usmjeren je prije svega na osiguranje ravnopravnosti konstitutivnih naroda u jedinstvenoj, cjelovitoj i decentraliziranoj državi, te je u tom smislu usuglašen s važećim ustavnim polazištima i načelima. Suština prijedloga, potkrijepljenog oštrom ali argumentiranom kritikom postojećeg stanja institucionalne i realne zaštite jednakopravnosti naroda u BiH, sastojala se u uspostavi četiri regije umjesto sadašnjih entiteta i županija: Sarajevske, Banjolučke, Mostarske i Tuzlanske, koje bi bile formirane »po kriterijima ekonomske, prometno-komunikacijske, prirodne, povijesne, geografske i (više) nacionalne naravi«, u kojima bi svaki konstitutivni narod imao minimalno 30 % udjela u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, čime bi se ujedno izbjegla mogućnost nadglasavanja predstavnika manje brojnih naroda od strane brojnijih. Nadležnosti i ovlasti lokalne samouprave bile bi značajno povećane.¹¹⁶

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

Prijedlog bi u načelu ispunjavao ovaj kriterij neovisno o granicama novoustanovljenih regija i nacionalnih većina u njima, putem minimalne zastupljenosti pripadnika svih naroda u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, koncipirane tako da jedan narod niti u jednoj od regija ne može nadglasati ostala dva. Prijedlog nije razradio detalje načina konstituiranja i funkcioniranja vlasti na razini regija, pa ni države, ali se na temelju njegovih glavnih smjernica može zaključiti da su njegovi autori bili svjesni nemogućnosti zadovoljenja kriterija 1 isključivo putem teritorijalne federalizacije BiH, pa su u predloženom ustroju predvidjeli snažne elemente konsocijacije ili institucionalne autonomije.

¹¹⁶ Treba dodati da je prijedlog formuliran znatno prije eklatantnih slučajeva ugroze konstitutivnosti Hrvata, kako pri izboru člana Predsjedništva, tako i pri izboru najviših tijela FBiH, ali su u njemu jasno naznačene mogućnosti takvog razvoja događaja.

Provedba prijedloga zahtijevala bi detaljniju razradu i konkretizaciju oblika minimalne zastupljenosti pripadnika pojedinih naroda, što bi u slučaju zakonodavne vlasti opet podrazumijevalo primjenu zasebnih teritorijalnih ili neteritorijalnih izbornih jedinica unutar samih regija, a vjerojatno i na državnoj razini, na kojoj bi se također trebalo omogućiti nadglasavanje manjine od strane većine. Pokušaj provedbe ovoga prijedloga s fokusom na nacionalnu pripadnost samih sudionika u zakonodavnoj vlasti ostavio bi, međutim, otvorenom već opisanu mogućnost manipuliranja pojedinih stranaka nacionalnošću svojih kandidata, te bi se trebalo institucionalno osigurati da sudionici u vlasti iz reda svakog naroda realno uživaju političku podršku pripadnika tog naroda. Pored toga, nužno bi bilo i institucionalno osigurati da se određene odluke ne mogu usvojiti niti glasanjem većine predstavnika dvaju konstitutivnih naroda ako za to ne postoji suglasnost većine predstavnika trećeg naroda.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Prijedlog se ne bavi eksplicitno zadovoljenjem ovog kriterija, ali se može osnovano pretpostaviti da bi ukidanje sadašnje političke dominacije najbrojnijih naroda u svakom od danas postojećih entiteta unaprijedilo građansku svijest i pripadnost regijama kao administrativnim jedinicama u kojima bi bila zajamčena ravnopravnost svih naroda. Pored toga, povećao bi se politički značaj građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, kao i pripadnika konstitutivnih manjina. Naravno, u okviru ovog prijedloga trebalo bi se zadovoljenje kriterija 2 osigurati primjenom već opisanih mehanizama zaštite aktivnog i pasivnog glasačkog prava svih građana.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Provedbom prijedloga BK BiH došlo bi svakako do poboljšanja stanja i to: redukcijom broja razina vlasti na tri, a broja upravno-administrativnih jedinica na srednjoj razini vlasti na samo četiri, te simetričnošću političkog sustava na cijelom državnom teritoriju. Rizici koji se mogu pojaviti slični su onima vezanim uz provedbu modela opisanog u poglavlju 3.3.4. (Okrupnjavanje županija sukladno demografskim, gospodarskim,

zemljopisnim i multietničkim kriterijima), s obzirom da bi u svakoj od predloženih novih regija, ili njima sličnih po broju stanovnika u slučaju zadržavanja istog broja regija, politički predstavnici konstitutivnih naroda trebali postizati konsenzus oko svih pitanja iz svoje nadležnosti, što danas niti u jednom entitetu ni u većem dijelu županija nije slučaj. Ta bi okolnost, premda načelno poželjna s aspekta kriterija 1, mogla dovesti do čestih blokada sustava političkog odlučivanja, posebno u početnoj fazi konsolidacije novih regija.

Zaključak

Uz detaljniju konkretizaciju ustavno-pravnih mehanizama provedbe, koji bi trebali biti usklađeni sa zadovoljenjem sva tri postavljena kriterija i na tehničko-operativnoj razini, ovaj bi prijedlog mogao predstavljati kvalitetan temelj za budući preustroj BiH. Može se pretpostavljati da bi pojedini akteri u njemu prepoznali pokušaj prikrivenog uvođenja unitarnog uređenja zbog ukidanja političke relevantnosti etničkih većina na razini pojedinih regija, po čemu ovaj prijedlog na prvi pogled zaista može sličiti onima čija je intencija unitaristička. Stoga bi pri njegovom javnom zastupanju i provedbi trebalo posebno isticati elemente minimalne zastupljenosti pojedinih naroda u vlasti kao zaštitnog mehanizma protiv nadglasavanja na svim razinama, s nužnom konkretizacijom i doradom tih elemenata.

3.3.8. Zamjena entiteta i županija teritorijalno diskontinuiranim multietničkim jedinicama sa zakonodavnim, izvršnim i sudbenim ovlastima

Sadržaj prijedloga

Prijedlog novog ustava BiH izrađen je na načelima Kreševske deklaracije, koju je 21. rujna 2007. godine usvojilo šest stranaka bosanskohercegovačkih Hrvata¹¹⁷. Deklaracijom se praktično pozivalo na napuštanje dvoentitetskog uređenja i na organizaciju BiH kroz četiri jednakopravne ustrojbene jedinice koje bi imale zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast,

¹¹⁷ Hrvatska demokratska zajednica BiH, Hrvatska demokratska zajednica 1990, Hrvatska stranka prava BiH, Hrvatska seljačka stranka BiH, Narodna stranka radom za boljitak i Hrvatska kršćansko demokratska unija BiH.

a koje bi se uspostavile na temelju zemljopisnih, etničkih, ekonomskih, prometnih i drugih bitnih kriterija. Ključni aspekt ovog prijedloga je veliki značaj organizacije srednje razine vlasti, kroz koju bi se zapravo u najvećoj mjeri i realizirala jednakopravnost konstitutivnih naroda. Specifičnost prijedloga je također i uvođenje ideje da administrativne jedinice srednje razine vlasti ne trebaju biti teritorijalno kontinuirane, tj. da mogu biti organizirane u diskontinuitetu. One bi bile i etnički mješovite, premda bi svaka od njih imala većinu koju čine pripadnici jednog konstitutivnog naroda, koji bi u drugim jedinicama bio manjina. Izuzetak od ovog pravila bilo bi Sarajevo koje bi kao glavni grad Bosne i Hercegovine imalo poseban status. Ovaj je prijedlog kasnije ostao prepoznatljiv kao zvanični politički prijedlog HDZ-a BiH kao najveće političke stranke hrvatskog konstitutivnog naroda.

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA

Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda

S obzirom da Deklaracija sadrži stav da se »ostvarivanje ravnopravnosti konstitutivnih naroda, Bošnjaka, Hrvata i Srba na razini države Bosne i Hercegovine osigurava uvođenjem: načela razmjernosti korigiranog minimalnim i maksimalnim kvotama u izboru zakonodavne vlasti; načela pariteta u izboru i imenovanju izvršno-predstavničke i sudske vlasti i ostalih institucija Bosne i Hercegovine; načela rotacije u rukovođenju institucijama Bosne i Hercegovine; te načela konsenzusa pri odlučivanju i uvođenjem efikasnog načina zaštite interesa konstitutivnih naroda pri odlučivanju za koje nije predviđen konsenzus«, može se zaključiti da bi detaljnijom ustavno-pravnom operacionalizacijom spomenutih načela kriterij 2 bio u potpunosti zadovoljen. Načelo razmjernosti bi uz postojanje jasnih nacionalnih većina u jedinicama srednje razine vlasti omogućilo srazmjernu političku zastupljenost svih konstitutivnih naroda kao političkih zajednica. Paritet, rotacija i konsenzus predstavnika konstitutivnih naroda u vlasti kao načela funkcioniranja političkog sustava doprinijeli bi provedbi načela suodlučivanja i sudjelovanja na državnoj, ali i srednjoj razini vlasti. Najslabija točka modela je praktično svođenje zaštite prava pripadnika konstitutivnih naroda koji žive izvan jedinice srednje razine vlasti u kojoj bi njihov narod bio većinski zastupljen u tijelima vlasti, bez razrade modaliteta osiguranja legitimiteta predstavljanja i ostvarivanja njihovih prava u identitetski relevantnim oblastima društvenog života.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

U okviru ovog modela kriterij 2 može biti u cijelosti zadovoljen uz izmjene etničkih odredbi Izbornog zakona BiH, čime bi se svim građanima, uključujući i one koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, omogućilo kandidiranje za sve dužnosti na svim razinama vlasti. Uvođenjem minimalnih kvota zastupljenosti i za ovu kategoriju građana, sukladnih rezultatima popisa stanovništva, mogućnost njihovog izbora na najveći dio tih dužnosti bi bila i efektivno podržana povećanjem političkog značaja stranaka za koje ti građani glasaju. Treba se, međutim, donijeti politička odluka o modalitetu izbornih pravila kojima bi se minimalne kvote primijenile, a najprikladnija opcija bila bi da su ti modaliteti sukladni cjelini izbornog sustava, bilo da se on temelji na teritorijalnim ili neteritorijalnim izbornim jedinicama.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Po ovom bi kriteriju u smislu racionalizacije i simetričnosti političkog sustava bili postignuti slični pomaci kao pri primjeni prethodnog modela. Postojanje jasnih nacionalnih većina u jedinicama srednje razine vlasti umanjilo bi, međutim, rizike koji bi se u prethodnom modelu mogli javiti, a koji proističu iz približno iste zastupljenosti političkih predstavnika konstitutivnih naroda na svim razinama vlasti, što model Kreševske deklaracije ne predviđa¹¹⁸. Spominjanje minimalnih i maksimalnih kvota pri izboru zakonodavne vlasti kao korektivnog mehanizma načela razmjernosti, te načina zaštite interesa konstitutivnih naroda pri odlučivanju za koje nije predviđen konsenzus, navode na zaključak da se daljnjom operacionalizacijom ovog modela mogao stvoriti sustav manje podložan blokadama i nestabilnosti nego što bi bio onaj utemeljen na punom, apsolutnom paritetu na svim razinama vlasti, a koji bi bio neovisan o nacionalnim većinama u pojedinim jedinicama.

Zaključak

Načela na kojima se temelji ovaj model mogu poslužiti kao vrlo kvalitetna osnova za konstruiranje modela koji bi na zadovoljavajući način

118 Ista ili približno ista zastupljenost svih konstitutivnih naroda u tijelima vlasti svih administrativno-teritorijalnih jedinica, neovisno o realnom udjelu svakoga od tih naroda u populaciji svake od tih jedinica, izravno dezavuiraju princip legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda.

zadovoljili sva tri utvrđena kriterija. Pored konkretnije operacionalizacije načela vezanih za izbor, konstituiranje i funkcioniranje tijela vlasti na državnoj i srednjoj razini, trebalo bi ih dopuniti i operativnim mehanizmima za upravljanje resursima pojedinih političkih zajednica, koje korespondiraju konstitutivnim narodima, u oblastima relevantnim za njihov identitet i opstojnost (obrazovanje, kultura, zdravstvo, informiranje). Ti bi mehanizmi uslijed specifičnosti BiH i iskustava stečenih u poslijeratnom razdoblju, trebali biti utemeljeni na neteritorijalnoj osnovi, čime bi se i umanjio značaj često prenaplašenog pitanja teritorijalnog preustroja, pa i institucionalne autonomije koja se nekad izvrgava u svoju suprotnost i zlorabi za blokade političkog odlučivanja.

3.3.9. Okrupnjavanje županija sukladno demografskim, gospodarskim i zemljopisnim kriterijima uz težnju ka grupiranju županija s većinama pojedinih konstitutivnih naroda

Sadržaj prijedloga

Unutar grupacije modela za preustroj FBiH konceptualno sličnih, ali u izvedbi suštinski različitih u odnosu na prethodni, posebnu pažnju zavređuju modeli koji eksplicitno uvažavaju ustavnu kategoriju konstitutivnih naroda, te potrebu da i nove, veće administrativno-teritorijalne jedinice FBiH, županije, u duhu samog Ustava, budu izbalansirane u smislu većine koju pripadnici pojedinih konstitutivnih naroda imaju u svakoj od njih. Ovi modeli pažnju zavređuju prije svega otvaranjem mogućnosti izbora dužnosnika iz redova pojedinih konstitutivnih naroda glasovima pripadnika samih tih naroda, što je nužan preduvjet za efektivno uživanje konstitutivnosti i jednakopravnosti, te političkih i drugih prava koja iz takvog statusa proizlaze. Ovdje će na razini detaljnosti uspoređivoj s ostalim modelima biti prezentiran i na temelju usvojenih kriterija procijenjen operativno razrađeni model¹¹⁹ koji pripada ovoj grupaciji, a koji je koncipiran upravo s težnjom nadilaženja identificiranih nedostataka prethodnog («kreševskog») modela. Ovaj je model utemeljen na primjeni principa teritorijalnog diskontinuiteta pri formiranju veležupanija/velekanzona, koja ima snažno naglašenu implikaciju jačanja državne kohezije BiH.

¹¹⁹ S obzirom da je ovaj model bio radni model Stručnog tima Instituta za društveno-politička istraživanja, njegovi demografsko-teritorijalni statistički detalji prezentirani su šestom poglavlju.

Značaj principa diskontinuiteta, na kome su ustrojena oba današnja bh. entiteta, ne ističe se dovoljno niti u ustavno-pravnim niti u dnevno-političkim debatama u BiH. Tim debatama često, pod utjecajem posljednjeg rata i nesposobnosti velikog dijela društvenih aktera za nadilaženje njegovih posljedica u političkoj sferi, dominira nametanje predpolitičke teme opstanka ili nestanka same države. U takvim okolnostima često se zanemaruje činjenica da ustrojbene administrativno-teritorijalne jedinice koje nemaju teritorijalni kontinuitet nemaju niti realnog kapaciteta za ugrožavanje teritorijalnog integriteta države, čak ni u slučaju da u njima vlast obnašaju subjekti »neprijateljski« nastrojeni prema opstojnosti države.

Po ovom modelu aglomeracijom županija FBiH bi, umjesto sadašnjih deset županija, dobila dvije veležupanije i jedan distrikt. Bosanska veležupanija nastala bi grupiranjem današnje Tuzlanske, Zeničko-dobojske, Sarajevske, Bosansko-podrinjske i Unsko-sanske županije, dok bi Herceg-posavska veležupanija obuhvaćala teritorije današnje Hercegovačko-neretvanske, Zapadnohercegovačke, Herceg-bosanske i Posavske županije. Distrikt Središnja Bosna bio bi formiran na teritoriju sadašnje Srednjobosanske županije. Republika Srpska ne bi pretrpjela nikakve teritorijalne izmjene. **(Vidi kartu 2 na str. 396)**

Kao što je to i sada slučaj, disproporcija između administrativno-teritorijalnih jedinica BiH i FBiH (entiteta/županija/distrikta) bila bi u teritorijalnom smislu dosta naglašena, ali se u komparativnoj praksi federalizma mogu naći veoma uspješne federacije s još izrazitijim disproporcijama tog tipa.¹²⁰ Slična disproporcija, također veoma česta u federalnim državama, uključujući i najprosperitetnije, dolazi do izražaja i u smislu broja stanovnika pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica, o čemu svjedoči procjena rezultata popisa iz 2013. godine na razini entiteta, županija i distrikta dostupna u šestom poglavlju 6.

Tendencija grupiranja županija s većinama pojedinih konstitutivnih naroda bila bi provođenjem ovog modela primjetno izražena, uslijed čega bi u gotovo svim administrativno-teritorijalnim jedinicama postojala prepoznatljiva većina nekog od konstitutivnih naroda. U Bosanskoj veležupaniji bošnjačka bi većina bila izrazitija nego srpska većina u Republici

120 U SAD najmnogoljudnija savezna država, Kalifornija, ima 38.332.521 stanovnika, dok Wyoming ima 582.658, što je 65,79 puta manje (<http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2013/tables/NST-EST2013-01.xls>); u Švicarskoj je disproporcija među kantonima još izraženija, pa tako kanton Zürich ima 1.408.575, a kanton Appenzell Innerrhoden 15.717 stanovnika, ili 89,62 puta manje (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/regionen/kantone.html>); u Njemačkoj najmnogoljudnija pokrajina Nordrhein-Westfalen ima 17.571.856 stanovnika, a Bremen 657.391, tj. 26,73 puta manje (http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb01_jahrtab1.asp).

Srpskoj, dok bi hrvatska većina u Herceg-posavskoj veležupaniji također bila veća od dvotrećinske. Distrikt Središnja Bosna takav status i dobio bi upravo zbog nepostojanja izrazite većine niti jednog od konstitutivnih naroda, a Brčko distrikt BiH zadržao bi također svoj status s obzirom da u njemu ne postoji niti natpolovična većina. Postotak pripadnika pojedinih konstitutivnih naroda koji bi živjeli u administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima predstavljaju većinu stanovništva bio bi neusporedivo veći nego danas.

Najveći bi, kao i danas, postotak Srba bio grupiran unutar entitetskih granica RS-a, dok bi izrazita većina Bošnjaka, tri četvrtine od ukupne bošnjačke populacije u BiH, živjela u Bosanskoj veležupaniji. Nešto manje od 60 % Hrvata bi bilo objedinjeno unutar Herceg-posavske veležupanije, dok bi značajan postotak njih živio u Distriktu Središnja Bosna, ali i u Bosanskoj veležupaniji. Zanimljivo je da bi dvije trećine građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima živjelo u Bosanskoj veležupaniji. Postotak pripadnika konstitutivnih naroda koji bi živjeli u administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima predstavljaju većinu stanovništva bio bi opet najmanji u slučaju Hrvata, ali ipak njihov položaj u odnosu na sadašnje stanje bio bi znatno poboljšan.

Opisanome bi se administrativno-teritorijalnom preustroju sadržanom u ovom modelu prilagodio i politički, prije svega izborni sustav BiH. Tri bi se člana Predsjedništva BiH birali iz tri izborne jedinice, pri čemu bi jednu izbornu jedinicu činio teritorij Republike Srpske, drugu izbornu jedinicu Bosanska veležupanija, dok bi treću izbornu jedinicu činila Herceg-posavska veležupanija. Birači iz Brčko distrikta BiH glasali bi prema već postojećem rješenju, u odgovarajućoj izbornoj jedinici sukladno entitetskom državljanstvu koje imaju – oni s državljanstvom RS u izbornoj jedinici teritorijalno identičnoj RS-u, a oni s državljanstvom Federacije u jednoj od dvije izborne jedinice unutar FBiH, pri čemu bi se trebali izjasniti u kojoj će od njih glasati za člana Predsjedništva BiH, što bi bila i obveza svih birača iz Distrikta Središnja Bosna.

Pobjednici izbora u tri navedene izborne jedinice postajali bi članovi Predsjedništva BiH, pri čemu bi se pobjednikom smatrao kandidat koji je dobio natpolovičnu većinu glasova (više od 50 % glasova) u odgovarajućoj izbornoj jedinici. Ukoliko u nekoj od izbornih jedinica niti jedan kandidat ne bi zadobio natpolovičnu većinu, dvoje najbolje plasiranih kandidata bi sudjelovali u drugom krugu izbora, u kome bi za pobjedu bila presudna usporedba broja glasova koje su kandidati osvojili pojedinačno (pobjednik bi bio kandidat sa većim brojem glasova). Dvokružni model izbora bi omogućio da svaki član Predsjedništva bude izabran

većinom glasova jednog od konstitutivnih naroda, dok bi i pripadnici naroda koji nisu u većini u nekoj od izbornih jedinica imali značajnu, pa potencijalno i presudnu ulogu.

Parlamentarna skupština BiH bi u ovom modelu, kao i do sada, bila sastavljena od dva Doma – Zastupničkog doma i Doma Naroda, pri čemu bi pri odlučivanju svaka odluka trebala dobiti odgovarajuću većinu unutar oba doma. Zastupnički dom bi brojio 90 zastupnika, pri čemu bi se njih 29 biralo iz 2 višečlane izborne jedinice sa teritorija RS-a, 58 bi se biralo iz 3 višečlane izborne jedinice koje bi odgovarale granicama 2 veležupanije i jednog distrikta, a troje zastupnika bi se biralo iz Brčko distrikta BiH.

Dom Naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine brojio bi 58 zastupnika (17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 »Ostalih«). Pri određivanju broja zastupnika svakog od konstitutivnih naroda, kao i građana koji im ne pripadaju (»Ostali«) iz pojedinih administrativno-teritorijalnih cjelina uvažavali bi se rezultati popisa stanovništva iz 2013. godine, pa bi raspored zastupnika po tim cjelinama bio sljedeći:

Entitet / distrikt	Srbi	Bošnjaci	Hrvati	Ostali	Ukupno
Republika Srpska	15	1	1	1	18
Federacija BiH	1	15	15	15	36
Brčko Distrikt BiH	1	1	1	1	4
Ukupno	17	17	17	7	58

Zastupnike svih naroda s teritorija RS-a birala bi tamošnja Narodna Skupština, a izaslanike s teritorija FBiH birao bi Dom naroda Parlamenta FBiH, dok bi izaslanike iz Brčko distrikta BiH birala Skupština Distrikta.

Parlament Federacije BiH bi, također kao i do sada, bio sastavljen od dva Doma – Zastupničkog doma i Doma Naroda, a i u njemu bi pri odlučivanju svaka odluka trebala dobiti odgovarajuću većinu unutar oba doma. Zastupnički dom Parlamenta FBiH brojio bi 60 zastupnika koji bi se birali prema formuli proporcionalne zastupljenosti, pri čemu bi svaka izborna jedinica davala određeni broj zastupnika sukladno broju birača koji u njoj uživaju biračko pravo. Granice višečlanih izbornih jedinica ne bi smjele prelaziti granice županija/veležupanija i distrikta

unutar FBiH, a bilo bi moguće formirati veći broj izbornih jedinica unutar županija/veležupanija ako bi se željela institucionalno osigurati zastupljenost pojedinih dijelova većih županija ili veležupanija, te približno ujednačavanje izbornih jedinica po broju birača i zastupnika.

Dom Naroda Parlamenta Federacije BiH brojio bi 50 zastupnika (15 Bošnjaka, 15 Hrvata, 15 Srba i 5 »Ostalih«), također uz određivanje broja zastupnika svakog od naroda iz pojedinih administrativno-teritorijalnih cjelina na temelju rezultata popisa iz 2013. godine, te bi njegov sastav bio sljedeći:

Federacija BiH	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
Bosanska veležupanija	13	2	8	3	26
Herceg-posavska veležupanija	1	10	6	1	18
Distrikt Središnja Bosna	1	3	1	1	6
Ukupno	15	15	15	5	50

Zastupnike Doma naroda federalnog Parlamenta birale bi skupštine županija i Distrikta Središnja Bosna, a smanjenje njihovog broja (15 umjesto današnjih 17 iz reda svakog od konstitutivnih naroda, te 5 umjesto 7 iz reda »Ostalih«) nije takvih razmjera da bi se ugrozilo realno i diverzificirano političko predstavljanje konstitutivnih naroda i »Ostalih«¹²¹.

Narodna skupština Republike Srpske bi po ovom modelu, ako bi se težilo dosljednoj i simetričnoj primjeni proporcije između broja birača i zastupnika koje oni biraju, brojila 60 zastupnika, a Vijeće naroda Republike Srpske 24 zastupnika (7 Srba, 7 Bošnjaka, 7 Hrvata i 3 Ostala). Sukladno istom kriteriju, skupština Bosanske veležupanije brojila bi 50 zastupnika, skupština Herceg-posavske 40 zastupnika, a skupština Distrikta Središnja Bosna 30 zastupnika.

121 Treba naglasiti da za broj zastupnika pojedinih naroda u Domu naroda koji se biraju iz pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica nije presudan brojčani odnos pripadnika različitih naroda unutar stanovništva svake administrativno-teritorijalne jedinice (npr. odnos Bošnjaka, Hrvata, Srba i »Ostalih« u Distriktu Središnja Bosna), već postotak pripadnika svakog naroda koji živi u određenoj administrativno-teritorijalnoj jedinici u odnosu na ukupan broj pripadnika tog naroda u cijeloj FBiH (npr. postotak Hrvata Središnje Bosne u odnosu na sve Hrvate u FBiH, postotak Bošnjaka Središnje Bosne u odnosu na sve Bošnjake u FBiH, itd.),

OCJENA PRIJEDLOGA PREMA UTVRĐENIM KRITERIJIMA**Kriterij 1: Institucionalna i stvarna jednakopravnost konstitutivnih naroda**

Već bi samo grupiranje županija FBiH na način da se i Bošnjacima i Hrvatima osigura većina u istom broju novoformiranih županija, uz održavanje već postojeće srpske većine u entitetu RS, snažno doprinijelo mogućnosti efektivnog i jednakog uživanja konstitutivnosti od strane sva tri naroda. Primjena dvokružnog izbornog sustava za članove Predsjedništva BiH osigurala bi značajnu političku ulogu i strankama koje zastupaju interese pripadnika svih konstitutivnih naroda u administrativno-političkim cjelinama u kojima ne predstavljaju većinu. Čak i ukoliko ne bi uspjeli ući u drugi krug izbora, za što, naravno ne bi smjelo biti zakonskih prepreka kao ni za njihovo kandidiranje, kandidati bi tih stranaka i njihovi birači, preusmjeravanjem svoje političke potpore, mogli odlučujuće utjecati na pobjednika predsjedničkih izbora u svojoj izbornoj jedinici. Povećanje broja zastupnika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH s današnjih 15 na 58 omogućilo bi, s druge strane, realnije i naglašenije diversificirano političko predstavljanje svakoga od konstitutivnih naroda i »Ostalih«, jer bi veći broj političkih subjekata za koje njihovi pripadnici glasaju mogao biti zastupljen u državnom Domu naroda. Prava vezana za identitetski relevantne potrebe pripadnika konstitutivnih naroda koji žive izvan jedinice u kojoj su većina i u okviru ovog modela trebala bi se ostvarivati primjenom neteritorijalnih modela.

Kriterij 2: Pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani

Primjenom ovog modela bila bi osigurana izravna zastupljenost »Ostalih« u Domu naroda PS BiH, čijih zastupnika danas nema u tom tijelu, a time bi bila provedena i odluka Europskog suda za ljudska prava u slučaju »Sejdić-Finci« u ovom segmentu. Bila bi također osigurana zastupljenost birača iz Brčko distrikta BiH u Domu naroda PS BiH, koja trenutno ne postoji, već su u tom tijelu zastupljeni isključivo građani Distrikta koji biraju zastupnike Narodne skupštine RS-a, a koja bira zastupnike u državni Dom naroda. Građani Distrikta koji glasaju za Zastupnički dom Parlamenta FBiH danas nisu zastupljeni u državnom niti u federalnom Domu naroda, s obzirom da ne glasaju za skupštinu niti jedne županije.

Kriterij 3: Relativna jednostavnost, transparentnost, upravljivost, ekonomičnost i učinkovitost unutarnjeg uređenja

Primjena bi ovog modela svakako pojednostavila i racionalizirala današnju izrazito složenu administrativnu strukturu Federacije BiH, premda bi zadržala njezinu asimetriju u odnosu na drugi entitet. Određeni problemi u smislu osporavanja legitimnosti izbora najviših tijela vlasti, a time i legitimnosti cijelog političkog sustava, mogli bi nastati i u slučaju masovnijeg politički motiviranog optiranja pripadnika pojedinih konstitutivnih naroda s teritorija Distrikta Središnja Bosna za stjecanje biračkog prava u županijama, samim time i izbornim jedinicama, u kojima njihov narod ne predstavlja većinu stanovništva. Uslijed brojnosti populacije, posebno bošnjačke, toga teritorija, ovakvi bi postupci mogli nanovo osporiti Hrvatima pravo i mogućnost izbora svoga člana Predsjedništva BiH vlastitim glasovima. S druge strane, zakonske prepreke ovakvim postupcima mogle bi opet dovesti do etnifikacije prava na kandidiranje za dužnost člana Predsjedništva, što je suprotno Odluci Europskog suda za ljudska prava.

Zaključak

Najrelevantnijom konceptualnom primjedbom koja bi se mogla staviti provođenju ovoga modela može se smatrati inzistiranje na istovjetnom institucionalnom tretmanu obje današnje županije FBiH u kojima ne postoji dvotrećinska većina niti jednoga konstitutivnog naroda – Srednjobosanske (59,3 % Bošnjaka) i Hercegovačko-neretvanske (52,1 % Hrvata). Pri koncipiranju ovoga modela samo je Srednjobosanska županija transformirana u Distrikt Središnja Bosna, dok je Hercegovačko-neretvanska pridružena Hercegovačko-tropoljskoj županiji. Utemeljenje takvog postupka može se naći u neospornoj činjenici izrazite brojčane nadmoći Bošnjaka na razini cijele FBiH (71,6 %) i u ranije analiziranim primjerima političke zlouporabe te nadmoći u cilju dekonstituiranja drugog konstitutivnog naroda – Hrvata. Dodatna argumentacija proizlazi iz činjenice da bi u slučaju neuključivanja niti jedne od ovih županija (pa ni HNK u kojoj ipak postoji natpolovična hrvatska većina) niti u jednu od novih županija ili veležupaniju s hrvatskom većinom, postotak Hrvata u FBiH koji bi živjeli u županijama/veležupaniji s hrvatskom većinom iznosio tek 40 % od ukupne hrvatske populacije u entitetu (Zapadnohercegovačka županija 19 %,

Herceg-bosanska županija 13,4 % i Posavska županija 7,6 %), što bi ih suštinski politički desubjektiviziralo i onemogućilo njihovo samostalno odlučivanje i djelovanje, kao neizostavne značajke konstitutivnosti. Dio institucionalnih mehanizama opisanih pri analizi ovog modela može se kombinirati s drugim mehanizmima u okviru drugih modela preustroja BiH i FBiH, s ciljem poboljšanja njihove validnosti u odnosu na sva tri utvrđena kriterija.

4. Prijedlog Instituta za društveno-politička istraživanja za preustroj FBiH i BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

4.1. Novi teorijsko-vrijednosni okvir

Iz prethodno iznesenih razmatranja i komparativnih analiza razvidno je da su odnosi između različitih razina vlasti, od državnog do lokalnog, te ukupni odnosi između političkih predstavnika konstitutivnih naroda pri konstituiranju i funkcioniranju tijela vlasti, najznačajnija pitanja za BiH kao multietničku državu s tri konstitutivna, zakonski jednakopravna naroda. Ta pitanja predstavljaju najteže prepreke uspostavljanju bazičnoga političkog konsenzusa u zemlji, koji je neophodni preduvjet normalizaciji stanja i napretku u svim oblastima društvenog života, uključujući i međunarodne odnose BiH, prije svega sa susjedima. Sustavne prepreke za uspostavljanje takvog konsenzusa ugrađene su u sadašnje ustavno ustrojstvo zemlje. Zato treba preustrojiti BiH u cjelovitu, demokratsku i funkcionalnu federaciju, čvrsto integriranu u EU i svoje okruženje, na temelju komparativnih iskustava primijenjenih pri ustavnom ustroju multikulturalnih demokratskih država širom svijeta.

Komparativna analiza i evaluacija do sada osmišljenih i u javnu sferu plasiranih modela za preustroj BiH ukazuje da su pogledi pojedinih relevantnih društveno-političkih aktera na ovo pitanje dijametralno suprotni, s obzirom da su dominantno određeni njihovom pripadnošću konstitutivnim narodima. Najoštrije se razlike manifestiraju, pored spomenutih odnosa između različitih razina vlasti i između političkih predstavnika konstitutivnih naroda, u sljedećim pitanjima:

- politička relevantnost pripadanja, odnosno nepripadanja građana BiH konstitutivnim narodima, pri čemu se principi poštivanja kolektivnih identitetskih prava i legitimnog predstavljanja pri

izborima i konstituiranju tijela vlasti često nepotrebno i neprimjereno suprotstavljaju demokratskom principu »jedan čovjek – jedan glas«, premda su se oni u demokratsko-federalističkoj praksi pokazali kao nedvojbeno uskladivi

- teritorijalno razgraničenje administrativno-teritorijalnih jedinica na razinama vlasti nižim od državne, a višim od lokalne, koje se često promatra kroz prizmu bliske povijesti u kojoj su opstojnost države BiH i njezin teritorijalni integritet bili brutalno osporavani, ali i u svjetlu ostanka dijelova pojedinih konstitutivnih naroda izvan administrativno-teritorijalnih cjelina u kojima predstavljaju većinu stanovništva, što se često nepotrebno i neprimjereno tumači suprotnim Ustavom definiranoj konstitutivnosti svih naroda na cijelom teritoriju BiH.

Zbog izrazitih konceptualnih razlika u pogledima na sadašnji ustroj, ali i na budući prijeko potrebni preustroj BiH, pri primjeni svjetskih komparativnih iskustava na preustroj zemlje konkretna institucionalna rješenja potrebno je tražiti unutar široko shvaćenog koncepta federalizma, ali uz poseban fokus na njegove u BiH neopravdano zanemarene, ali potencijalno izrazito korisne aspekte i varijante, zasnovane na kreativnim, pa ipak teorijski i povijesno utemeljenim, te praktično provedivim konceptima.

Takvi koncepti prvenstveno podrazumijevaju već dobro poznate teritorijalne, ali i do sada uglavnom zapostavljene neteritorijalne aspekte i varijante federalizma u koje spadaju institucionalna autonomija i konsocijacija, koje su već u značajnoj mjeri ugrađene u bitne segmente ustavnog poretka BiH (premda i nametnutim ustavnim promjenama iz njega potiskivane), kao i koncept neteritorijalne autonomije (NTA) koji predstavlja mehanizam zaštite konstitutivnosti i jednakopravnosti naroda i građana u identitetski relevantnim pitanjima na neteritorijalnom principu. Koncept neteritorijalne autonomije će, imajući u vidu njegov izuzetan značaj za BiH kao zemlju izrazito diverzificiranog etničkog sastava, biti teorijski i praktično razrađen do razine konkretnog institucionalnog modela kojeg je potrebno primijeniti paralelno i komplementarno teritorijalnom modelu preustroja BiH koji je predložen u ovom poglavlju. Pored modela NTA koji je u BiH još uvijek nov i neisproban, predloženi model teritorijalnog preustroja biće vrijednosno-teorijski utemeljen i na razmatranom konceptu konstitutivnih većina i konstitutivnih manjina, koji izravno proizlazi iz postojanja ustavne kategorije konstitutivnih naroda i etnički utemeljenog administrativno-teritorijalnog ustroja zemlje. Stoga su dva nova opća teorijsko-vrijednosna koncepta razmotrena prije razrade

i detaljnog opisa predloženoga institucionalno-teritorijalnog modela za preustroj BiH, koji je odabran kao najprihvatljiviji s aspekta ranije utvrđenih kriterija primijenjenih na postojeće modele.

4.1.1. Konstitutivne većine i manjine: prvi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir

Na temelju analize osnovnih načela ustavnog ustrojstva BiH, kao i konkretnih modaliteta primjene i operacionalizacije tih načela u pravnoj regulativi i u društveno-političkoj praksi domaćih i inozemnih aktera, može se zaključiti da određeni segmenti Ustava dovoljno učinkovito ne štite provedbu tih načela, dok ih pojedini zakonski tekstovi nižeg ranga od ustavnog, uključujući i iznimno važan Izborni zakon, čak i izravno krše, otkud proizlaze izrazito negativne društveno-političke prakse. Najštetnije među tim praksama vezane su za sljedeće pojave:

- izbor hrvatskog člana Predsjedništva BiH bošnjačkim glasovima omogućen Izbornim zakonom koji ne prepoznaje posebne izborne jedinice unutar FBiH za izbor hrvatskog i bošnjačkog člana Predsjedništva, što samo po sebi nije u suprotnosti sa slovom Ustava koji je u tome segmentu nedovoljno artikuliran, ali jasno proturječi njegovom duhu utemeljenom na kategoriji konstitutivnih naroda
- mogućnost izbora predsjednika, dopredsjednika i Vlade FBiH bez potpore legitimnih zastupnika političke volje većine Hrvata koji žive u Federaciji, što je naknadno omogućeno nametnutim amandmanima na Ustav FBiH koji konstitutivnost ni na koji način operativno ne provode niti štite premda se formalno pozivaju na istu kao polazište, što ih u konačnici čini besmislenim a potom i neustavnim.

Spomenutim je nametnutim amandmanima (donesenim 2002. godine) praktično poništena konstitutivnost koju su Hrvati do tada uživali ravnopravno s Bošnjacima u entitetu FBiH, a posredstvom njega i na razini cijele BiH. To je izvedeno prije svega relativiziranjem načela legitimnog predstavljanja u Domu naroda Parlamenta FBiH amandmanom po kojem iz svake županije u taj dom mora biti izabran barem po jedan zastupnik svakog konstitutivnog naroda neovisno o brojnosti pripadnika tog naroda u županiji. Već je samom neusklađenošću županijskih kvota za izbor zastupnika stvorena mogućnost da Bošnjaci biraju veliki dio hrvatskih zastupnika, jer se disproporcionalno velik broj njih

bira iz županija u kojima je hrvatska populacija izrazito malobrojna. Stoga zastupnike u hrvatski klub Doma naroda iz tih županija biraju stranke čiji su glasači izrazito većinski Bošnjaci. Amandman kojime se uvodi po jedan zastupnik svakog naroda iz svake županije tu pojavu dovodi do razine apsurdna, jer npr. skupština Bosansko-podrinjske županije bira jednog od 17 hrvatskih zastupnika (5,88 % od kluba Hrvata), premda je na teritoriju te županije po popisu iz 1991. godine živjelo 0,2 % Hrvata, a po kredibilnim procjenama danas ih je tek petero među više od 25.300 stanovnika (cca. 0,02 %). Rješenje ovog problema treba se tražiti u izmjenama Ustava BiH i Izbornog zakona u smjeru uvođenja teritorijalne ili neteritorijalne izborne jedinice za izbor hrvatskih zastupnika, ili pak, u slučaju zadržavanja neizravnog izbora federalnog Doma naroda, u ograničenju prava izbora hrvatskih zastupnika na skupštine postojećih ili novoformiranih administrativno-teritorijalnih jedinica s hrvatskom većinom.

Druga promjena, koja je potpuno relativizirala originalnu ulogu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, kao tijela kroz koje se iskazuje legitimna politička volja konstitutivnih naroda, uvedena je amandmanom kojim se kvorum za odlučivanje Doma naroda svodi s jedne polovine na jednu trećinu članova svakog od klubova naroda u tom domu. Podsjećamo, u klubovima Bošnjaka, Srba i »Ostalih« bošnjačke stranke mogu izabrati barem dvije trećine zastupnika.

Te su promjene dovele do stanja u kojem stranke za koje glasaju Bošnjaci, putem svojih parlamentarnih većina u skupštinama županija s bošnjačkom većinom, mogu izabrati 6 od ukupno 17 zastupnika, tj. jednu trećinu zastupnika u klubu Hrvata Doma naroda FBiH, što je broj dovoljan za donošenje ključnih odluka tog kluba ako je za te odluke osigurana većina u drugim klubovima, neovisno o političkoj volji većine u klubu Hrvata.

Glede ostalih klubova, uvođenje kluba Srba i kluba građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u federalni Dom naroda, dovelo je, s druge strane, do situacije u kojoj stranke za koje glasaju Bošnjaci mogu još lakše nego u slučaju kluba Hrvata, izabrati još veći dio zastupnika u ovim klubovima (12 od 17 članova srpskog kluba, te 5 od 7 pripadnika »Ostalih«). U takvoj situaciji, dominantna bošnjačka politička volja iskazana kroz većinu u tri kluba, uz kontrolu trećine kluba Hrvata, može izabrati najviše dužnosnike FBiH (predsjednika, dopredsjednike i Vladu) u federalnom Domu naroda. Time se, već samom demografskom strukturom FBiH (75 % Bošnjaka), u Zastupničkom domu FBiH mogu predodrediti većine bez suglasnosti legitimnih predstavnika političke volje Hrvata.

Uvođenje klubova Srba i »Ostalih« je, dakle, unatoč formalnom pozivanju na cjelovitu provedbu konstitutivnosti tragom Odluke Ustavnog suda BiH, umjesto operativno-institucionalnog osiguravanja konstitutivnosti svih naroda i građana na cijelom teritoriju BiH, doprinjelo dekonstituiranju cijelog jednog naroda – Hrvata, koji su do tada uživali stvarnu konstitutivnost na razini FBiH, a posredstvom nje i BiH. Srbi koji su i do tada i od tada konstitutivnost konzumirali na razini RS-a, a preko nje i BiH, nisu ovim izmjenama ništa dobili, jer uslijed svoje malobrojnosti u FBiH jednostavno nemaju kapaciteta u opisanom institucionalnom okviru vlastitim glasovima izabrati svoje zastupnike u federalni Dom naroda, niti su išta dobili »Ostali« koji takvog kapaciteta također nemaju. Jedini formalni »dobitnici« takvih promjena su Bošnjaci. Dekonstitucijom Hrvata dovedena je do vidljivog apsurdna temeljna konstruktivna greška samoga Ustava, oličena u izrijeku »dva entiteta za tri konstitutivna naroda«.

4.1.1.1. Opravdanost primjene kategorija konstitutivnih većina i manjina u odnosu na opći pojam konstitutivnosti

Ustavni poredak Bosne i Hercegovine nije jednostavno klasificirati korištenjem uobičajenih ustavnopravnih kategorija. Najtočnije bi bilo njeno određivanje kao (kon)federacije dvaju entiteta, odnosno federacije konstitutivnih naroda i »ostalih«, tj. građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. Federacija BiH je na istovjetan način »federacija« županija, odnosno federacija konstitutivnih naroda na čijem ugovornom odnosu je utemeljena.

Drugim riječima, BiH je federacija entiteta koji su u funkciji osiguranja statusa konstitutivnosti naroda na subnacionalnoj (entitetskoj), a potom, posredstvom odgovarajućega izbornog sustava, i na nacionalnoj razini. Također, FBiH je jedan od entiteta koji je formiran u funkciji osiguranja statusa konstitutivnosti Hrvatima i Bošnjacima kao osnivačima tog federalno uređenog entiteta i ta je njegova funkcija logično i dalje na snazi, jer je vezana za sam *raison d'etre* tog entiteta.

Izvorno gledajući, i Washingtonski i Daytonski sporazum su se, uzimajući u obzir povijesno-političke okolnosti njihovog potpisivanja i demografske promjene koje je rat proizveo, bavili rješavanjem statusa teritorijalno koncentriranih većina svakog od konstitutivnih naroda. Da je to tako potvrđuje činjenica kako je u procesu washingtonsko-daytonskog preustroja BiH najrelevantniji kriterij

administrativno-teritorijalnog organiziranja bio etno-demografski, što se moglo vidjeti u sastavu stanovništva koji su tada uvedene jedinice imale (RS dominantno srpsko, dok su županije FBiH konstituirane tako da je u smislu sastava stanovništva stvoreno pet bošnjačkih, tri hrvatske i dvije mješovite županije, s ugrađenim mehanizmima suodlučivanja na razini Federacije). Čak su i preambule entitetskih ustava bile eksplicitne u tom pogledu do donošenja Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Ta je Odluka u operativnom dijelu naložila izmjene odredbi o RS kao »državi srpskog naroda« i o FBiH kao entitetu hrvatskog i bošnjačkog naroda, kao normativnih prepreka afirmaciji konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH. Pri tomu se Odluka oslanjala na očekivano pozitivan ishod provedbe Aneksa VII Daytonskog mirovnog sporazuma o povratku izbjeglih i raseljenih osoba.

Takav karakter Odluke bio je rezultat namjere da se razdvoji identitete konstitutivnih naroda od pojedinih entiteta pa i županija, uz pretpostavku da će uspješnom realizacijom Aneksa VII biti stvorene multietničke federalne jedinice čime bi se »poništili« rezultati etničkog čišćenja i progona civilnog stanovništva. Međutim, gotovo 15 godina nakon donošenja Odluke etno-demografske dispozicije ne samo da su ostale iste – prate logiku unutarne administrativno-političke organizacije države nego je umjesto povratka primjetno dodatno osipanje zajednica konstitutivnih naroda u entitetima i županijama u kojima su u trenutku njihovog stvaranja bili izrazita manjina. Pokazalo se da Odluka suda, osim na simboličkoj razini, kao uostalom i Aneks VII, u najmanju ruku ima inherentna ograničenja, te da ne može biti provedena na način ostvarenja ciljeva potpunog povratka bh. države i društva u predratno stanje. S obzirom da se to nije dogodilo može se zaključiti kako sama Odluka nije utjecala na političku stvarnost u onoj mjeri u kojoj bi je se moglo nazvati opravdanom. Kao značajan normativni akt ona danas odstupa od realiteta onoliko koliko je odstupala u vrijeme svog donošenja i nije ispunila funkciju konvergencije društveno-političkog realiteta s normom konstitutivnosti naroda. Ona je, naprotiv, relativizirala značaj te norme implikacijama koje nisu smjerale stvarnoj realizaciji konstitutivnosti, već njenom nadilaženju, što se pokazalo bezuspješnim pa čak i kontraproduktivnim.

Ostaje činjenica da je konstitutivnost i dalje temeljna ustavna kategorija neodvojiva od ustavno-pravnog i administrativno-teritorijalnog ustroja BiH. Polazeći od te činjenice, a uzimajući u obzir elemente Odluke suda koji načelno priznaju realne većinsko-manjinske statuse i odnose konstitutivnih naroda, jedini način afirmacije konstitutivnosti

naroda u zadanim okvirima je dosljedna prilagodba same konstitutivnosti stvarnim društveno-demografskim uvjetovanostima. Općenito govoreći, svaka država treba znati čime raspolaže, između ostalog, i koje identitarne zajednice žive na njenom teritoriju te koje su njihove potrebe. Osim toga, imperativ zaštite kolektivnih prava je izravna konsekvencija Ustava BiH i pomalo je začuđujuća činjenica da im se u prethodno tematiziranoj Odluci ustupilo toliko malo prostora.

Suprotno tomu, osnov i preduvjet za produktivno djelovanje u pravcu praktično-političke afirmacije konstitutivnosti odnosno ravnopravnosti naroda je priznanje činjenice ugrađenosti toga pojma u važeći ustroj BiH, odnosno njegovu vezanost za entitete i županije. Jedino je iz te realne pozicije moguće i implementirati nominalno opredjeljenje po Odluci Ustavnog suda za realizaciju konstitutivnosti na cijelom teritoriju BiH. Uvažavanje činjenice da su entiteti i županije prije svega u funkciji osiguranja konstitutivnosti većine svakog od konstitutivnih naroda, nameće se pitanje koji su mehanizmi dostupni i mogu li se legitimirati nominalnom intencijom Odluke za osiguranjem pune konstitutivnosti konstitutivnih naroda i ostalih građana na cijelom teritoriju BiH.

Jedino normativno polazište za djelovanje u tom pravcu pruža uvođenje sintagme »konstitutivne manjine«, naspram »konstitutivnih većina«, čija je statusna ravnopravnost već adresirana postojećim administrativnim ustrojem BiH. Termin konstitutivne manjine koristio bi se u toj varijanti kao *terminus technicus* odnosno kao priručni pojam za pravno-političku kategorizaciju manjinskih zajednica konstitutivnih naroda u entitetima i županijama.

Ako bi se ostalo isključivo na logičko-semantičkoj razini tumačenja samog pojma konstitutivnosti, kategorizacija na konstitutivne većine i manjine bi predstavljala *contradictio in adjecto*. Međutim, ako se one povežu s realnim okvirima društveno-političkog ustroja onda to prestaje biti slučaj. Drugim riječima, kada se govori u kategorijama konstitutivnih većina i manjina onda se mora precizirati i točno na koji se administrativni okvir/razinu odnosi (npr. hrvatska ili bošnjačka konstitutivna manjina u Republici Srpskoj ili srpska konstitutivna manjina u Federaciji BiH, ili pak bošnjačka ili srpska konstitutivna manjina u Herceg-bosanskoj županiji). Stoga, ako se koristi u svrhu opće kategorizacije, onda pojam konstitutivne većine ili manjine treba ići pod navodnike ili/i uz odgovarajuće pojašnjenje da se radi o priručnom pojmu koji se koristi u praktične pravno-političke svrhe jer se sama konstitutivnost odnosi na cjelinu naroda kojem se pripisuje i na cjelokupan prostor koji taj narod naseljava (država).

U tom smislu, konceptualno gledajući, konstitutivnost je *apsolutan* pojam koji načelno ne dopušta relativizaciju ili diferencirano tumačenje ili primjenu. Međutim, pored statusnih, on podrazumijeva i relacijske implikacije koje se tiču horizontalnog odnosa konstitutivnih naroda bez kojih je on djelomično operabilan, a koji se u svakoj od administrativno-političkih jedinica mogu okarakterizirati manjinskim ili većinskim. U tom smislu uvođenje većinsko-manjinske kategorizacije konstitutivnosti strogo je u funkciji adresiranja relacijsko-statusnih implikacija općeg ustavno-pravnog pojma konstitutivnosti, odnosno u funkciji postizanja njenog krajnjeg cilja, a to je potpuna ravnopravnost svih konstitutivnih naroda, ali i građana pod okriljem punog ustavno-normativnog i međunarodno-pravnog legitimiteta.

4.1.1.2. Put nadilaženja problema utemeljen na Ustavu

Očevidno je da su amandmani na Ustav koje je nametnuo Wolfgang Petritsch i iz njih proistekle odredbe Izbornog zakona upotrebljeni kao oruđe za dekonstituciju Hrvata u FBiH, a potom i na razini BiH. Na taj je način zloupotrebljena i Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda koja ne samo da nije ostvarila svoje temeljne ciljeve nego je njenim površnim tumačenjem i nakaradnom primjenom u praksi produbljivana politička neravnopravnost Hrvata kao jednog od tri konstitutivna tj. ustavno ravnopravna naroda. Negativne konsekvence takvog djelovanja mogu se eliminirati i prevenirati samo ako bi se uvažila logička činjenica da konstitutivnost naroda podrazumijeva i pitanje njihovog većinsko-manjinskog statusa u različitim administrativno-političkim i teritorijalnim cjelinama.

Kategorija većina unutar konstitutivnih naroda na pojedinim teritorijima navedena je već u članku I/1. Ustava FBiH, koji je do donošenja nametnutih amandmana glasio:

(1) Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutarnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.

Amandmanskim izmjenama iz 1996. godine kategorija Bošnjaka i Hrvata kao konstitutivnih naroda FBiH je zadržana, dakle neizravno potvrđena:

(1) Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi zajedno s ostalima, i građani Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutarnju strukturu teritorije Federacije Bosne i Hercegovine definiranu Aneksom II Općeg okvirnog sporazuma, tako da se Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.

Tek su nametnuti amandmani iz 2002. godine eksplicitno dodijelili status konstitutivnog naroda u FBiH i Srbima, međutim s čisto formalno-pravnim ali ne i učincima koji bi suštinski unaprijedili položaj pripadnika tog naroda u FBiH, pri tomu potpuno zanemarujući činjenicu da taj narod konstitutivna prava u najvećoj mjeri već uživa kroz entitet RS. Osim toga, novom amandmanskom formulacijom eliminirana je kvalifikacija o suverenim pravima naroda te o federalnim jedinicama (županijama) kao sastavnicama Federacije BiH. Na taj način proizvedena je nejasnoća u preambuli Ustava FBiH oko toga što ili tko su stvarni akteri federalnog sustava, što samo po sebi umanjuje njegov federalni karakter. Bez eksplicitno navedenih teritorijalnih federalnih jedinica, jedino uporište za interpretaciju takve odredbe u duhu samog Ustava je opet konstitutivnost. Međutim, i njen je značaj bitno umanjen izravnom negacijom suverenosti u pogledu prava svakog od konstitutivnih naroda, što je u nesuglasju sa značenjskim implikacijama konstitutivnosti kao temeljne ustavne kategorije. Stoga je, paradoksalno, navedeni amandman više doprinjeo inkonzistenciji Ustava umjesto da je eliminira ili umanjuje:

(2) Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju Federaciju Bosne i Hercegovine, definiranu Aneksom II Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Članak V/1/1 Ustava FBiH je do amandmanskih izmjena glasio:

Županije sa bošnjačkom ili hrvatskom većinom mogu osnivati vijeća županija u cilju koordiniranja politike i aktivnosti u svezi s pitanjima od zajedničkog interesa za njihove zajednice radi izvješćivanja svojih predstavnika u Domu naroda. Vijeća mogu osnovati koordinaciona tijela, kao što su povjerenstva i radne skupine, radi razmjene informacija i usklađivanja aktivnosti županija u izvršavanju njihovih nadležnosti, ali ne mogu obuhvaćati vojne ili političke dogovore.

Kategorije nacionalne većine i manjine očevidne su i u članku V/1/1/ (2) Ustava FBiH:

(2) Svaka županija može delegirati svoje nadležnosti vezane za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje i dobrotvorne aktivnosti, radio i televiziju

općinama na svojoj teritoriji, a dužna je to učiniti prema općinama čije većinsko stanovništvo, po nacionalnoj strukturi, nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini.

Amandmanskim su izmjenama ovog članka kategorije nacionalne većine i manjine zadržane te stoga iznova neizravno potvrđene:

(2) Svaka županija može na općinu i grad na svojoj teritoriji prenijeti ovlašćenja u svezi s obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i humanitarnom djelatnošću te radiom i televizijom, a dužan je to učiniti ako u pogledu nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te općine, odnosno grada nije većinsko stanovništvo u županiji kao cjelini.

Jedan je od nametnutih amandmana, Amandman LXXXI, čak i dodatno naglasio ustavno-pravnu relevantnost zastupljenosti pojedinih konstitutivnih naroda u pojedinim županijama. Među ostalim izmjenama članka V.3.8. Ustava FBiH propisano je i sljedeće:

(4) Izuzetno od odredaba stava 3. ovog članka, u županijama u kojima prema posljednjem popisu stanovništva svaki od dva ili više konstitutivnih naroda čine više od 30 % stanovništva županije vladu potvrđuje zakonodavno tijelo županije dvotrećinskom većinom glasova.

Kategoriju većina i manjina pojedinih konstitutivnih naroda implicitno je dodatno ustavno legitimirao i visoki predstavnik Paddy Ashdown, koji je u dispozitiv svojih ustavnih amandmana iz 2004. godine, posvećenih upravi grada Mostara, dodao i sljedeći članak:

Imajući na umu potrebu za učvršćivanjem administrativnog, funkcionalnog i pravnog jedinstva Grada Mostara na način na koji se unapređuje efikasnost u pružanju usluga građanima, garantira uživanje osnovnih prava svih građana, omogućava uživanje zajedničkih prava konstitutivnih naroda i sprečava dominaciju jednog dijela stanovništva Mostara

Dijelom Amandmana CIV, kojime je također 2004. godine izmijenjen članak VI.3., kategorija većinskih skupina pojedinih konstitutivnih naroda je možda najeksplicitnije potvrđena, čime se logički indicira i analogno postojanje manjinskih skupina:

Općinski načelnik i predsjedavajući općinskog vijeća u općinama ili općinskim vijećima višenacionalnog sastava ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda, odnosno iz reda ostalih, izuzev u onim općinama u kojima jedan konstitutivni narod čini više od 80 % stanovnika, prema posljednjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini.

4.1.1.3. Teorijsko i vrijednosno utemeljenje predloženih modela u odnosu na većinski i manjinski položaj konstitutivnih naroda

Unatoč nametnutim ustavnim promjenama kojima se umanjuje i relativizira uloga konstitutivnih naroda, na temelju provedene analize ustavnih dispozicija koje jasno uvažavaju njihove specifične većinsko-manjinske odnose na različitim administrativno-teritorijalnim razinama, može se zaključiti sljedeće:

Teorijsko i vrijednosno utemeljenje modela preustroja BiH i FBiH treba uvažavati činjenicu većinskog ili manjinskog položaja dijelova konstitutivnih naroda i na njemu temeljiti i modelirati njihov stvarni zakonsko-pravni položaj, koji je potrebno ustavno definirati, a da se pri tomu u potpunosti ispoštiva Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH.

Prethodno je moguće izvesti kombiniranjem relativne većinske ili manjinske kvalifikacije dijelova pojedinih konstitutivnih naroda u određenim administrativno-teritorijalnim jedinicama s kategorijom njihove apsolutne konstitutivnosti na razini cijele BiH i pojedinih entiteta, odnosno integracijom u Ustav eksplicitnih ustavnih kategorija *konstitutivnih većina* i *konstitutivnih manjina*. U tom smislu bi dijelovi konstitutivnih naroda imali jasnije i funkcionalnije definiran status u pojedinim administrativno-teritorijalnim jedinicama na različitim razinama vlasti, što je pretpostavka dizajnu i primjeni modela koji će konstitutivnim manjinama omogućiti stvarno uživanje konstitutivnosti.

Državna razina:

Država	Bošnjaci	Hrvati	Srbi
Bosna i Hercegovina	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina

Entitetska razina:

Svaki od konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati, Srbi) u jednom je entitetu konstitutivna većina, a u drugom entitetu konstitutivna manjina.

Entiteti	Bošnjaci	Hrvati	Srbi
Federacija BiH	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina
Republika Srpska	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina

FBiH – županijska / kantonalna razina:

Županije	Bošnjaci	Hrvati	Srbi
Sarajevska	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
Tuzlanska	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
Zeničko-dobojska	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
Unsko-sanska	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
Bosansko-podrinjska	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
Srednjobosanska	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina
Hercegovačko-neretvanska	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina
Zapadnohercegovačka	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina
Herceg-bosanska	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina
Posavska	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina

4.1.1.4. Institucionalna jamstva zastupljenosti konstitutivnih manjina u tijelima vlasti

Status konstitutivne manjine trebao bi populaciji kojoj pripada zakonski osiguravati određena institucionalna jamstva. Ta jamstva po pitanju minimalne zastupljenosti u tijelima vlasti na odgovarajućoj razini ne trebaju biti isključivo na razini punog pariteta s konstitutivnom većinom ili bezuvjetno zajamčenog sudjelovanja u vlasti. Ona se mogu provesti kroz pozitivnu diskriminaciju, tj. snižavanje izbornih kriterija (»izbornog praga«) za ulazak u zastupnička tijela (zakonodavnu vlast) te minimalne kvote u izvršnoj vlasti za političke predstavnike iz reda konstitutivne manjine. U krajnjoj liniji, za konstitutivne manjine mogle bi se propisati fiksne kvote sukladno udjelu u populaciji na lokalnoj razini ili veći postotak sudjelovanja, ali bi u toj varijanti bilo nužno precizno utvrditi djelokrug nadležnosti, procedure i ukupan suodnos predstavnika ili predstavničkih tijela konstitutivnih manjina i institucija lokalnih vlasti,

što je već na tragu modela lokalne teritorijalne autonomije ili neteritorijalne autonomije.

Ista ili slična jamstva mogu se konstitutivnim manjinama osigurati i u slučaju ostanka sadašnje administrativno-teritorijalne strukture BiH i njezinih sastavnica, kao i pri dosljednoj, cjelovitoj federalizaciji BiH ili FBiH, pri kojoj bi svaki od tri konstitutivna naroda bio većina u jednoj od federalnih jedinica unutar BiH ili FBiH (entitet, županija ili veležupanija). U potonjoj varijanti bi, naravno, došlo do sljedeće redefinicije većinsko-manjinskih statusa segmenata konstitutivnih naroda:

Državna razina:

Država	Bošnjaci	Hrvati	Srbi
Bosna i Hercegovina	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina	Konstitutivna većina

Razina federalnih jedinica unutar BiH ili FBiH:

Federalne jedinice (FJ)	Bošnjaci	Hrvati	Srbi
FJ s bošnjačkom većinom	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina
FJ sa srpskom većinom	Konstitutivna manjina	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina
FJ s hrvatskom većinom	Konstitutivna manjina	Konstitutivna većina	Konstitutivna manjina

Pri tomu, jamstva vezana za minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda u tijelima vlasti u formi izborne pozitivne diskriminacije, morala bi se neovisno o ustavnom ustroju dati i pri uvođenju teritorijalnih izbornih jedinica, pri čemu bi u svakoj od izbornih jedinica po jedan konstitutivni narod predstavljao većinu. S druge strane, u varijanti uvođenja neteritorijalnih izbornih jedinica za svaki od konstitutivnih naroda, primjena mehanizama pozitivne diskriminacije za konstitutivne manjine bila bi nepotrebna jer bi svi pripadnici svakog od konstitutivnih naroda pripadali vlastitoj izornoj jedinici neovisno o administrativno-teritorijalnoj jedinici u kojoj imaju prebivalište, osim u slučaju izbora za tijela administrativno-teritorijalnih jedinica u kojima dotični građani uživaju status konstitutivne manjine¹²².

122 Primjer: u slučaju uvođenja neteritorijalne izborne jedinice za izbor hrvatskog člana Predsjedništva BiH, te za izbor zastupnika u klub Hrvata federalnog i državnog Doma naroda, Hrvati iz Zeničko-dobojske županije uživali bi pozitivnu izbornu diskriminaciju isključivo pri izborima za županijsku skupštinu, a ista bi situacija bila i s Bošnjacima u HBŽ-u i Srbima u HNŽ-u.

4.1.1.5. Institucionalna jamstva ostvarivanja prava i zadovoljenja potreba konstitutivnih manjina u oblastima relevantnim za identitet

Pored zastupljenosti konstitutivnih manjina u tijelima vlasti, one, neovisno o ustavnom i administrativno-teritorijalnom (pre)ustroju, pa i o izmjenama izbornog zakonodavstva, trebaju dobiti institucionalna jamstva za zaštitu svojih prava u oblasti identitetski relevantnih javnih usluga i servisa – obrazovanju, kulturi, zdravstvu i informiranju. Ti mehanizmi obrađeni su detaljnije u poglavlju posvećenom neteritorijalnoj autonomiji, ali ovdje je važno naglasiti da bi pripadnici svih konstitutivnih manjina trebali biti uživatelji i korisnici tih usluga i servisa u svim administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima imaju takav status.

O ustavnom bi ustroju, međutim, ovisila instanca vlasti zadužena za ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba svake konstitutivne manjine u ovim oblastima. U slučaju ostanka sadašnjeg ustroja, *koordinacijsko tijelo* svih administrativno-teritorijalnih cjelina u kojima neki narod uživa status konstitutivne većine bilo bi zaduženo za financiranje i administriranje ostvarivanja prava i zadovoljenje identitarnih potreba pripadnika tog naroda koji imaju status konstitutivne manjine.

Tako bi, primjerice, za prava i potrebe Hrvata u RS-u ili u Zeničko-dobojskoj, Tuzlanskoj, Sarajevskoj, Unsko-sanskoj i Bosansko-podrinjskoj županiji bilo zaduženo koordinacijsko tijelo koje bi raspolagalo namjenskim sredstvima iz proračuna Federacije BiH, te Zapadnohercegovačke, Herceg-bosanske, Posavske, Srednjobosanske i Hercegovačko-neretvanske županije. Analogna bi rješenja bila primijenjena i na Bošnjake i Srbe u svim jedinicama u kojima uživaju status konstitutivne manjine, pri čemu bi za prava i potrebe Srba u tim oblastima bilo zaduženo odgovarajuće tijelo Republike Srpske financirano iz njezinog budžeta, a za prava i potrebe Bošnjaka koordinacijsko tijelo koje bi raspolagalo namjenskim sredstvima iz proračuna Federacije BiH, te Zeničko-dobojske, Tuzlanske, Sarajevske, Unsko-sanske i Bosansko-podrinjske županije.

Pored toga, građani koji imaju status pripadnika konstitutivne manjine imali bi pravo glasa na izborima za članstvo u koordinacijskom tijelu koje se stara o njihovim identitetski relevantnim pravima i potrebama. Ti bi se izbori održavali, neovisno o teritorijalnom i institucionalnom (pre)ustroju BiH i/ili FBiH, uz uporabu neteritorijalnih izbornih jedinica. Naravno, u slučaju cjelovite federalizacije BiH ili FBiH, svaka od federalnih jedinica imala bi pravo formirati i financirati tijelo koje bi

bilo zaduženo za takva prava i potrebe »njene« konstitutivne manjine u drugim federalnim jedinicama.

U svakom od razmotrenih modela ustavnog i administrativno-teritorijalnog (pre)ustroja državna razina vlasti BiH, koja je potpuno neupitna i na kojoj sva tri naroda uživaju izjednačen status konstitutivne većine, trebala bi sufinancirati i vršiti kontrolu standarda rada svih koordinacijskih tijela.

4.1.2. Neteritorijalna autonomija (NTA): drugi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir

U prvom poglavlju ove studije, između ostalog, objašnjeno je zašto je multinacionalni federalizam optimalan organizacijski koncept i okvir unutar kojeg je potrebno raditi na afirmaciji ravnopravnosti naroda na cijelom prostoru BiH temeljem njihovog ustavnoga statusa konstitutivnosti. Pro tomu, ustavni je imperativ i obveza kreiranje rješenja koja nude mogućnost praktične realizacije konstitutivnosti naroda. Takvo što jamči isključivo uspostava održivog modela koji bi konstitutivnim narodima osigurao simetrične kapacitete i približno jednaka prava u segmentima samoodlučivanja i suodlučivanja, kao temeljnim pluralističko-federalističkim načelima.

U trećem poglavlju, pri procjeni u kojoj mjeri različiti federalistički i ostali praktični izvedbeni modeli ustroja BiH zadovoljavaju unaprijed utvrđene kriterije, te kakav je njihov potencijal u pogledu praktične provedbe ustavne kategorije konstitutivnosti, identificirane su različite negativne i pozitivne karakteristike tih modela kojima je zajednički teritorijalni aspekt. Relevantnost teritorijalnog aspekta različitih modela proističe upravo iz činjenice da se pripadnici pojedinih konstitutivnih naroda u različitim administrativno-teritorijalnim cjelinama, bez obzira na sadašnji ili budući ustavni status tih cjelina (entiteti, županije, veležupanije, regije, itd.), temeljem njihove brojnosti, nalaze u *de facto* različitom položaju u odnosu na pripadnike drugih naroda. Stoga je nužno provesti teorijsku i praktičnu razradu modela utemeljenih na neteritorijalnom načelu, a koji su namijenjeni praktičnoj realizaciji prava građana koji pripadaju konstitutivnim manjinama u svim administrativnim cjelinama odnosno na cijelom teritoriju BiH.

Nužno je podvući da bi se modeli ostvarivanja prava konstitutivnih manjina utemeljeni na neteritorijalnom načelu trebali primjenjivati kod primjene bilo kojeg od modela administrativno-teritorijalnog i

ustavno-pravnog ustroja BiH. Time bi se relaksirali, a možda i razriješili, kronični politički sporovi koje u suštini generira duboko nepovjerenje dijelova konstitutivnih naroda koji su danas zapravo u poziciji manjine. Konstitutivne manjine naprosto nemaju povjerenja u tijela vlasti u njihovoj administrativno-teritorijalnoj jedinici kojima dominiraju politički zastupnici većine. Nije pretjerana tvrdnja da su veoma male šanse da bilo koji model teritorijalnog i ustavnog preustroja uopće bude opravdan i usvojen bez primjene neteritorijalnih modela kao pratećega korektivnog činitelja. Stoga neteritorijalni modeli trebaju biti koncipirani tako da budu kompatibilni svim modelima ustavnog i teritorijalnog ustroja, kako bi usvojena rješenja bila sveobuhvatna, cjelovita i simetrična, i kako bi se uravnotežile pozicije i relativni odnos konstitutivnih naroda, te omogućio učinkovit odgovor na još uvijek otvorene zajedničke i posebne aspekte svih nacionalnih pitanja u BiH.

Koncepcijski okvir za primjenu neteritorijalne autonomije u BiH je multinacionalni federalizam, budući da ga verificira konstitutivnost kao temeljna ustavna činjenica. Drugim riječima, Ustav BiH u svojoj preambuli navodi konstitutivne narode kao ustavotvorce. Osim toga multinacionalni karakter BiH je i društvena činjenica jer se preko 95 % građana izjašnjava pripadnicima jednog od tri konstitutivna naroda. S tim u vezi sve zakonske i praktične izvedbe i organizacija društveno-političkog života u BiH nužno trebaju respektirati konstitutivnost kao fundamentalnu ustavnu kategoriju. Na tim premisama i na temelju provedene analize do sad plasiranih modela preustroja BiH i FBiH, nameće se zaključak da učinkovita i puna jednakopravnost konstitutivnih naroda i svih građana nije ostvariva bez primjene načela i mehanizama neteritorijalne autonomije (NTA).

S tim u vezi NTA suštinski podrazumijeva praktičnu primjenu federalističkih rješenja zasnovanih na ideji autonomije pojedinca kao člana konkretne identitarne skupine umjesto autonomije teritorija. U slučaju BiH, takve su identitarne skupine konstitutivni narodi. NTA obično naglasak stavlja na zaštitu kulture i identiteta manjina, što je slučaj s unitarnim državama koje često sebe deklariraju kao multietničke. S obzirom da je BiH multinacionalna federacija, na temelju činjenice da je konstituiraju tri po Ustavu ravnopravna politička naroda, neteritorijalna autonomija treba ponuditi rješenja za ravnopravnost konstitutivnih manjina ne samo na kulturno-identitarnim nego i na političkim i gospodarskim osnovama. Stoga je, na tragu neteritorijalnog federalizma i personalne autonomije, nužno razmotriti širok spektar institucionalno-proceduralnih i normativnih mehanizama u cilju zaštite identiteta i društvenog

položaja konstitutivnih manjina i jačanja njihovog potencijala u okviru institucija važnih za afirmaciju njihovog identiteta, ali i ustavnopravnog statusa, sve to u funkciji gospodarske, društvene i kulturne održivosti svih građana na cijelom prostoru BiH.

Dosadašnja praksa je pokazala da potreba za elementima neteritorijalnog federalizma obično nastaje kada je nužno razriješiti status određenog broja ljudi koji žive izvan granica federalne jedinice u kojoj pripadnici njihove zajednice predstavljaju većinu (npr. pripadnici kanadske frankezone zajednice koji žive izvan Quebeca, belgijska flamanska populacija izvan Flandrije, valonska izvan Valonije itd.). U takvim slučajevima briga i odgovornost za dobrobit članova neke zajednice koji žive izvan vlastite nacionalno-teritorijalne jedinice obično se povjeravaju bilo tijelima na federalnoj (državnoj) razini vlasti ili federalnoj jedinici u kojoj većinu stanovnika čine upravo pripadnici te zajednice.

NTA se primjenjuje kako u unitarnim tako i u federalnim državama. U unitarnim državama ona štiti nacionalne manjine, njihovu tradiciju, kulturu, naslijeđe, jezik i sl., dok u federalnim državama štiti teritorijalno disperzirane pripadnike konstitutivnih skupina na onim prostorima gdje su oni manjina. Unitarne europske zemlje koje imaju izuzetno razvijene mehanizme NTA ugrađene u ustav i zakone su Estonija, Mađarska, Slovenija, Finska, Hrvatska i Srbija. S druge strane, multinacionalne federacije koje koriste NTA kao dopunski mehanizam zaštite jezičnih manjina su Švicarska i Belgija. U pogledu rješavanja pitanja nacionalnih manjina moguće je fokusirati se na eliminaciju različitih vidova diskriminacije, dok su u multinacionalnoj federaciji izazovi nešto složeniji zbog potrebe uravnoteženog pristupa koordinaciji konstitutivnih skupina u organizaciji države, ali i osiguranja njihove društveno-političke suverenosti i slobode. S tim u vezi, neteritorijalna autonomija u federalnim sustavima proizlazi iz potrebe da se uobičajene strukture federalne države prilagode specifičnim potrebama multinacionalne države.

U normativnom smislu primjena NTA smjera ka osiguranju potpune autonomije manjina kako bi one bile u mogućnosti konzimirati svoja kolektivna prava i slobodno se razvijati kao identitarne zajednice. U unitarnim državama u kojima je jasno izdiferencirana većinska konstitutivna etnija, koju se kolokvijalno može zvati temeljnim narodom, manjinama se daje autonomija na način da im se ustupa prostor za samostalno upravljanje vlastitim poslovima. U federalnim državama, međutim, takva autonomija nije dovoljna. S obzirom da ustavi multinacionalnih federacija prepoznaju i priznaju više konstitutivnih teritorija i/ili skupina bilo da su one jezično, etno-kulturalno, etnonacionalno ili na drugi

način definirane, potrebno je izgraditi sustav koji jamči ravnopravnost i reciprocitetna rješenja za sve pripadnike konstitutivnih skupina/naroda.

U osnovi, federalizam počiva na teritorijalnom načelu koje ga čini globalno prepoznatljivim. Međutim, u multinacionalnom federalizmu teritorijalne cjeline nisu same sebi svrha, već su u izvjesnom smislu ambivalentne po karakteru. Drugim riječima, one obično nemaju napose vlastite identitete jer su usko vezane za dominantne identitarne skupine koje ih naseljavaju. Naime, svaka od konstitutivnih skupina ima većinu u nekoj od administrativno-političkih jedinica kojoj je posebno privržena i posredstvom koje u zajedničkim tijelima efektivno ostvaruje zaštitu vlastitih interesa i sudjelovanje u procesima suodlučivanja. Ipak, teritorijalno načelo više nije jedini konceptualni okvir za akomodaciju više nacija unutar jedne države jer je koncept multinacionalnog federalizma s integriranim neteritorijalnim rješenjima osobito prikladan za zemlje u kojima postoje konstitutivne većine i manjine.

Pomalo neočekivano, prava zajednica na ekstenzivnu autonomiju unutar multinacionalnih država izravno proizlaze iz okvira liberalno-demokratske doktrine koja ih legitimira. Čitav koncept federalizma upravo počiva na načelu samoodređenja, međunarodno-pravnoj kategoriji kojoj je inherentna ideja slobode. Otud proizlazi da isključivo inzistiranje na načelu jednakosti uz istovremeno zanemarivanje načela slobode jedino može proizvesti afirmaciju jednakosti na račun slobode, što u praksi uzrokuje društveno-političku pat poziciju kakva je ranije opisana u FBiH.

Komparativnu prednost NTA u odnosu na teritorijalnu autonomiju (TA) upravo predstavlja njeno temeljno vrijednosno polazište kojim u središte stavlja slobodu i autonomiju pojedinca, pojačavajući i podcrtavajući njegov društveni status, pa se stoga često puta zove izvornom ili realnom autonomijom što je čini bliskom liberalno-demokratskim načelima. Riječ je dakako o obliku autonomije u kojem, sukladno načelu personaliteta, autonoman status pripada individui kao članu kolektiviteta a ne teritoriju. Dakle, NTA ne tretira primarno osobe koje žive u određenom području već pitanja koja su od posebnog značaja za njihov društveni status po osnovu članstva u identitarnim skupinama.

U tom smislu bazične društvene funkcije NTA su sljedeće:

- sprečavanje asimilacijskih procesa
- afirmacija različitih, posebice manjinskih identiteta u okviru važećeg pravno-političkog sustava
- osiguranje institucija i sredstava za zadovoljenje potreba prepoznatih i priznatih od strane šire političke zajednice, a delegiranih od strane samih identitarnih zajednica.

Uključivanje samih identitarnih zajednica u kreiranje takvog sustava i autonomno delegiranje pitanja za čije rješavanje imaju na raspolaganju dostatne institucionalne resurse i instrumente, već je samo po sebi čin autonomije kojim se stimuliraju kolektivna prava i slobode tamo gdje su društveno-političke okolnosti nepovoljne za njihovu zaštitu i razvoj.

4.1.2.1. Odnos teritorijalnog i neteritorijalnog federalizma

Zbog etno-demografskih dispozicija teritorijalna dimenzija bh. federalizma samo djelomično akomodira nacionalna pitanja u BiH, a hrvatsko ponajmanje. Ni neki aranžman teritorijalne prirode bitno drugačiji od današnjeg ne bi mogao u potpunosti i samostalno situirati hrvatsko nacionalno pitanje, s obzirom da se o zaokruženom, »odgovorenom« nacionalnom pitanju može govoriti samo ako je osigurana autonomija tj. sposobnost samostalnog odlučivanja i suodlučivanja svim pripadnicima određenog naroda, kako tamo gdje je teritorijalno koncentriran, tako i tamo gdje je disperziran i nije većina. Stoga samo odmjereno kombiniranje teritorijalnog i neteritorijalnog federalizma kreira uvjete za cjelovito rješenje svakog od nacionalnih pitanja i osiguranje pune ravnopravnosti naroda u BiH.

Teritorijalnom i personalnom obliku federiranja zajednička su upravo federalna načela autonomije i suodlučivanja koja se ostvaruju dvojako: samoadministracijom konstitutivnih naroda na teritorijalnoj osnovi i redukcijom samoadministriranja na područja onih politika važnih za očuvanje i afirmaciju nacionalnih identiteta (koji se smatraju integralnim identitetu države). Radi se o području uglavnom kulturnih politika kao što su obrazovanje, jezične odredbe, oporezivanje u tim poljima i opće kulturalne aktivnosti. Na izvjestan način teritorijalni i neteritorijalni vidovi autonomije uzajamno se komplementiraju, dijalektički su uvezani i u takvom njihovom suodnosu se otvara prostor za adresiranje bilo kojeg od nacionalnih pitanja u BiH, pa tako i hrvatskog. Teritorijalne jedinice udovoljavaju potrebi za autonomijom i samoodređenjem većina na njihovom teritoriju, dok personalna autonomija pruža manjinama mogućnost zadovoljenja potreba te vrste proporcionalno njihovom kapacitetu u većinskom okruženju.

Isključiva primjena teritorijalnog principa bez korektivnog mehanizma neteritorijalne autonomije može proizvesti tenzije, nejednakost i neravnopravnost manjinskih zajednica, što je posve očividno stanje stvari u BiH. Odnose i položaj zajednica u takvim okolnostima diktira

logika sile, a ne prava. Takva opasnost je realna i mehanizmi personalne autonomije su upravo tu da je spriječe. S tim u vezi nužno je da sustav ima na raspolaganju uvjerljive mehanizme za suzbijanje nejednakosti uz istovremeno osiguranje slobode tj. autonomije i samoupravljanja na teritorijalnoj ili neteritorijalnoj osnovi gdje god postoji realna društvena potreba za takvim aranžmanima, sukladno ustavnim odredbama i administrativno-teritorijalnom ustroju zemlje koje je nužno u što većoj mjeri uskladiti s tim potrebama.

U konačnici, isključiva prevaga teritorijalnih rješenja kao jedino održivih za postizanje ili očuvanje autonomije zajednica, stvara pretpostavke za provođenje diskriminacijskih praksi, secesiju i ugrozbu načela slobode kao osnova svih vidova autonomije – kako teritorijalne tako i personalne, što ukazuje na nužnost uravnotežene primjene NTA i TA rješenja. Razvidno je da u kontekstu uzajamnog dijelektičkog odnosa personalna i teritorijalna načela i rješenja međusobno proturječe, ali se i komplementiraju, ovisno o tomu u kolikoj mjeri su uravnoteženo primjenjena.

4.1.2.2. Temeljne vrijednosti, organizacijska načela i principi upravljanja institucijama NTA

Sve bi administrativno-teritorijalne jedinice na svim razinama vlasti u BiH, neovisno o eventualnom ustavnom (pre)ustroju zemlje, trebale imati efektivno osigurano pravo osnivanja, financiranja, ustrojavanja i vođenja institucija i ustanova NTA posvećenih zaštiti prava pojedinih konstitutivnih manjina u drugim administrativno-teritorijalnim jedinicama.

Usluge ustanova i institucija NTA mogli bi koristiti svi građani administrativno-teritorijalne jedinice u kojoj se nalaze, bez obzira na njihovu etničku pripadnost i administrativno-teritorijalnu jedinicu koja je te ustanove i institucije osnovala i koja ih financira i vodi. Građani koji se ne žele opredijeljivati u smislu pripadnosti konstitutivnim narodima, već u smislu pripadnosti državi BiH ili na neki drugi način, trebaju imati pravo koristiti usluge ustanova i institucija NTA koje bi u svim administrativno-teritorijalnim jedinicama osnivala i vodila državna razina vlasti.

I pored konzumacije usluga institucija i ustanova NTA, svi građani BiH trebali bi uživati puna prava kao građani administrativno-teritorijalne jedinice u kojoj žive, pored prava koja ostvaruju putem NTA.

Sve bi administrativno-teritorijalne jedinice trebale imati učinkovito osigurano pravo stupati u posebne odnose sa sljedećim subjektima vezanim za konstitutivni narod koji u njima ima većinu:

- Općinama na teritoriju drugih administrativno-teritorijalnih jedinica u kojima većinu građana predstavljaju pripadnici dotičnog konstitutivnog naroda. (Naprimjer, administrativno-teritorijalna jedinica s hrvatskom većinom mogla bi uspostaviti posebne odnose s općinama Žepče i Usora ako bi one ostale u administrativno-teritorijalnoj jedinici s bošnjačkom većinom; administrativno-teritorijalna jedinica s bošnjačkom većinom bi mogla uspostaviti posebne odnose s općinom Jablanica ako bi ona pripala administrativno-teritorijalnoj jedinici s hrvatskom većinom; administrativno-teritorijalna jedinica sa srpskom većinom mogla bi uspostaviti posebne odnose s općinom Drvar ako bi ona pripala administrativno-teritorijalnoj jedinici s bošnjačkom većinom). Većinskom stanovništvu spomenutih općina, koje na razini svojih administrativno-teritorijalnih jedinica uživa status konstitutivne manjine, postala bi temeljem posebnih odnosa dostupna prava koju pripadnici njihovih konstitutivnih naroda ostvaruju kao građani administrativno-teritorijalnih jedinica u kojima uživaju status konstitutivne većine. Posebni odnosi administrativno-teritorijalnih jedinica s općinama na teritoriju Brčko distrikta BiH ili eventualno novih distrikta ne bi ni bili potrebni s obzirom da distrikti funkcioniraju na načelu potpunog pariteta, pa stoga u njima pripadnici sva tri konstitutivna naroda uživaju status konstitutivne većine.
- Pojednim ustanovama i institucijama školstva, kulture, zdravstva i javnog informiranja (škole, radio i TV postaje, kulturni i zdravstveni centri sl.). Takve bi ustanove sve administrativno-teritorijalne jedinice mogle osnivati, financirati, ustrojavati i voditi i na teritoriju drugih administrativno-teritorijalnih jedinica, koje slobodan rad tih ustanova i institucija ni na koji način ne bi smjele ometati ili sprječavati.

Ovakvo bi rješenje omogućilo svim građanima BiH da, pored pripadnosti državi, na ujednačen institucionaliziran način iskazuju privrženost prema tri kolektivna politička identiteta i da shodno tome uživaju prava koja proističu iz pripadnosti svakome od tih kolektiviteta, čime bi se neutralizirali konflikti između različitih vrsta lojalnosti i pripadnosti:

- Privrženost i pripadnost konstitutivnome narodu proizlazi iz činjenice da administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj pojedini konstitutivni narod uživa status konstitutivne većine može stupati u posebne odnose s općinama iz drugih administrativno-teritorijalnih jedinica u kojima taj narod ima većinu stanovnika, ali i

osnivati i voditi institucije i ustanove na teritoriju svih općina drugih administrativno-teritorijalnih jedinica, čije usluge po sopstvenom izboru mogu koristiti svi građani tih administrativno-teritorijalnih jedinica.

- Privrženost i pripadnost administrativno-teritorijalnoj jedinici u kojoj žive, bez obzira na etničku većinu u toj jedinici, s obzirom da biraju i financiraju njena tijela i zastupnike u državnim i eventualno drugim višim tijelima vlasti, a i koriste usluge mnogih njenih institucija i ustanova bez obzira na vlastiti status konstitutivne većine ili manjine i općinu prebivališta.
- Privrženost i pripadnost državi u cjelini, s obzirom da je cjeloviti sustav teritorijalne i neteritorijalne zaštite institucionalne i stvarne jednakopravnosti konstitutivnih naroda definiran državnim ustrojem. Pored toga, građani koji se ne žele opredjeljivati u smislu pripadnosti konstitutivnim narodima, već u smislu pripadnosti državi BiH, imali bi mogućnost institucionalno iskazati svoju lojalnost i pripadnost, a i zaštititi svoja kolektiva prava koja proističu iz pripadnosti državi konzumiranjem usluga ustanova i institucija koje bi u svim administrativno-teritorijalnim jedinicama osnivala državna razina vlasti.

Opisani ustroj podrazumijeva stvarnu pozitivnu diskriminaciju konstitutivnih manjina u svim administrativno-teritorijalnim jedinicama, s obzirom da bi svi njihovi pripadnici jednakopravno participirali u ekonomskom, društvenom i političkom životu administrativno-teritorijalne jedinice u kojoj žive, kao i svi ostali građani te jedinice, ali bi o njima kroz institut posebnih odnosa skrbila i administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj njihov konstitutivni narod ima status konstitutivne većine, kako kroz uspostavu posebnih odnosa s pojedinim općinama, tako i osnivanjem odgovarajućih institucija i ustanova na cijelom teritoriju BiH.

Radi operacionalizacije i učinkovitog funkcioniranja opisanog sustava na mikro razini potrebno je uvesti i podkategoriju konstitutivne manjinske zajednice, tj. skupine od najmanje 100 pripadnika određene konstitutivne manjine u naseljenom mjestu. Državnim ustavom, kao i ustavima administrativno-teritorijalnih jedinica treba predvidjeti osnivanje tijela (npr. ureda, ili čak ministarstava) u svakoj od administrativno-teritorijalnih jedinica koje bi bilo zaduženo za skrb o pripadnicima konstitutivne manjine u drugim jedinicama koja u toj administrativno-teritorijalnoj jedinici ima status konstitutivne većine. Nužno je definirati i minimum proračunskih sredstava kojima raspolažu ta tijela. Pri uspostavi posebnih odnosa administrativno-teritorijalnih jedinica s pojedinim

obrazovnim, kulturnim, zdravstvenim i informativnim ustanovama van njihovog teritorija, prioritet moraju imati ustanove u mjestima u kojima postoje registrirane konstitutivne manjinske zajednice. Zakonom se moraju definirati nužni normativni, financijski, organizacijski, kadrovski, te infrastrukturni uvjeti i kriteriji za osnivanje ustanova od strane tijela zaduženih za konstitutivne manjinske zajednice.

4.1.2.3. Primjeri uspješnoga institucionalnog utemeljenja NTA kao potencijalno korisni uzori za BiH

Primjeri razrade institucionalnih mehanizama za neteritorijalnu zaštitu prava konstitutivnih manjina u BiH dostupni su prije svega u neposrednom okruženju (npr. u Hrvatskoj i Srbiji u kojima interese nacionalnih manjina zastupaju nacionalna vijeća/savjeti priznati od strane svih razina vlasti).

Uspješni primjeri posebnih odnosa već postoje u demokratskim zemljama, prije svega u oblasti obrazovanja. U Belgiji je, na primjer, obrazovanje ustrojeno, upravljano i financirano od strane jedne od tri jezično definirane zajednice, tj. njihovih specijalističkih tijela: Flamanske (Nizozemske), Valonske (Francuske) i Njemačke. S te strane iznimno je značajno analizirati Belgiju kao primjer države u kojoj su kombinirani teritorijalni i neteritorijalni aspekti federalizacije, ali i drugih oblici decentralizacije. Belgija je federativna država, koja se sastoji od:

- tri zajednice – Flamanska, Frankofona i Njemačka, s nadležnostima u oblasti kulture, zdravstva i omladinske politike
- tri regije – Flandrija, Valonija i regija Brisel – Prijestolnica, koje se dijele na pokrajine, a ove na općine
- četiri jezična područja (Nizozemsko, Francusko, Njemačko i Dvo-jezično područje Brisel – Prijestolnica).

Navedeni organizacijski oblici primijenjuju se istovremeno tj. nemaju isključive teritorijalno definirane ingerencije u odnosu jedni na druge, što znači da je svaki dio zemlje klasificiran unutar svakog od njih pojedinačno, a da su pri tomu zemljopisne granice svih jedinica potpuno jasne. Regije Flandrija i Valonija sastoje se od po pet pokrajina, dok je regija Brisel – Prijestolnica podijeljena samo na općine, pri čemu oko 85 % njenog stanovništva čine Valonci. Belgija je ustavom definirana kao »federativna država koja se sastoji od zajednica i regija«, čija su ovlaštenja i udio u ubiranju poreza jasno razgraničeni, pri čemu je bitno naglasiti da i zajednice upravljaju značajnim dijelom proračuna premda njihove

nadležnosti nadilaze teritorijalne okvire određenih regija, zbog čega su one u suštini neteritorijalne. Jezična područja nemaju svoje institucije i ovlašćenja, već postoje kao ustavno definirani zemljopisni okviri, u skladu s kojim se vrši konstituiranje ostalih administrativno-upravnih jedinica i njihovo razgraničenje.

Flamanska zajednica i njene zakonske ovlasti teritorijalno se poklapaju s Nizozemskim jezičnim područjem i regijom Flandrija, ali obuhvaćaju i Dvojezičnu jezičnu zonu Brisel – Prijestolnica, koja se poklapa s istoime-nom regijom. Frankofona zajednica se, također, poklapa s Francuskim jezičnim područjem, regijom Valonija, kao i regijom Brisel – Prijestolnica. Njemačka zajednica, obuhvaća Njemačko jezično područje i dio jedne od pokrajina unutar regije Valonija. **(Vidi kartu 11 na kojoj su ilustrirana jezična područja kojima pripadaju pojedine regije, pokrajine i općine na str. 400. Na istoj stranici prikazana je shema u kojim regijama pojedine zajednice imaju zakonska ovlaštenja).**

Sukladno mogućnostima, javne službe koriste francuski jezik u 12 općina Nizozemskog jezičnog područja, a Nizozemski jezik u 4 općine Francuskog jezičnog područja. Takve se općine nalaze u graničnim dije-lovima oblasti koje pripadaju pojedinim jezičnim područjima, i nazivaju se općine s jezičnim kapacitetima.

U BiH bi zbog izrazitije disperzije konstitutivnih naroda, tj. manjeg stupnja njihove zemljopisne koncentriranosti, belgijskim općinama s jezičnim kapacitetima bile analogne konstitutivne manjinske zajednice, koje je potrebno ustrojiti na teritorijalnoj razini naseljenih mjesta, ili pak na razini dijela populacije naseljenog mjesta, ako određen broj pripadnika konstitutivne manjine živi u mjestu u kojemu ne čini većinu stanovništva.

Regija Flandrija i Flamanska zajednica imaju jedinstvenu skupštinu i vladu, čije se odluke odnose na poslove te regije, ali istovremeno i Flamanske zajednice, pri čemu flamanski zastupnici iz regije Brisel – Prijestolnica ne mogu utjecati na odluke koje se tiču regije Flandrija, već samo na one koje se odnose na Flamansku zajednicu. S druge strane, regija Valonija i Frankofona zajednica imaju odvojene skupštine i vlade, pri čemu skupštinu Frankofone zajednice čine frankofoni zastupnici skupštine regije Valonija i skupštine regije Brisel – Prijestolnica. Tako asimetrično rješenje može se objasniti višim stupnjem posvećenosti flamanskih političkih aktera teritorijalizaciji zaštite prava njihove zajednice, kao i sklonosti valonskih aktera da se pitanja teritorijalne regionalizacije zemlje i zaštite kulturnih prava zajednica barem simbolično razdvoje.

Osim nužnih didaktičkih kriterija i principa koji su zajednički za sve zajednice, one su potpuno autonomne od državnih vlasti u upravljanju obrazovnim ustanovama koje su u njihovoj domeni. Pored škola koje osnivaju, financiraju i vode tijela samih jezičnih zajednica, postoje i škole koje su osnovala pokrajine i općine, a koje su također jasno definirane u smislu jezične zajednice kojoj pripadaju. Najveći dio ovlasti nad obrazovnim ustanovama je zajednicama prenesen s državne razine. Trenutno postojeća ministarstva obrazovanja u Belgiji su:

1. Ministarstvo u vladi Flamanske jezične zajednice, koja teritorijalno obuhvaća Nizozemsko jezično područje i regiju Flandrija, ali i flamanske ustanove i građane u Dvojezičnoj jezičnoj zoni Brisel – Prijestolnica, koja se poklapa s istoimenom regijom, pri čemu je ministarstvo dio jedinstvene flamanske vlade zadužene za sve spomenute oblasti
2. Ministarstvo u vladi Valonske jezične zajednice, koja je zadužena isključivo za kulturna prava Valonaca, tj. njihove ustanove i institucije, kako u regiji Valonija tako i u Dvojezičnoj jezičnoj zoni Brisel – Prijestolnica, pri čemu je odvojena od vlade same regije Valonija, što je rješenje asimetrično u odnosu na ono primijenjeno kod Flamanske jezične zajednice
3. Ministarstvo u vladi Njemačke jezične zajednice, nadležne za kulturna prava Nijemaca u pokrajinama regije Valonija u kojima oni imaju većinu.

Belgijski model je u velikoj mjeri (ali ne i u potpunosti) teritorijaliziran, tako što pored čisto teritorijalnih regija i načelno neteritorijalnih zajednica postoje i jezična područja pomoću kojih se definira teritorijalna nadležnost zajednica.

Praktično je samo Regija Brisel – Prijestolnica dvojezična zona u kojoj se nadležnosti zajednica ne odnose na pojedince ili grupacije, nego isključivo na institucije (škole, itd.) koje izraze pripadnost zajednici, a ova to prihvati. Škole i druge institucije u Regiji Brisel – Prijestolnica koje ne zatraže nadležnost neke zajednice (ili ih ova ne prihvati) pod nadležnošću su državne ili pak briselske regionalne vlade.

Škole i druge institucije u Regiji Brisel - Prijestolnica koje pripadaju nekoj od zajednica financiraju se i njima se upravlja od strane Odbora (Komisije) Flamanske zajednice, Odbora (Komisije) Valonske zajednice, te iz Zajedničkog odbora (komisije) obje zajednice. Vijeće odbora (komisije) Flamanske zajednice čine svi flamanski zastupnici u Parlamentu Regije Brisel – Prijestolnica, koji su istovremeno i zastupnici jedinstvenog Parlamenta Regije Flandrija i Flamanske zajednice. Vijeće odbora (komisije)

Flamanske zajednice čine svi valonski zastupnici u Parlamentu Regije Brisel – Prijestolnica, koji nisu zastupnici Parlamenta Regije Valonija, a zakonodavne ovlasti im je povjerila isključivo Valonska zajednica.

Prednosti belgijskog modela u smislu primjenjivosti u BiH:

- načelno razdvajanje teritorijalnih nadležnosti Regija i neteritorijalnih nadležnosti zajednica (koje nadilaze teritorij odgovarajuće regije)
- prihvaćanje asimetričnog odnosa između regija i njima odgovarajućih zajednica, ovisno o političkoj volji (zajednički ili odvojeni parlamenti i vlade za regiju i odgovarajuću zajednicu)
- suglasnost oko postojanja dva odbora (komisije) zadužena za poslove zajednica u Regiji Brisel – Prijestolnica.

Mane belgijskog modela u smislu primjenjivosti u BiH:

- svođenje neteritorijalnih nadležnosti zajednica na teritorij regije Brisel – Prijestolnica (koja bi se u BiH mogla usporediti jedino s Brčko distrikt BiH) – u BiH bi uslijed neusporedivo veće izmještanosti naroda i većeg broja konstitutivno-manjinskih zajednica, bilo nužno proširiti nadležnosti zajednica na cijeli teritorij, tj. na sve administrativno-teritorijalne jedinice
- davanje nadležnosti za financiranje službi u općinama s jezičnim pogodnostima (u BiH bi to bile konstitutivno-manjinske lokalne zajednice na razini općine ili nižem) administrativno-teritorijalnim jedinicama (regijama) u kojima se te općine nalaze i u kojima je većina drugačija nego u tim općinama. U BiH bi tu nadležnost bilo nužno prepustiti jedinicama u kojima je većina onoga naroda kao i u konstitutivno-manjinskim zajednicama čije se institucije financiraju
- teritorijalizacija nadležnosti zajednica putem jezičnih područja: u BiH bi to bilo moguće jedino uvođenjem više dvojezičnih područja poput Regije Brisel – Prijestolnica (ili čak trojezičnih), gdje bi poslovima zajednica upravljali odbori (komisije) odgovarajućih zajednica.

4.1.2.4. Institucije NTA i njihove nadležnosti

Postoji širok spektar mjera i alata kojima se može osigurati neteritorijalna autonomija manjinama i pružiti im mogućnost samoorganizacije u cilju autonomnog djelovanja i sudjelovanja u općim javno-upravnim procesima. Na raspolaganju su opcije kao što je decentralizacija procesa donošenja odluka na zajednice, sabore ili kulturna vijeća osnovana od

strane samih zajednica. Na taj način bi se izvršila decentralizacija odlučivanja na lokalne identitarne zajednice i stvorile zakonske pretpostavke za osnivanje i vođenje institucija čija je svrha autonomija zajednice. Istodobno, potrebno je razlikovati institucije NTA od privatnih i nevladinih organizacija. Za razliku od potonjih, institucije NTA dio su sustava javne uprave, odnosno njihov rad podliježe javnom, a ne privatnom pravu.

Model NTA ovisi o karakteru skupine čija prava ostvaruje te o važećem ustavnom okviru i potrebama zajednice, a one su obično šire kulturološke prirode s naglaskom na očuvanje jezičnog, kulturnog i religijskog identiteta. U nekim slučajevima osnivaju se lokalna kulturna vijeća kao tijela uprave s jasno preciziranim nadležnostima i opsegom djelovanja. Nadležnosti takvih kulturnih vijeća su takve da se primjenjuju na članove zajednice bez obzira na njihovo mjesto prebivališta. Dakle, postiže se efekt da manjina samoupravlja i samoodlučuje kroz vlastite institucije (kulturna vijeća), a da pri tome ne ovisi o većinskom okruženju, što je zapravo suština autonomije. Uspostava ovakvih tijela i delegiranje ovlasti moguća je ustavnim ili statutarnim rješenjima na način da se zakonodavna nadležnost ili provedba zakona u relevantnim pitanjima dodijeli kulturnom vijeću zajednice umjesto regionalnoj ili lokalnoj vladi.

U tom smislu bilo bi potrebno, primjerice, donijeti zakon o kulturnoj autonomiji za konstitutivne manjinske zajednice u BiH koji bi Hrvatima i Bošnjacima u RS, ali i Srbima u FBiH, te Hrvatima i Bošnjacima u odgovarajućim županijama FBiH, omogućio autonomiju na način da mogu samostalno kreirati i provoditi propise relevantne za očuvanje njihove kulture, jezika i tradicije i ispunjenje svih ostalih komunitarnih potreba zajednice. U tom smislu pod uobičajen djelokrug kulturne autonomije spadaju: organizacija obrazovanja na materinjem jeziku, osnivanje i vođenje obrazovnih predškolskih i školskih ustanova, osnivanje fonda za promociju kulture i obrazovanja te institucija za promociju kulture (obično se koristi šira definicija kulture koja pokriva i područje životnog stila, tradicionalnog načina života i običaja, promocije jezika, moralno-vjerskog svjetonazora, ali i tradicionalnih gospodarskih aktivnosti određene skupine – poljoprivreda, stočarstvo, voćarstvo itd.).

Zakonom bi trebalo predvidjeti i pokretanje registra konstitutivnih manjina na državnoj razini, ali i entitetskoj, odnosno pri federalnim jedinicama koje su utemeljene na teritorijalizaciji načela konstitutivnosti. Registar s detaljnim podacima o članovima konstitutivne manjinske zajednice trebala bi kreirati sama zajednica koja na taj način kontrolira proces regulacije članstva i upravlja evidencijama. Nadležnosti kulturnih

vijeća trebaju pokrivati izvršne i zakonodavne aspekte i svaki registrirani član zajednice treba imati pravo glasa za izbor njezinih tijela.

Svaki član u registru treba imati pravo kandidiranja za izbore u zastupničko tijelo zajednice i sudjelovanje u njegovom radu. Takvo tijelo može biti sa ili bez formalnih legislativnih funkcija, ali svakako s pravom i obvezom vršenja skrbi o interesima zajednice, te upravljanja sredstvima kojima zajednica raspolaže ili raspoređivanja namjenskih sredstava iz fonda na državnoj razini, prije svega za specifične projekte koji za cilj imaju promociju identiteta dotične konstitutivne manjine, kao što su produkcija jezično-obrazovnih materijala, financiranje rada udruga i institucija od značaja za život zajednice, objavljivanje knjiga i edukativnih materijala, te ostale kulturne aktivnosti. Ostale funkcije mogu biti savjetodavnog, ali i kontrolnog karaktera, s obzirom da je cilj da tijela NTA organizirano prate rad lokalnih i regionalnih administracija na čijem teritoriju žive pripadnici konstitutivnih manjina, te da ukazuju na rješenja koja štete interesima zajednice ili potiču rješenja kojima se unapređuje njen položaj. U organizacijskom smislu tijela NTA mogu osnovati regionalne i lokalne urede putem kojih se interesi pripadnika zajednice mogu štititi u različitim dijelovima zemlje. Svi aspekti zaštite prava konkretne konstitutivne manjinske zajednice trebaju se koncipirati unutar same te zajednice, dok više instance vlasti, uključujući i središnja tijela NTA trebaju po potrebi pružati pravna jamstva i financijsku, organizacijsku, logističku, kadrovsku te druge vidove potpore.

U Sloveniji primjerice Italijani i Mađari imaju priznato pravo na samoupravljanje koje je kombinacija samovladavine i kulturne autonomije, pri čemu su općine temelj samouprave. To je rješenje primjereno za zajednice koje su snažno koncentrirane u određenom broju općina, ali u slučaju zajednica koje su izrazito teritorijalno disperzirane treba se ustanoviti niža teritorijalna ili pak čisto personalna razina samouprave. Primjerice, u slučaju Hrvata u BiH, razina općine bi bila odgovarajuća kad su u pitanju Žepče ili Usora, ali bi kod hrvatskih konstitutivno-manjinskih zajednica u RS-u ili u dijelovima županija s bošnjačkom većinom razina uživanja konstitutivno-manjinskih prava trebala biti znatno niža, u mnogim slučajevima i personalna. Moguća je i uspostava posebnih konstitutivno-manjinskih općina čije granice ne odgovaraju granicama općina kao jedinica lokalne samouprave, ali bez pretenzija na bitan utjecaj na postojeći sustav lokalne samouprave.

Pored toga, u mješovitim općinama (u smislu jedinica lokalne samouprave) u kojima postoji više od jedne konstitutivno-manjinske zajednice, postoji mogućnost uspostave posebnih povjerenstava za etnička pitanja

koja bi razmatrala interese manjinskih zajednica na području općine. Općina može u okviru svojih nadležnosti osigurati i administrativnu potporu manjinama u vidu posebnog referata ili odjeljenja koje bi pružalo informativne i druge usluge konstitutivnim manjinama, te davalo preporuke tijelima općine u pogledu specifične regulative od značaja za te zajednice. Takav odjel mogao bi imati i specifične ovlasti ili biti zasebna pravna osoba u odnosu na ostatak općinske uprave, kako bi učinkovito predstavljao interese građana pripadnika konstitutivno-manjinske zajednice.

Na izvjestan način potrebno je obvezati i organe javne uprave u pogledu odnosa sa institucijama konstitutivno-manjinskih zajednica. S tim u vezi neophodno je statutarno obvezati državne, entitetske i lokalne vlasti da pregovaraju sa zastupničkim tijelima konstitutivnih manjina o pitanjima važnim za njihov život. Područja njihove suradnje mogu, sukladno specifičnostima svake lokalne sredine i konkretne konstitutivno-manjinske zajednice te njezinih potreba, biti urbanističko planiranje, upravljanje javnim površinama, kultura, nastava i obrazovanje na materinjem jeziku, ali i bilo koje drugo pitanje koje utječe na status jezika i kulture, kao i na prostor autonomnog odlučivanja u pitanjima koja se izravno tiču zajednice. Tipične funkcije u domeni kulturne autonomije su različiti aspekti obrazovanja, jezika, kulture, medija, javnih obilježja, literature, publikacija, obilježavanja povijesnih datuma, simbola, spomenika i sl. Osim toga, zajednicama je potrebno osigurati pravo izražavanja i komuniciranja na materinjem jeziku u svim relevantnim oblastima života, obrazovanje i nakladu subvencionirane od strane države, pravo osnivanja i financiranja medija, te razvoj i održavanje veza sa sunarodnjacima u drugim zemljama, ali i u drugim dijelovima zemlje.

Pravni okvir za konstitutivno-manjinsku autonomiju može biti ugrađen u ustav ili u specijalne zakone. Stoga bi u BiH bilo poželjno redefinirati ustavni i zakonski okvir u tom smjeru i staviti naglasak na različite kategorije kolektivnih prava, pa tako i kulturna. Najbolji jamac neteritorijalne autonomije je integracija njenih mehanizama u Ustav, ali su dostupna i dobra zakonska rješenja. Premda ekstenzivno tumačenje načela konstitutivnosti u BiH pruža osnovu za razmatranje svih vidova federalizma kao legitimnoga ustavnog okvira, poželjno bi bilo da je ono razrađeno unutar samog Ustava što trenutno nije slučaj, barem u smislu imperativa osiguranja ravnopravnosti te prava svakog od naroda da koristi i unapređuje vlastiti jezik i kulturu, te njeguje svoju povijest i tradiciju. Ustav bi morao sadržavati odredbe kojim se zajednice ovlašćuju da osnivaju autonomne organizacije s ciljem realizacije svojih prava, a

država obvezuje da putem posebnih zakona ovlašćuje takve organizacije u vršenju određenih funkcija koje su obično u nadležnosti institucija na različitim administrativno-političkim razinama vlasti, čime bi se sustav NTA uskladio s mehanizmima administrativne decentralizacije.

Za cjelovito zakonsko utemeljenje sustava NTA u BiH potrebna je politička volja, a neka uporišta već i postoje, kao što je Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi koji pruža solidno polazište za zaštitu teritorijalno koncentriranih manjinskih zajednica na temelju njegovih odredbi o subsidijarnosti, u smislu da je javne usluge i pitanja potrebno što više približiti građanima na najnižim upravnim razinama, kako bi se osiguralo učinkovito pružanje administrativnih usluga.

Federalizacija kao dugoročan proces koji bi doveo do željene promjene treba biti *bottom-up* proces usmjeren na iznalaženje praktičnih i održivih rješenja za zaštitu teritorijalno disperziranih konstitutivnih manjina, posebice u smislu osiguranja efektivnog uživanja kolektivnih prava na autonomiju uz postojeća individualno-građanska prava koja proizlaze iz prava državljanstva, što je ujedno i jedan od najvećih izazova u demokratskoj teoriji i praksi. Međunarodno-pravnu osnovu za djelovanje u opisanom pravcu pruža i Europski sud za ljudska prava koji je definirao sljedeća prava manjina pod zaštitom Europske konvencije o ljudskim pravima: (...) *sloboda izražavanja, religije, nediskriminacije i udruživanja; priznavanje postojanja manjinske skupine, pravo na korištenje imena i prezimena, javna uporaba jezika, uspostava privatnih medija, pravo na korištenje jezika i kulture u obrazovnim aktivnostima i institucijama i pravo na zaštitu kulture manjinske skupine.*

Efektivno uključenje konstitutivnih manjina BiH u javni život na svim razinama na temelju pune jednakopravnosti svakako nije moguće postići uspostavom jednog mehanizma, već se mora razmotriti spektar mjera potrebnih kako bi se osiguralo njihovo učinkovito učešće u procesima donošenja i provođenja odluka. Trenutno postojeći ustavni i pravno-politički aranžman u BiH kreira stanje u kojem su konstitutivne manjine vrlo slabo ili nimalo zaštićene. Bez sumnje Srbi kao konstitutivna manjina nisu dovoljno zaštićeni u Federaciji BiH, kao ni Hrvati i Bošnjaci u RS. Pored toga Hrvati imaju poteškoća s realiziranjem svoje konstitutivnosti i u FBiH, gdje se moraju boriti za ono sto im pripada po Ustavu, pa i po međunarodnom Washingtonskom mirovnom sporazumu te Sporazumu o njegovoj implementaciji.

U BiH su u manjoj ili većoj mjeri i dalje otvorena nacionalna pitanja, kao i pitanje »Ostalih«, tj. građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. Međutim, u odnosu na srpsko i bošnjačko, hrvatsko pitanje

je najotvorenije, s obzirom da su njegove negativne manifestacije prisutne na više polja i razina unutar oba entiteta. Za BiH je, a posebice za bh. Hrvate, zato izrazito važna promocija i uvođenje NTA kao vrste federalizma komplementarnog klasičnom teritorijalnom federalizmu, jer je samo objedinjavanjem ova dva modela moguće stvoriti održiv okvir za cjelovito rješavanje individualnih nacionalnih pitanja u više-nacionalnoj državi.

Koncept NTA pronalazi snažno uporište u Ustavu BiH i činjenici da je ona multinacionalna federacija u kojoj su konstitutivni narodi ustavne kategorije, u skladu s čime administrativno-politička organizacija na svim razinama treba biti ustrojena. U sadašnjim okolnostima bh. narodi svoju konstitutivnost konzumiraju u različitoj mjeri i parcijalno sukladno važećoj organizacijskoj matrici »dva entiteta – tri naroda«, pa je primjena mehanizama NTA nužna u svakoj varijanti ustavnog i teritorijalnog preustroja uključujući i opstanak sadašnjeg uređenja, s obzirom da pruža mogućnost uživanja ustavno zajamčenih prava neovisno o mjestu prebivališta građana.

4.1.2.5. Pozicija i uloga Hrvatskog narodnog sabora u neteritorijalnoj autonomiji Hrvata u BiH

Institucionalni nagovještaj nacionalnog udruživanja na bazi teritorijalnih i neteritorijalnih načela vidljiv je u Hrvatskom narodnom saboru (HNS), kao krovnoj instituciji hrvatskog naroda u BiH, u čijem radu sudjeluju svi izabrani predstavnici hrvatskog naroda na svim razinama vlasti. Svaki dinamičan federalni sustav sklon je eksperimentiranju u cilju iznalaaska kvalitetnih i učinkovitih rješenja. Stoga bi bilo dobro kada bi HNS postao integralni dio bh. pravno-političkog sustava, a mogao bi poslužiti i kao model organizacije druga dva naroda na neteritorijalnoj osnovi, u cilju zaštite kolektivnih prava i integriteta pojedinaca kao pripadnika konstitutivnog naroda.

Statutarno gledajući inicijalna funkcija HNS u svakom slučaju može biti kreiranje jedinstvenog okvira za artikulaciju i zaštitu nacionalnih interesa hrvatskog naroda u BiH, s ciljem transparentnog i demokratskog tematiziranja pitanja od općeg značaja za položaj Hrvata u BiH, ali uz poseban senzibilitet za specifične probleme koje imaju Hrvati na teritorijima gdje su u manjini, a koje bi oni sami delegirali prema HNS-u i drugim nadležnim institucijama s izvršnim ovlastima. Fokus djelovanja HNS-a svakako je potrebno tražiti na tragu potrebe osiguranja

personalne autonomije svakog Hrvata bez obzira na mjesto njegovog prebivališta.

S vremenom bi bilo sasvim logično da HNS otvara urede koji bi imali izvršno-savjetodavnu funkciju, te bi obavljali složen zadatak da kroz interakciju s lokalnim i drugim razinama vlasti delegiraju pitanja važna za Hrvate koji žive u okviru njihove administrativno-političke nadležnosti. Odnos HNS-a i takvih ureda zasnivao bi se na institutu posebnih odnosa koji se primjerice koristi u belgijskom modelu, u kome neteritorijalno utemeljena tijela jezičnih zajednica imaju nadležnosti koje prelaze administrativno-upravne granice, te na temelju tog modaliteta skrbe o interesima svojih pripadnika tamo gdje su oni u manjini.

Filozofija personalne autonomije i NTA kao njenoga izvedbenog mehanizma u najkraćem se može sažeti u načelu »sloboda svakog pojedinca se broji«. Stoga je NTA izraz potrebe da se na konkretan način institucionalno zaštiti pluralitet i raznolikost određenog političkog društva, uz istovremenu harmonizaciju identiteta i uravnoteženja općeg i pojedinačnog. Za početak je potrebno da se kategorija konstitutivnih manjina javno prizna, potom usuglasi za nju relevantna pravna terminologija kako bi se moglo pristupiti izradi zakonskih rješenja koja bi i konstitutivno-manjinskim zajednicama dala mogućnost samoodlučivanja i suodlučivanja, te ih na taj način izjednačila u pravima koja konzumiraju većine temeljem svoje brojnosti.

Izazov u prvotnoj fazi utemeljenja HNS-a kao stožerne institucije NTA Hrvata u BiH može predstavljati i financiranje njegovog rada u novim poljima nadležnosti, s obzirom da su za funkcioniranje svih tijela javne vlasti, što bi HNS u tom slučaju postao, nužna značajna sredstva. S tim u vezi, u početnoj bi se fazi HNS mogao osloniti na tri uobičajena izvora koja koriste institucije neteritorijalne autonomije: službene grantove različitih razina vlasti, poreze i članarinu svojih članova, kao i na međunarodne i privatne donacije i grantove, za što je potrebno razviti odgovarajuće projekte usmjerene na unapređenje kapaciteta i jačanje društveno-političke uloge HNS-a.

4.1.2.6. Primjeri posebnih odnosa u slučaju federalne jedinice s hrvatskom većinom

OBRAZOVANJE Administrativno-teritorijalna jedinica s hrvatskom većinom dobiva pravo i mogućnost sufinancirati rad i postati suosnivač postojećih obrazovnih ustanova na teritoriju administrativno-teritorijalnih

jedinica s bošnjačkom i srpskom većinom u općinama s hrvatskom većinom, te pravo i mogućnost osnivanja, financiranja, ustrojavanja i vođenja osnovnih i srednjih škola, kao i podružnica postojećih fakulteta sa svog teritorija, na teritoriju svih općina ostalih administrativno-teritorijalnih jedinica u kojima bi se nastava izvodila po obrazovnom planu i programu administrativno-teritorijalne jedinice s hrvatskom većinom i koja bi bila financirana iz njenog proračuna. U te škole i fakultete mogli bi se upisati svi učenici i studenti koji žele pohađati nastavu po hrvatskom nastavnom planu i programu, bez obzira na svoju etnonacionalnu pripadnost. U slučaju upisa dovoljnog broja učenika bošnjačke ili srpske nacionalnosti, u tim bi se školama organizirala nastava iz identitetski relevantnih predmeta po bošnjačkom i srpskom programu.

KULTURA I MEDIJI Administrativno-teritorijalna jedinica s hrvatskom većinom dobiva pravo i mogućnost sufinancirati rad i postati suosnivač (skupa s općinskim vijećem) postojećih medijskih kuća i ustanova kulture na teritoriju administrativno-teritorijalnih jedinica s bošnjačkom i srpskom većinom u općinama s hrvatskom većinom. U svim ostalim općinama administrativno-teritorijalna jedinica s hrvatskom većinom može osnivati, financirati, ustrojavati i voditi nove medijske kuće i ustanove kulture.

ZDRAVSTVO Federalna jedinica s hrvatskom većinom dobiva pravo i mogućnost sufinancirati rad i postati suosnivač domova zdravlja, ambulanti i bolnica na teritoriju federalnih jedinica BiH i FBiH s bošnjačkom i srpskom većinom, kao i u distriktu, u općinama s hrvatskom većinom, a u svim ostalim općinama izvan federalne jedinice s hrvatskom većinom, ako se za tim ukaže potreba, može osnivati, financirati, ustrojavati i voditi nove domove zdravlja, ambulante i bolnice. U tako ustrojen zdravstveni sustav treba uvesti načelo izvrsnosti i konkurencije, tako što bi svaki građanin bilo koje federalne jedinice ili distrikta koji plaća zdravstveno osiguranje preko fonda svoje federalne jedinice ili distrikta, mogao zdravstvene usluge bez ograničenja koristiti na teritoriju cijele BiH, bez obzira na osnivača zdravstvene ustanove za čije se usluge građanin (osiguranik) opredijelio. Zakonom o zdravstvenom osiguranju definirala bi se obveza zdravstvenih fondova svih federalnih jedinica i distrikta da prioritetno plaćaju usluge liječenja svojih građana u bolnicama izvan njihovog teritorija, a osnovalo bi se i koordinacijsko tijelo koje bi se brinulo o ispunjenju te obaveze.

4.2. Modeli zasnovani na načelu *status quo ante*

4.2.1. Odnos prema postojećem ustavnom okviru kao polazišnom osnovu za kreiranje novog teorijsko-praktičnog pristupa

S obzirom da je kao glavni društveno-politički problem BiH identificirana nejednakopravnost konstitutivnih naroda, koja se treba otkloniti, a njihova jednakopravnost institucionalno zaštititi, nužne su promjene samog Ustava BiH, a zatim i odgovarajućih sistemskih zakona. Ustav BiH, međutim, propisuje veoma kompliciranu proceduru za vlastite izmjene, što je izuzetno teško u okolnostima kada ne postoji bazični društveno-politički konsenzus o pravcu i sadržaju izmjena. Ta je mogućnost dodatno otežana činjenicom da je Ustav u svojoj originalnoj verziji usvojen kao dio međunarodno verificiranoga mirovnog sporazuma, za čiju je izmjenu nužno ostvariti i konsenzus među ključnim akterima globalne i europske politike, što je možda još teže postići nego unutar BiH.

Svi prijedlozi za preustroj BiH i FBiH trebaju biti formulirani i provedeni sukladno načelu legalizma, dakle polazeći od već postojećeg ustavnog okvira. Daytonski sporazum, tj. ustavni ugovor kao njegov sastavni dio danas je na snazi s obzirom da su ga potpisali i prihvatili legitimni politički predstavnici sva tri konstitutivna naroda, čiji su potpisi još uvijek obvezujući za sve političke aktere neovisno o njihovim političkim stavovima. Dvije su temeljne oblasti u kojima se legalistički pristup Daytonskom sporazumu mora manifestirati:

1. Stav prema nametnutim promjenama Daytonskog ustava koje proturječe njegovom duhu: u pitanju su prvenstveno »Petritschevi amandmani« na Ustav FBiH iz 2002. godine. Te se izmjene trebaju ukinuti, a svi njima izmijenjeni dijelovi Ustava vratiti u izvorno stanje
2. Stav prema jednostranim i duhu Ustava suprotnim tumačenjima pojedinih ustavnih odredbi, bez službenih izmjena teksta Ustava: riječ je prije svega o političkim praksama kojima se koriste formalne ustavne mogućnosti za kršenje Ustavom definirane jednakopravnosti naroda, kao što je sudjelovanje kandidata bošnjačkih stranaka na izborima za hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Te se prakse mogu spriječiti ili barem destimulirati, a njihovi efekti ublažiti jasnijim definiranjem i dogradnjom odgovarajućih odredaba Ustava, čime bi se omogućila striktnija provedba njegovih načela u političkoj praksi.

Slovo Daytonskog ustava je, dakle, ne samo prihvatljivo kao tekst utemeljen na načelima federalizma i konsocijacije nego i u punoj mjeri obvezujuće dokle god je na snazi, a izmjene su ustavnog teksta prihvatljive isključivo ako su sukladne duhu Ustava i u funkciji su njegove operacionalizacije.

Temeljno ustavno načelo jednakopravnosti tri konstitutivna naroda, Bošnjaka, Srba i Hrvata, ne treba se provesti isključivo primjenom modela koji iz tog načela najlogičnije slijedi: »tri entiteta za tri konstitutivna naroda«. Provedba tog načela kroz postojeću dvoentitetsku organizaciju srednje razine vlasti moguća je, međutim, isključivo ako je jedan od ta dva entiteta, Federacija BiH, u punoj mjeri konstituirana na načelu zajedničke uprave legitimnih predstavnika Bošnjaka i Hrvata, dakle kao dosljedna bošnjačko-hrvatska federacija, što je ona po izvornom Ustavu i bila.

Validnost obveze poštivanja svakog ugovora, pa i ustavnog, izravno je vezana uz očuvanje izvorne verzije tog ugovora na koju je pristanak i dan. Legitimni politički predstavnici Hrvata, stoga, svoju obvezu poštivanja postojećeg ustavnog okvira BiH imaju puno pravo vezivati uz povratak ustavnog ugovora u njegovo originalno stanje, te uz njegovo jasnije definiranje i dogradnju u segmentima koji su tijekom primjene Ustava jednostrano tumačeni s ciljem kršenja samih ustavnih načela.

Legimitet takvom zahtjevu pruža originalni tekst Ustava BiH, konvencionalne međunarodne obligaciono-pravne norme primjenjive na Daytonski sporazum, te u međuvremenu zapostavljeni DAIF kao njegov integralni dio, koji je također dio međunarodnog prava. Po tom pravu ako jedna od strana krši sporazum, druga strana ima pravo povratka na *status quo ante*, tj. na stanje u kome važi sporazum u svome izvornom obliku, ili pak stanje u kojem su se strane potpisnice nalazile u trenutku neposredno prije potpisivanja sporazuma.

Pored toga, Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, donesena prvenstveno kako bi se zakonski omogućilo svim konstitutivnim narodima jednako uživanje konstitutivnosti na cijelom teritoriju BiH, iskorištena je na ranije opisan način djelovanjem visokog predstavnika upravo za oduzimanje Hrvatima mogućnosti uživanja jednakog konstitutivnog statusa u FBiH, a da tu mogućnost nije donijela Hrvatima i Bošnjacima u RS-u, niti Srbima u FBiH. Ako jedna strana ne postupa u skladu s sporazumom, već samostalno ili uz potporu treće strane (npr. visokog predstavnika) preuzima od druge strane nadležnosti koje drugoj strani po sporazumu pripadaju, to znači da je sporazum prekršen. Budući da su *status quo ante* i početne pozicije strana vrlo jasno definirane samim sporazumima koji su s tih početnih pozicija sklopljeni, vrlo je jasno i što

znači konzimirati pravo na povratak na *status quo ante*, te je vrlo jasno kojem akteru ili entitetu koji je sporazum sklopio takvo pravo pripada.

To pravo pripada Hrvatima kao konstitutivnom narodu i Bošnjacima kao konstitutivnom narodu. Povratak na *status quo ante* znači povratak na dva odvojena ustavna i institucionalna sklopa: sklop »civilnih vlasti na teritoriji pod kontrolom HVO«, to jest HRHB, i sklop »civilnih vlasti na teritoriji pod kontrolom Armije RBiH«.

Po izvornome Washingtonskom sporazumu, čiji su ključni elementi kroz DAIF postali sastavni dio Daytonskog sporazuma, tj. Ustava BiH u onome segmentu koji se odnosi na uređenje FBiH, konsenzus i paritet Bošnjaka i Hrvata bili su temeljna načela ustroja Federacije na kojima su se temeljili modeli izbora i funkcioniranja njezinih tijela vlasti. U njenom su ustroju, dakle, nedvojbeno bili dominantni elementi konsocijacije i federalizma.

S obzirom da je međunarodni sporazum koji je operacionalizirao načela konsocijacije i federalizma prekršen, i to na štetu Hrvata kao konstitutivnog naroda, oni imaju pravo zahtijevati najprije vjerno i dosljedno poštivanje ugovora u smislu vraćanja njegovoj izvornoj varijanti, a u slučaju odbijanja takvog zahtjeva – sklapanje novoga ugovora na temelju vrijednosti i načela na kojima se temeljio i prethodni ugovor koji je prekršen.

U slučaju odbijanja zahtjeva za dosljednim poštivanjem izvornog Daytonskog sporazuma, pri usvajanju bilo kojeg drugoga ustavnog aranžmana efektivno osiguravanje jednakopravnosti i konstitutivnosti svih konstitutivnih naroda BiH, neovisno o administrativno-teritorijalnoj cjelini u kojoj predstavljaju stvarnu većinu ili manjinu stanovništva, podrazumijeva i uvođenje dvije zakonsko-institucionalne novine koje trebaju biti primijenjene paralelno i komplementarno svakom od ovdje predloženih modela administrativno-teritorijalnog preustroja BiH:

- ustavne kategorije *konstitutivnih većina i manjina*
- ustavno definiran koncept i mehanizam *neteritorijalne autonomije*, posvećen osiguravanju prava i ostvarivanju interesa konstitutivnih manjina u onim segmentima gdje ni puna primjena načela konsocijacije i federalizma ne može biti dovoljno učinkovita.

4.2.2. Povratak na izvorni Daytonski sporazum ukidanjem neustavnih amandmana (uz primjenu NTA)

Hrvati, dakle, imaju pravo tražiti najprije vjerno i dosljedno poštivanje Daytonskog ugovora u smislu vraćanja njegovoj izvornoj varijanti, koja uključuje i DAIF (Daytonski sporazum o implementiranju Federacije

Bosne i Hercegovine). To bi prvenstveno podrazumijevalo ukidanje spornih intervencija u ustave BiH i FBiH koje su izvršili »nadustavni« elementi – nositelji dužnosti visokog predstavnika, ali i ukidanje tim intervencijama uvjetovanih promjena Izbornog i ostalih zakona. To se prije svega odnosi na paritetnu zastupljenost Bošnjaka i Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH, odgovarajuću zastupljenost u tom tijelu ostalih naroda uključujući i Srbe, usklađivanje kvota za izbor zastupnika iz županijskih skupština s rezultatima posljednjeg popisa uz ukidanje nužnosti izbora po jednog zastupnika iz svake županije, te ponovno odlučivanje klubova naroda apsolutnom većinom i izjednačavanje prava parlamentarnih domova. U izvršnoj vlasti trebala bi se ponovno osigurati mogućnost političkih zastupnika Hrvata da spriječe nadglasavanje od strane predstavnika Bošnjaka.

U užem smislu ove bi promjene podrazumijevale ostanak svih nedostataka temeljnih zakonskih akata koji su se nedvojbeno manifestirali tijekom cijeloga poslijeratnog razdoblja, a detaljno su opisani u prethodnim poglavljima. Suštinski bi, međutim, dobronamjeran pristup podrazumijevao otklanjanje tih nedostataka, prije svega u smislu uvođenja izborne jedinice s hrvatskom većinom za izbor člana Predsjedništva BiH te ranije opisanih mehanizama neteritorijalne autonomije za zaštitu konstitutivnih manjina.

4.2.3. Povratak na izvornu bošnjačko-hrvatsku federaciju sastavljenu od teritorija s bošnjačkom i hrvatskom većinom (uz primjenu NTA)

Ako bošnjački politički predstavnici i njima naklonjen dio međunarodne zajednice ne pristaju na povratak dosljedno definiranom konsocijacijskom uređenju kakvo je bilo utvrđeno Daytonskim ustavom prije nametnutih amandmanskih izmjena, može se smatrati da taj Ustav više ne važi. Konsocijacijski ustavni ugovor može funkcionirati isključivo ako ga sve njegove strane prihvaćaju. Hrvati bi u tom slučaju imali legitimitet zatražiti novi model državnog ustroja, koji je u teritorijalnom smislu dosljedno utemeljen na načelu *status quo ante*.

Teritorijalni bi ustroj Federacije BiH tad činile dvije veležupanije, pri čemu bi veležupanija s hrvatskom većinom obuhvatala dio teritorija današnje FBiH koji je u trenutku sklapanja Daytonskog sporazuma bio pod nadzorom civilnih vlasti Hrvatske Republike Herceg-Bosne. Veležupanija s bošnjačkom većinom obuhvaćala bi dio teritorija današnje FBiH

koji je u trenutku sklapanja Daytonskog sporazuma bio pod nadzorom Republike BiH. **(Vidi kartu 3 na str. 396)**

Institucionalno bi se FBiH ustrojila kao Washingtonskim i Daytonskim ustavima definirana klasična konsocijacijska demokracija, kao i u prethodnom modelu, uz uvođenje mehanizama neteritorijalne autonomije za konstitutivne manjine.

4.2.4. Tri entiteta/federalne jedinice na razini BiH (uz primjenu NTA): povratak na stanje prije potpisivanja Washingtonskog sporazuma

Ukoliko niti jedan od prethodna dva modela utemeljena na konsocijacijskom konceptu »zajedničke uprave« i »suodlučivanja« u okviru Federacije BiH ne bi bio prihvatljiv za Bošnjake i njima naklonjen dio međunarodne zajednice, utoliko bi Hrvati imali legitimitet zatražiti sljedeći model, utemeljen na federalističkom konceptu »samouprave« i »samoodlučivanja« u vlastitoj federalnoj jedinici – entitetu. Taj bi model bio legitiman i stoga što se temelji na načelima federalizma sadržanim i u temeljima prekršenog ustavnog ugovora.

Federacija BiH bi u tom slučaju prestala postojati, a BiH bi se u teritorijalnom smislu sastojala od RS-a kao srpskog entiteta/federalne jedinice u njegovom sadašnjem teritorijalnom obimu te od hrvatskog entiteta/federalne jedinice i bošnjačkog entiteta/federalne jedinice, čiji bi teritoriji bili identični teritorijima veležupanija s hrvatskom i veležupanija s bošnjačkom većinom iz prethodnog modela. Pri definiranju ovlasti federalnih jedinica jedino bi ograničenje bio status BiH kao međunarodno priznate države, čija bi središnja tijela trebala zadržati najuže nadležnosti koje poznaje komparativna praksa federalizma. **(Vidi kartu 4 na str. 397)**

Institucionalno bi BiH bila ustrojena kao klasična teritorijalna federacija, uz mehanizme paritetnog zastupanja njezine tri federalne jedinice u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti na državnoj razini. Pored toga ne bi bio potreban, te ne bi ni postojao nikakav mehanizam paritetnog zastupanja konstitutivnih naroda, ali bi mehanizam NTA također bio uveden radi zaštite konstitutivnih manjina.

4.2.5. Potrebe i mogućnosti za pronalaženje modela preustroja BiH bez pozivanja na načelo *status quo ante*

Sva su tri prijedloga utemeljena na načelu *status quo ante* neporecivo legitimna, s obzirom da je ustavni ugovor višestruko pogažen uskraćivanjem prava na »zajedničku upravu« i »suodlučivanje« Hrvatima kao konstitutivnom narodu. Time je poništena motivacija s kojom su predstavnici Hrvata svojevremeno prihvatili taj ugovor.

Neovisno o neporecivoj legitimnosti izloženih modela, pri formuliranju modela preustroja BiH koji bi Hrvatima vratio mogućnost punog uživanja prava konstitutivnog naroda, potrebno je imati u vidu sljedeće visoko relevantne činjenice:

- Hrvati svoja legitimna prava mogu konzimirati kroz više modela u različitom stupnju. Pri tomu s jednakom pozornošću treba razmatrati modele teritorijalnog preustroja u kojima bi se jednakopravnost i konstitutivnost Hrvata osigurala primjenom načela federalizma, kao i modele neteritorijalnog preustroja utemeljene na načelima konsocijacije. Moguća je, naravno, i posve legitimna istovremena primjena i jednih i drugih načela, koja su već sadržana u temeljima aktualnog ustavnog ustroja, ali nisu dosljedno primjenjena
- Hrvati su zainteresirani za cjelovitu i funkcionalnu BiH na koju bi, uslijed njezine složene nacionalne strukture i etno demografije, modeli utemeljeni na načelu *status quo ante*, premda neporecivo legitimni, mogli imati i negativan utjecaj, prije svega u sferi funkcionalnosti i učinkovitosti, ali i stabilnosti međunacionalnih odnosa i položaja konstitutivnih manjina, pa stoga ti modeli ne moraju *a priori* biti i optimalni. Izvedivost tih modela je limitirana i činjenicom da je postojeći ustroj nastao konsenzusom ne samo domaćih nego i relevantnih inozemnih aktera, pa bi i njegova radikalna revizija podrazumijevala postizanje novog konsenzusa, što je veoma zahtjevan cilj.

4.3. Model neteritorijalnog preustroja

Prema izvornom ustroju BiH i FBiH, definiranom Daytonskim, a prije njega i Washingtonskim sporazumom, postojala su učinkovita institucionalna jamstva jednakopravnosti Hrvata na entitetskoj i državnoj razini. Ta su jamstva djelomice uklonjena amandmanima Wolfganga

Petritscha iz 2002. godine, prije svega promjenama sastava Doma naroda Parlamenta Federacije BiH i Vlade FBiH, ali i načina odlučivanja u tim tijelima. Eliminacija spomenutih jamstava je najteže društveno-političke posljedice izazvala poslije općih izbora 2010. godine, kada je formirana nelegitimna vlast u FBiH.

Niz je manjkavosti, međutim, sadržanih i u izvornim ustavima BiH i FBiH došao do izražaja uslijed njihove političke zlouporabe koja je za posljedicu imala ugrožavanje jednakopravnosti i konstitutivnosti Hrvata. Te se zlouporabe prije svega odnose na izbor hrvatskog člana Predsjedništva BiH bošnjačkim glasovima 2006. i 2010. godine, ali i na kontroverze oko formiranja Vijeća ministara BiH poslije izbora 2014. godine. U nesuglasju s društveno-političkom realnošću BiH je također i primjena rezultata popisa iz 1991. godine na konstituiranje federalnog Doma naroda.

Postojanje i posljedice pobrojanih anomalija političkog sustava mogu se ublažiti, pa i eliminirati, izmjenama koje ne bi podrazumijevale radikalnu promjenu cijelog ustavnog poretka BiH. Pored ukidanja spomenutih nametnutih amandmana i odredbi Izbornog zakona, bilo bi, međutim, nužno unijeti određene izmjene i u prvotno daytonsko ustrojstvo BiH, ali samo u oblastima gdje su identificirane najteže institucionalne manjkavosti, dok bi temeljna načela Ustava oko kojih je pri njegovom usvajanju postignut konsenzus trebala biti dosljedno zaštićena.

4.3.1. Promjene Izbornog zakona BiH nužne pri zadržavanju sadašnjeg administrativno-teritorijalnog ustroja BiH i FBiH

Neovisno o mogućnosti provođenja promjena državnog i federalnog ustava, koje ne bi podrazumijevale radikalnu reviziju ovih pravnih akata najvišeg ranga, nužno je napraviti izmjene Izbornog zakona BiH koji je nižeg ranga od Ustava BiH, ali kao sistemski zakon generira najteže posljedice po političku jednakopravnost konstitutivnih naroda BiH, kao i građana koji im ne pripadaju.

Ponavljanje najvidljivijeg među slučajevima kršenja jednakopravnosti Hrvata, dva puta izvedenog izbora kandidata za hrvatskog člana Predsjedništva BiH bošnjačkim glasovima, može se spriječiti uvođenjem izborne jedinice s hrvatskom većinom. Najveći izazov pri toj institucionalnoj izmjeni postavlja teritorijalna disperziranost Hrvata na teritoriju FBiH, uslijed čega bi ih bilo veoma teško obuhvatiti jednom teritorijalnom izbornom jedinicom. Osim toga, postavilo bi se pitanje političkih

prava Bošnjaka i Srba koji bi živjeli u toj izbornoj jedinici, tj. njihovog prava da glasaju za bošnjačkog i srpskog člana Predsjedništva. Aktualan je i problem koji unatoč svom postojanju još od Daytonskog sporazuma nije privukao potrebnu pozornost međunarodne, pa i domaće javnosti – nemogućnost Hrvata i Bošnjaka iz RS da glasaju za hrvatskog i bošnjačkog, te Srba iz FBiH da glasaju za srpskog člana Predsjedništva, što je također veoma teško riješiti teritorijalnim izbornim jedinicama.

Pored problema vezanih za izbor članova Predsjedništva, izmjene Izbornog zakona trebaju biti usmjerene i ka rješavanju problema legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda i ostalih građana u Domu naroda Parlamenta FBiH. Sve spomenute izmjene Izbornog zakona BiH obrazložene se detaljnije u nastavku teksta.

4.3.1.1. Izborne jedinice za izbor Predsjedništva BiH na neteritorijalnoj osnovi

Zbog svih opisanih problema tri izborne jedinice koje korespondiraju konstitutivnim narodima BiH potrebno je oformiti na neteritorijalnoj osnovi, tako što bi se građani BiH svojim izjašnjavanjem o nacionalnoj pripadnosti na popisu automatski opredijelili za odgovarajuću izbornu jedinicu (bošnjačku, srpsku ili hrvatsku), bez obzira na entitet, županiju, distrikt, grad ili općinu u kojoj žive. Glasovi dati unutar svake izborne jedinice zbrajali bi se na razini cijele BiH. Time bi se i u suštinskom smislu izjednačili hrvatski i bošnjački član Predsjedništva, koji danas predstavljaju Hrvate i Bošnjake iz FBiH, dakle pripadnike dvaju naroda s istog teritorija, sa srpskim članom koji predstavlja sve građane RS. Dakle uspostavile bi se tri teritorijalne izborne jedinice u kojima bi građani mogli upražnjavati pasivno i aktivno biračko pravo neovisno o njihovoj nacionalnoj pripadnosti.

Građani koji ne pripadaju niti jednom konstitutivnom narodu mogli bi izabrati kojoj izbornoj jedinici žele pripadati, a u svakoj od izbornih jedinica mogli bi se za člana Predsjedništva kandidirati svi građani bez obzira na nacionalnu pripadnost. Potencijalni problem čuvanja privatnosti podataka o nacionalnoj pripadnosti građana koji taj podatak žele zadržati tajnim, može se riješiti tako što bi njima odgovarajući glasački listić za izbor člana Predsjedništva izdavao stroj instaliran na biračkom mjestu, sukladno podacima o njihovoj nacionalnoj pripadnosti sadržanim na osobnoj iskaznici, koje bi samo taj stroj mogao očitati. Glasački listići za sve članove Predsjedništva trebali bi biti iste boje, a stroj bi ih

izdavao presavijene kako niti na osnovu vidljivih fizičkih osobina listića niti na osnovu njihovog sadržaja (broj kandidata, dužina njihovih i imena stranaka/koalicija koje ih kandidiraju) prisutni na biračkim mjestima ne bi mogli doći do podatka o nacionalnoj pripadnosti birača.

4.3.1.2. Izborne jedinice za izbor Predsjedništva BiH na teritorijalnoj osnovi

Moguće su i varijante promjene odredbi Izbornog zakona o izboru članova Predsjedništva po kojima bi izborne jedinice, koje bi se mogle nazivati i izbornim područjima, ostale teritorijalizirane, uz oslanjanje na trenutno postojeću administrativnu podjelu FBiH. Po jednoj od tih varijanti, onaj s promjenljivim izbornim područjima, svi birači s teritorija Federacije mogli bi glasati za sve kandidate za člana Predsjedništva BiH predložene iz tog entiteta, koji bi time ostao jedna izborna jedinica. Samo bi se, međutim, za potrebe izračunavanja rezultata izbora za članove Predsjedništva s teritorija FBiH formirala dva izborna područja koja bi bila zemljopisne cjeline s približno jednakim brojem stanovnika sačinjene od po pet županija. Nakon izbora bi se najprije utvrdila rang lista svih kandidata s teritorija FBiH, pri čemu bi se svi kandidati rangirali na temelju ukupno dobivenih glasova s cijelog teritorija Federacije. Prvorangirani kandidat, koji je dobio najveći broj glasova s cijelog teritorija FBiH, bio bi prvi izabrani član Predsjedništva BiH iz tog entiteta. Drugi izabrani član Predsjedništva s teritorija FBiH bi bio slijedeći kandidat s rang liste koji nije dobio više od polovine svojih glasova iz istog izbornog područja kao prvorangirani kandidat, neovisno o nacionalnoj pripadnosti oba kandidata. Tako teritorij izbornih područja ne bi ni bio poznat prije samih izbora, već bi ovisio upravo o njihovom rezultatu. Ova varijanta, međutim, otvara pitanje svrstavanja pojedinih županija u svako od dva izborna područja, o kome zapravo ovisi nacionalna pripadnost oba pobjednička kandidata. Pored toga, sva rješenja koja se temelje na županijama kao administrativno-teritorijalnim jedinicama izravno ovise i o opstanku njihovog sadašnjeg broja i granica pri mogućem preustroju FBiH.

Jedina bi za Hrvate relativno prihvatljiva varijanta fiksnih izbornih područja bila bi ona u kojoj su ta područja eksplicitno definirana u smislu konstitutivnog naroda koji ima većinu u svakom od tih područja, tj. u županijama koje ih čine. To bi bio sustav minimalne multietničke reprezentativnosti, koji bi bio prihvatljiv samo ako bi se u Izborni zakon unijele sljedeće odredbe:

Samo za potrebe izračunavanja izbora drugog člana Predsjedništva s teritorija Federacije BiH, promatraju se dva izborna područja:

- prvo izorno područje čini 5 županija u kojima je prvorangirani kandidat osvojio **najviše** od svojih glasova
- drugo izorno područje čini 5 županija u kojima je prvorangirani kandidat osvojio **najmanje** od svojih glasova.

Drugi kandidat za člana Predsjedništva iz FBiH se bira uz uvjet minimalne multietničke reprezentativnosti, na način da se bira kandidat koji je iza prvog s rang liste osvojio najviše glasova uz uvjet da dva člana Predsjedništva iz FBiH zajedno nose pobjede u barem tri županije s etničkom većinom jednog naroda (konstitutivni narod ili neki od naroda iz grupe ostalih), te barem tri županije s etničkom većinom nekog drugog naroda. Ako kandidat ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se idući kandidat s rang liste po broju glasova i tako do kraja liste.

Ako ne postoji kandidat za popunu mjesta drugog člana Predsjedništva iz FBiH koji zadovoljava uvjet multietničke reprezentativnosti iz prethodne točke, tada se za drugog člana Predsjedništva iz FBiH bira kandidat koji je iza prvog s rang liste osvojio najviše glasova uz uvjet da dva člana Predsjedništva iz FBiH zajedno nose pobjede u barem dvije županije s etničkom većinom jednog naroda, te barem dvije županije s etničkom većinom nekog drugog naroda. Ako kandidat ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se idući kandidat s rang liste po broju glasova i tako do kraja liste.

Ako ne postoji kandidat za popunu mjesta drugog člana Predsjedništva iz FBiH koji zadovoljava uvjet multietničke reprezentativnosti iz prethodne dvije točke, tada se za drugog člana Predsjedništva iz FBiH bira kandidat koji je iza prvog s rang liste osvojio najviše glasova uz uvjet da dva člana Predsjedništva iz Federacije BiH zajedno nose pobjede u barem jednoj županiji s etničkom većinom jednog naroda, te barem jednoj županiji s etničkom većinom nekog drugog naroda. Ako kandidat ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se idući kandidat s rang liste po broju glasova i tako do kraja liste.

Ako je jedan kandidat pobijedio u svim županijama FBiH te stoga ne postoji niti jedan drugi kandidat na listi kandidata, tada se za drugog člana Predsjedništva iz FBiH bira drugi kandidat s najviše osvojenih glasova u FBiH.

U nekim modalitetima varijante s flotantnim, ali i one s fiksnim izbornim područjima, izorno područje za zbrajanje rezultata drugoplasiranog člana Predsjedništva iz FBiH bilo bi sačinjeno od četiri ili tri županije, što bi dodatno smanjilo mogućnost izbora hrvatskog člana bošnjačkim

glasovima, s obzirom na koncentraciju najvećeg broja Hrvata u manjem broju županija. Smanjivanje broja županija u izbornom području s hrvatskom većinom, međutim, ostavlja otvorenim pitanje Hrvata koji žive izvan tog područja da biraju svog člana Predsjedništva. Moguće je rješavanje tog problema pomoću ostavljanja pojedinih, prije svega izrazito mješovitih bošnjačko-hrvatskih županija izvan fiksnih izbornih područja, te dodjeljivanje njihovim građanima prava optiranja, tj. izbora u kome će izbornom području glasati. Takvo rješenje, opet, otvara problem mogućeg planskog optiranja velikog dijela bošnjačkih birača za izbornu područje koje bi bez tog postupka imalo hrvatsku većinu ili pak optiranja velikog broja hrvatskih birača koje ipak ne bi moglo bitno utjecati na izbor bošnjačkog člana Predsjedništva. Prethodnu mogućnost u red realnih svrstavaju nedavna iskustva s izborom hrvatskog člana Predsjedništva bošnjačkim glasovima.

Posebna varijanta izbora pomoću teritorijalnih izbornih područja podrazumijeva primjena elektorskog modela. Po tome modelu članove Predsjedništva BiH bi građani birali dodjeljujući im izravne i kompenzacijske elektorske mandate. Osvajanje većine glasova u svakoj županiji donosilo bi kandidatu određen broj izravnih mandata, ovisno o broju birača u županiji, ali bi osvajanje većine u svakoj od županija donosilo kandidatima i isti broj kompenzacijskih mandata, neovisno od broja birača po županijama. Time bi se disproporcija županija po broju stanovnika donekle ublažila. Postojanje kompenzacijskih mandata u određenoj mjeri povećava šanse hrvatskih kandidata, s obzirom da su županije s većom koncentracijom Hrvata manje od onih s izrazitijom bošnjačkom većinom, ali karakter i prihvatljivost različitih varijanti primjene elektorskog modela zato presudno ovisi upravo o omjeru izravnih i kompenzacijskih elektorskih mandata.

Mogućnost da Hrvati svojim glasovima izaberu hrvatskog člana Predsjedništva mogla bi biti institucionalno osigurana samo nekom od varijanti ovog modela u kojoj bi se dodjeljivali isključivo kompenzacijski mandati, pri čemu bi pobjeda ovisila isključivo o broju županija u kojima je kandidat osvojio većinu, a ne i o brojnosti stanovnika tih županija. Ta mogućnost, međutim, opet ne bi bila potpuno osigurana jer barem apsolutnu većinu stanovnika u šest županija imaju Bošnjaci a u četiri Hrvati. Stoga bi izbor hrvatskog člana Predsjedništva hrvatskim glasovima bio potpuno osiguran isključivo ako bi kandidat s većinskom podrškom Hrvata osvojio većinu u sve četiri županije s hrvatskom većinom, što bi djelovalo izrazito destimulativno na demokratsku političku kompeticiju među samim Hrvatima. Ovaj model, osim toga, otvara problem mogućeg

neriješenog rezultata u smislu broja županija u kojima su većinu osvojili pojedini kandidati, a čije bi razrješenje uvođenjem dodatnog kriterija broja stanovnika u tim županijama samo ojačalo dominaciju Bošnjaka. Jedino prihvatljivo rješenje tog problema bilo bi uvođenje dodatnog kriterija postotka osvojenih glasova po pojedinim županijama.

Svi bi pobrojani modeli s teritorijalnim izbornim područjima utemeljenim na županijama, tj. sve njihove analizirane varijante, donosili Hrvatima realnu (visoko vjerojatnu) mogućnost izbora vlastitog člana Predsjedništva vlastitim glasovima, ali ne i izvjesnost da bi izabrali jednog od tri člana Predsjedništva. Uz odgovarajući »izborni inženjering« i »pametno/usmjereno glasovanje«, tj. selektivno vođenje kampanje pojedinih bošnjačkih kandidata samo u nekim županijama, uz njihovo istovremeno instruiranje vlastitih birača da podrže drugog bošnjačkog kandidata u drugim županijama, Bošnjaci bi opet imali barem teoretsku šansu izabrati oba člana Predsjedništva s teritorija FBiH.

Modeli utemeljeni isključivo na županijama, međutim, ostavljaju trajno neriješenim pitanje birača svih nacionalnosti iz Brčko distrikta BiH, te se njegovim građanima koji optiraju za glasanje u FBiH mora omogućiti pravo optiranja za glasanje u nekoj od izbornih jedinica unutar FBiH koje bi bile utemeljene na županijama.

4.3.1.3. Promjene modaliteta izbora zastupnika u Dom naroda Parlamenta FBiH

Dom naroda Parlamenta FBiH trebao bi se i dalje birati na isti način, delegiranjem iz županijskih skupština, ali bi se kvote zastupnika iz reda pojedinih konstitutivnih naroda morale uskladiti s rezultatima popisa stanovništva BiH održanog 2013. godine. To je nužno jer rezultati prethodno održanog popisa iz 1991. godine ni na koji način ne odražavaju današnju etno-demografsku sliku BiH. Recentni i vjerodostojni podaci te vrste su važan preduvjet za intervencije na izborni sustav kojima će se omogućiti legitimno i autentično zastupanje svih konstitutivnih naroda, kao i građana koji se nacionalno ne izjašnjavaju u Domu naroda PFBiH, jer bi svaka od tih grupacija zastupnike u ovaj Dom birala shodno realnom odnosu političkih snaga unutar nje same. Time bi se znatno smanjila mogućnost izbora njenih zastupnika od strane stranaka za koje glasaju pripadnici drugih grupacija.

Potrebno je, dalje, iz Izbornog zakona izbaciti klauzulu da iz svake županije mora biti izabran najmanje jedan zastupnik iz svakog

konstitutivnog naroda. Ova klauzula ugrožava načelo legitimnog izbora, a potom i predstavljanja konstitutivnih naroda jer ih lišava jednog broja zastupnika iz županija u kojima pripadnici tog naroda doista žive, čime su bitno umanjeni izgledi za njihov izbor od strane pripadnika određenog konstitutivnog naroda. U županijama u kojima njihovi pripadnici čine tek simboličan postotak stanovništva zastupnike konstitutivnim manjinama zapravo biraju stranke koje uživaju potporu pripadnika konstitutivnih većina u tim županijama.

Treba se pri izboru zastupnika pojedinih naroda u Dom naroda umjesto Sainte-Laguë izborne formule koja stimulira disproporcionalno visoku zastupljenost političkih subjekata s malom podrškom birača, uvesti D'Hondt formula, koja osigurava zastupljenost konstitutivnih naroda kao i građana koji im ne pripadaju u najvećoj mogućoj proporciji s njihovim teritorijalnim rasporedom u županijama FBiH.

4.3.2. Promjene Ustava FBiH nužne pri primjeni bilo kojeg od modela administrativno-teritorijalnog preustroja u kojem se zadržava FBiH

Usljed sustavnih anomalija opisanih u poglavlju »Petritschevi amandmani – suštinsko dekonstituiranje Hrvata u FBiH«, a koje omogućavaju nadglasavanje predstavnika Hrvata, pa i drugih konstitutivnih naroda u federalnim tijelima vlasti, nužno je izmijeniti Ustav FBiH tako što bi se ukidanjem spomenutih amandmana vratilo stanje koje je postojalo prije njihovog nametanja, sukladno Washingtonskom i Daytonskom sporazumu.

Prije svega, trebali bi se ponovo u pravima i ovlastima izjednačiti Dom naroda i Zastupnički dom Parlamenta FBiH, tako što bi za sve odluke (kandidiranje i izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, imenovanje Vlade FBiH, donošenje zakona i svih drugih akata iz nadležnosti Parlamenta) bila nužna podrška apsolutne većine zastupnika u Zastupničkom domu, ali i većine unutar svakoga od klubova naroda u Domu naroda. Treba se potpuno eliminirati mogućnost da se u slučaju protivljenja nekoga od klubova u Domu naroda odlučivanje o nekom pitanju prepusti samo Zastupničkom domu. Mehanizme za nadilaženje mogućih blokada rada Parlamenta u slučaju nesuglasnosti domova ne treba osiguravati uvođenjem supremacije bilo kojeg doma nad drugim, već uvođenjem institucije izvanrednih izbora za Zastupnički dom Parlamenta FBiH, koji bi se proveli ako neka od odluka iz parlamentarne nadležnosti ne bi bila donesena u određenom vremenskom roku. Tom bi se promjenom BiH

priključila praktično svim zemljama koje imaju parlamentarni sustav vlasti ili neku od njegovih inačica.

Pored toga, nužno je pri glasanju u klubovima u Domu naroda FBiH kao kvalificiranu većinu vratiti apsolutnu/natpolovičnu većinu, umjesto broja od jedne trećine članova kluba koja je na snazi od 2002. godine. Ovime bi se Domu naroda vratila njegova osnovna funkcija izražavanja većinske volje zastupnika pojedinih konstitutivnih naroda BiH, kao i građana koji ne pripadaju tim narodima.

U najvišem entitetskom izvršnom tijelu, Vladi FBiH, nužno je kao uvjet za donošenje odluka uvesti suglasnost najmanje polovice ministara iz svakog konstitutivnog naroda, kako bi se konačno, poslije gotovo 15 godina i na toj razini vlasti provela ranije analizirana Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Ova bi izmjena bila od izvanrednog značaja za jednakopravnost konstitutivnih naroda općenito, a posebice za odluke o financiranju institucija koje su od posebnog značaja za svaki od tih naroda (institucije kulture, obrazovanja i zdravstva, medijski javni servisi i sl.).

Budući da su i građani koji ne pripadaju konstitutivnim narodima zastupljeni u Domu naroda Parlamenta FBiH, i njihovim bi zastupnicima u tom domu trebalo dati mogućnost da natpolovičnom većinom glasova odrede institucije od posebnog značaja za tu kategoriju građana, o čijem bi financiranju odluke na razini izvršne vlasti donosio federalni ministar iz reda »Ostalih«.

4.3.3. Promjene Ustava BiH nužne pri primjeni bilo kojeg od modela administrativno-teritorijalnog preustroja

Na državnoj razini vlasti je nužno, pored opisanih promjena Izbornog zakona vezanih za izbor članova Predsjedništva BiH, promijeniti i način izbora Vijeća ministara BiH. Po aktualnim ustavnim odredbama Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH nema nikakvih ingerencija pri izboru Vijeća ministara, za čiji je izbor dovoljna apsolutna većina zastupnika u Zastupničkom domu, koji se konstituira po načelu »jedan čovjek – jedan glas«. Ovakvo rješenje ne samo da drastično odudara od obrazaca ustroja karakterističnih za sve federativne države, što BiH po svim ostalim karakteristikama svog ustroja definitivno jeste, nego nosi i visoke rizike institucionalne blokade. Dom naroda, naime, ima ulogu ravnopravnu Zastupničkom domu u zakonodavnom radu, odobravanju proračuna i ostalim najznačajnijim nadležnostima, te bi svako nesuglasje između Doma naroda i Vijeća ministara moglo dovesti do potencijalne

blokade procesa odlučivanja odnosno zakonodavnog procesa koji je od suštinskog značaja i za funkcioniranje izvršne vlasti.

Djelomična prepreka nadglasavanju zastupnika manje brojnijih naroda u Zastupničkom domu je tzv. »entitetsko glasanje« jer je za donošenje zakona, pored većine svih zastupnika, nužna i najmanje jedna trećina zastupnika iz svakog entiteta. Ako ne postoji entitetski kvorum za odlučivanje predsjedatelj i dva dopredsjedatelja Zastupničkog doma sastaju se kao povjerenstvo i nastoje ishoditi suglasnost u roku od tri dana nakon glasanja. U slučaju da ti naponi propadnu ponavlja se glasanje u Domu. Zakon se tad usvaja ako za njega glasa većina nazočnih zastupnika, uz uvjet da protiv donošenja odluke ne smiju biti dvije trećine ili više zastupnika iz jednog entiteta. Ovakav mehanizam donekle onemogućava preglasavanje zastupnika srpskog i bošnjačkog naroda, ali ne i hrvatskog. Ne postoji, međutim, potpuna garancija uvažavanja niti volje većine srpskih zastupnika jer se odluke u konačnici mogu donijeti uz podršku samo jedne trećine zastupnika izabranih u RS-u.

Ovakvo rješenje međutim ostavlja mogućnost blokade odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH jer Vijeće ministara može biti izabrano bez potpore stranaka koje imaju većinu zastupnika u Narodnoj skupštini RS, te stoga i u srpskom klubu u Domu naroda. Vijeće ministara bez potpore gornjeg doma lako može biti suočeno s nekooperativnošću Doma naroda odnosno Kluba Srba u tom Domu, koja bi se očitovala kroz njihovo odbijanje prijedloga zakona i drugih akata koje u zakonodavnu proceduru pusti Vijeće ministara.¹²³ Vjerojatnoća za takav scenarij je utoliko veća što sastav Doma naroda izravno ovisi o većinama u entitetskim parlamentima, te bi neusklađenost parlamentarnih većina na državnoj i entitetskim razinama sasvim izvjesno dovela do spomenutih blokada.

Opisani se problem može riješiti promjenom uloge Doma naroda PS BiH u izboru Vijeća ministara. U tom smislu Ustav BiH treba izmijeniti tako da za izbor Vijeća ministara bude nužna potpora apsolutne većine zastupnika u svakome od tri kluba pojedinih konstitutivnih naroda (3 zastupnika u svakom klubu). Takvo bi rješenje sasvim izvjesno usložnilo proces formiranja Vijeća ministara, ali je jedino ono u skladu s temeljnim načelima federalizma i njemu svojstvene dvodomnosti.

Pored navedenog, nužne su i izmjene sastava Doma naroda kako bi se provela presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju »Sejdić-Finci«, po kojoj se građanima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima treba

¹²³ Do skora se ovakva praksa nije primjenjivala upravo zbog mogućnosti blokada u odlučivanju, ali je poslije općih izbora 2014. godine ta specifičnost Ustava iskorištena za formiranje Vijeća ministara BiH bez sudjelovanja vladajuće koalicije iz RS-a.

omogućiti kandidiranje za izbor u sva tijela vlasti. Ove bi se izmjene trebale odnositi na uvođenje kluba »Ostalih« u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH koji, po uzoru na taj klub u Domu naroda Parlamenta BiH, ne bi većinom glasova unutar samog kluba odlučivao o izboru izvršne vlasti. Njegovi bi članovi, međutim, glasali o svakom pitanju pri odlučivanju Doma naroda u plenumu. Time bi članovi kluba »Ostalih« Doma naroda PS BiH dobili značajan utjecaj na donošenje odluka za koje je potrebna kvalificirana većina, kao što su npr. ustavne promjene.

4.4. Modeli administrativno-teritorijalnog preostroja

Modeli administrativno-teritorijalnog preostroja BiH koje IDPI formuliše i predlaže temelje se na metodi grupiranja županija kao već postojećih administrativno-teritorijalnih jedinica, po kriteriju natpolovične većine pojedinih konstitutivnih naroda u njima, uz naknadnu mogućnost dvotrećinskog opredjeljivanja gradskih/općinskih vijeća. Spomenuti kriteriji *grupiranja* i *opredjeljivanja* ograničeni su uvjetom teritorijalnog kontinuiteta novonastalih administrativno-teritorijalnih jedinica, te uvjetom da je novonastalim jedinicama s većinom stanovnika jednog konstitutivnog naroda obuhvaćena najmanje polovica ukupnog broja pripadnika tog naroda u cijeloj BiH.

4.4.1. Preustroj FBiH s 4 županije/veležupanije i jednim distriktom: trenutno optimalni i ostvarivi model teritorijalnog preostroja

Model administrativno-teritorijalnog preostroja koji IDPI u ovom trenutku smatra optimalnim i ostvarivim, te stoga predlaže svim relevantnim akterima njegovu provedbu, odnosi se na preustroj isključivo Federacije BiH. Federacija se treba preustrojiti uz *grupiranje postojećih županija u FBiH u veće županije ili veležupanije* uz nužan uvjet njihovog *teritorijalnog kontinuiteta*.

Kao i ostali modeli ovaj bi podrazumijevao uvođenje spomenutih mehanizama neteritorijalne autonomije utemeljenih na ustavnoj kategoriji konstitutivnih manjina i konstitutivno-manjinskih zajednica, koje bi mogle stupati u posebne odnose s odgovarajućim institucijama županija, veležupanija, entiteta i države BiH.

Prvi bi korak preustroja FBiH bilo utvrđivanje nacionalne strukture svih općina u FBiH i svih županija na temelju rezultata popisa iz 2013. godine.

Potom bi se na županije primijenio prvi kriterij grupiranja: natpolovična većina stanovništva jednog od konstitutivnih naroda u županijama, uz uvjet teritorijalnog kontinuiteta tako nastalih veležupanija/velekantona.

Po tome kriteriju, sukladno danas postojećim kredibilnim procjenama, hrvatska natpolovična većina postoji u Hercegovačko-neretvanskoj županiji, Zapadnohercegovačkoj županiji i Herceg-bosanskoj županiji, koje bi se grupirale u *Hercegovačko-tropoljsku županiju/veležupaniju*, te u Posavskoj županiji koja bi uslijed nepostojanja teritorijalnog kontinuiteta s ostalim spomenutim županijama ostala kao zasebna cjelina.

Bošnjačka natpolovična većina postoji u Sarajevskoj županiji, Tuzlanskoj županiji, Zeničko-dobojskoj županiji i Bosansko-podrinskoj županiji, koje bi se grupirale u *Bosansku županiju/veležupaniju*, te u Unsko-sanskoj županiji koja bi uslijed nepostojanja teritorijalnog kontinuiteta s ostalim navedenim županijama ostala kao zasebna cjelina.

Srednjobosanka županija bila bi ustrojena kao Distrikt Srednja Bosna.

Koncept distrikta: Bez obzira na kriterije na kojima su utemeljeni pojedini modeli preustroja BiH ili FBiH (etnički, zemljopisni, povijesni, ekonomski i drugi) postoje dijelovi zemlje, kako županije tako i jedinice lokalne samouprave, koje je izuzetno teško pridružiti novoformiranim širim administrativno-teritorijalnim cjelinama uz poštovanje uniformnih kriterija teritorijalnog preustroja. Primjer takvog područja je Središnja Bosna, koja je zemljopisno relativno zaokružena cjelina i u kojoj značajan dio stanovništva čine dva konstitutivna naroda – Bošnjaci i Hrvati, kako na razini županije, tako i na razini skoro svih općina.

Sljedeća karta na razini mjesnih zajednica prikazuje izmiješanost bošnjačkog i hrvatskog stanovništva na području Središnje Bosne i ukazuje na težinu zadaće utvrđivanja granica po etničkom kriteriju. Karta je izrađena na temelju projekcija etničkog sastava pojedinih mjesta, a točniju verziju karte bit će moguće izraditi nakon objave rezultata popisa stanovništva obavljenog 2013. godine. **(Vidi kartu 10 na str. 400)**

Pri koncipiranju ustavnog položaja Središnje Bosne u ovom modelu korišteno je bosanskohercegovačko političko nasljeđe i dijelovi aranžmana koji već postoji u Brčko distriktu BiH. Politički aranžman u Brčko distriktu BiH ne opterećuje političke odnose u BiH i pored dugotrajne međunarodne supervizije zadovoljava potrebe građana i osigurava ravnopravnost konstitutivnih naroda.

Današnji status Brčko distrikta BiH posljedica je intenzivne međunarodne intervencije uzrokovane nemogućnošću postizanja dogovora između domaćih političkih aktera. Danas je teško očekivati razinu međunarodnog intervencionizama iz razdoblja 1995.-2004. godine kojim je kreirana današnja pozicija Brčko distrikta BiH, ali ne treba zanemariti činjenicu da je jedina promjena Daytonskog ustava koja je dobila nepodijeljenu suglasnost svih domaćih aktera bila donošenje »Amandmana za Brčko«. To sugerira da bi se mogla osigurati i domaća politička potpora primjeni rješenja iz ovog političkog aranžmana u drugim dijelovima BiH u slučaju nemogućnosti postizanja dogovora na temelju važećih kriterija ili naprosto nemogućnosti njihove primjene na slučaj županije Središnja Bosna.

Središnja Bosna je veći prostor s više općina i naseljenih mjesta od Brčko distrikta BiH koji obuhvaća šire područje grada Brčko. Stoga se teritorijalno-administrativno ustrojstvo sadašnje Srednjobosanske županije/kantona ne bi značajno mijenjalo, a elementi političkog aranžmana koncipiranog po uzoru na Brčko distrikt BiH koristili bi se u odnosima između Distrikta Središnja Bosna i drugih teritorijalno-administrativnih jedinica: države BiH, njezinih federalnih sastavnica (u slučaju cjelovitog preustroja cijele države) ili FBiH i županija/veležupanija u slučaju preustroja isključivo Federacije BiH.

Distrikt Središnja Bosna bi po uzoru na Brčko distrikt BiH bio u suvlasništvu županija/veležupanija (ovisno o modelu preustroja FBiH), ali bi imao svoju neovisnu zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast i institucije koje bi mu osiguravale autonomiju i samostalnost te vlastiti pravni poredak usuglašen s višom razinom vlasti (FBiH i BiH).

Najrelevantnijom konceptualnom primjedbom ovom modelu može se smatrati inzistiranje na istovjetnom institucionalnom tretmanu obje današnje županije FBiH u kojima ne postoji dvotrećinska većina niti jednoga konstitutivnog naroda – Srednjobosanske (59,3 % Bošnjaka) i Hercegovačko-neretvanske (52,1 % Hrvata). Pri koncipiranju ovoga modela samo je Srednjobosanska županija transformirana u Distrikt Središnja Bosna, dok je Hercegovačko-neretvanska pridružena Hercegovačko-tropoljskoj županiji. Razlog takvom pristupu je izrazita brojčana nadmoć Bošnjaka na razini cijele FBiH (71,6 %) te u ranije opisanim primjerima političke instrumentalizacije te nadmoći u cilju dekonstituiranja drugog konstitutivnog naroda – Hrvata. Dodatna argumentacija proistječe iz činjenice da bi u slučaju neuključivanja niti jedne od ovih županija, pa ni HNŽ u kojoj ipak postoji natpolovična hrvatska većina, u veležupaniju s hrvatskom većinom, postotak Hrvata u FBiH koji bi živjeli

u županijama/veležupaniji s hrvatskom većinom iznosio tek 40 % od ukupne hrvatske populacije u entitetu (Zapadnohercegovačka županija 19 %, Herceg-bosanska županija 13,4 % i Posavska županija 7,6 %), što bi Hrvate suštinski politički desubjektiviziralo i ugrozilo njihove kapacitete samostalnog i zajedničkog odlučivanja/djelovanja, kao neizostavnih značajki konstitutivnosti.

Na operativno-administrativnoj razini dodatni je argument nemogućnost općina s hrvatskom većinom iz Srednjobosanske županije da, korištenjem drugog kriterija – grupiranja, uđu u sastav Hercegovačko-tropoljske veležupanije ili Posavske županije zbog nepostojanja teritorijalnog kontinuiteta, dok bi općinama s bošnjačkom većinom iz Hercegovačko-neretvanske županije bio omogućen ulazak u sastav Bosanske veležupanije.

Pored toga, HNŽ je površinski znatno veći od SBŽ – prvi zauzima (4.401 km²) tj. gotovo 17 % teritorija FBiH, a drugi (3.189 km²) ili 12 % teritorija FBiH, što znači da njihova teritorijalna razlika iznosi oko 27%. Osim toga, SBŽ je puno kompaktnija u prostorno-teritorijalnom, a potom i u gospodarsko-infrastrukturnom smislu. Naime, SBŽ je naravniji zemljopisno-regionalni prostor od HNŽ čije su granice više političke prirode, dok granice SBŽ, premda uspostavljene prvenstveno na političkim načelima i u okviru političkoga mirovnog procesa, ipak imaju prirodne karakteristike. SBŽ obuhvaća zemljopisno jezgro BiH, dok svojom zapadnom polovinom dotiče jugoistočne dijelove makro regije Bosanska Krajina, a istočnom polovinom koincidira s krajnjim sjeverozapadnim područjem sarajevsko-zeničke makroregije. Uz to, SBŽ predstavlja jedinstveno reljefno područje planinsko-brdske konfiguracije. S druge strane prirodne i zemljopisne karakteristike HNŽ su raznolike – od južnog dijela s prevladavajućim kraškim reljefom i zemljištem koje okružuje u njega usječenu plodnu dolinu Neretve i njezinih pritoka u području koje gravitira Jadranu, do sjevernog koji po svim prirodno-geografskim karakteristikama spada u kontinentalni dio Dinarida, s raširenim šumskim ekosustavima i brzim, vodom bogatim rijekama. Čak su i klimatološke prilike različite u različitim dijelovima HNŽ – na sjeveru, u središtu i na jugu, za razliku od prostora SBŽ koji je kompaktan i u tom pogledu.

S te strane prirodno definirani teritorij je lakše i administrativno-pravno upravljiv. Naime, lakše ga je kategorizirati i organizirati na način da postupno, uživajući stanovit stupanj autonomije kojeg omogućava status Distrikta, ali i, temeljem svog središnjeg položaja, kroz povezanost sa ostatkom Federacije i BiH, ostane istinski prepoznatljiv središnji politički prostor koji eksplicitno funkcionira na načelima multietničnosti

koju stimulira administrativno-politički okvir distrikta, a koja bi postala dodatno izraženom pripajanjem općina Usore i Žepča po načelu teritorijalnog diskontinuiteta.

Pored navedenog, Središnja Bosna je i simbol velikih stradanja i Bošnjaka i Hrvata u proteklom ratu, ali, unatoč tome, i mogućnosti obnove suživota i perspektive BiH kao višenacionalne države, pa stoga za obje skupine ima specifičan egzistencijalni značaj: za Hrvate u pogledu njihovog opstanka u široj bosanskoj regiji te povezanosti s povijesno-kulturološkim lokalitetima i naslijeđem od velikog značaja za identitet i kulturu Hrvata toga kraja i dalje. U tom smislu pitanje opstanka Hrvata u Bosni može se poistovjetiti s pitanjem njihovog opstanka u SBŽ. S druge strane, u povijesno-kulturološkom smislu SBŽ je gotovo jednako značajna i za Bošnjake, s tim da, kao demografski dominantnija skupina u širem području središnjeg dijela Bosne, njihova ukupna perspektiva na tom prostoru nije u toliko značajnoj mjeri ili isključivo vezana za granice današnje SBŽ.

Istodobno bi status distrikta, pored interne interetničke interakcije nužne za afirmaciju multietničnosti i njenih vrijednosti, podrazumijevao i jačanje kulturoloških veza Bošnjaka i Hrvata sa susjednim administrativnim jedinicama, što bi doprinjelo kompaktnosti oba konstitutivna naroda na širem prostoru Federacije BiH na način koji ne proizvodi nedemokratske nusefekte, poput ugrozbe prava drugih skupina, individua i sl. U tom smislu, status Distrikta SBŽ potaknuo bi njeno otvaranje prema ostatku BiH u kulturnom, gospodarskom i svakom drugom smislu, kao prostora od posebnog značaja za FBiH i za cijelu BiH, te bi, kao izdvojena administrativno-politička cjelina s višestrukim potencijalima mogao zauzeti posebno mjesto u okviru širih institucionalnih napora na promociji države BiH, a s vremenom bi kao uspješan model mogao biti uzorkom za daljnju optimizaciju i adaptaciju ustroja BiH. **(Vidi kartu 5 na kojoj je ilustrirana primjena prvog kriterija grupiranja županija na str. 397)**

Budući da se može pretpostaviti da će u određenom broju općina i gradova dio građana biti nezadovoljan pridruživanju svoje županije novonastalim županijama/veležupanijama, nužno je na jedinice lokalne samouprave primijeniti i drugi kriterij grupiranja. Po tome bi kriteriju općine i gradovi, također uz uvjet zadržavanja teritorijalnog kontinuiteta novonastalih županija/veležupanija, mogle preći iz jedne u drugu veležupaniju odlukom dvije trećine zastupnika u općinskom/gradskom vijeću.

S obzirom na nacionalni sastav jedinica lokalne samouprave te stranački sastav njihovih zastupničkih tijela, mogući ishod primjene drugog kriterija grupiranja bio bi sljedeći:

- iz sastava Hercegovačko-tropoljske županije/veležupanije mogle bi istupiti općine Konjic i Jablanica, a u slučaju ponovne reorganizacije grada Mostara na općine, i sve njegove općine s bošnjačkom većinom. Te bi se općine mogle potom pripojiti Bosanskoj županiji/veležupaniji, što bi ovisilo o dvotrećinskoj odluci općinskog vijeća Konjica u skladu s kriterijem teritorijalnog kontinuiteta
- općine Drvar, Bosansko Grahovo i Glamoč mogle bi također donijeti odluku o istupanju iz sastava Hercegovačko-tropoljske županije/veležupanije i pripajanju Unsko-sanskoj županiji, uz uvjet da dvotrećinske većine u njihovim općinskim vijećima procjene da je to u interesu tih općina. Ta se mogućnost prije svega odnosi na općinu Drvar koja je prometno i gospodarski snažnije vezana za područje Unsko-sanske županije. **(Vidi kartu 6 na kojoj je ilustrirana primjena drugog kriterija grupiranja županija na str. 398)**

Postoje i argumenti koje bi općinska vijeća spomenutih jedinica lokalne samouprave mogla uzeti u obzir pri donošenju odluke u pogledu mogućnosti koje im pruža drugi kriterij – grupiranja. Naime, općine Konjic i Jablanica imaju dobre razloge za ostanak u Hercegovačko-netrvanskoj županiji, a preko nje i ulazak u Hercegovačko-tropoljsku veležupaniju:

- doprinjele bi multietničnosti Hercegovačko-tropoljske veležupanije, unatoč većini koju bi u njoj imali Hrvati
- skupa s bošnjačkim stanovništvom ostalih općina Hercegovačko-tropoljske veležupanije, Bošnjaci općina Konjic i Jablanica mogli bi na potpuno legitiman način biti presudan politički faktor kada je u pitanju odlučivanje o pobjedniku izbora za hrvatskog člana Predsjedništva BiH, s obzirom da bi Hercegovačko-tropoljska veležupanija zajedno s Posavskom županijom činila izbornu jedinicu za hrvatskog člana Predsjedništva
- općine Konjic i Jablanica mogle bi stupiti u zajednicu općina s općinom ili općinama s bošnjačkom većinom koje bi se oformile na teritoriju Mostara, te s bošnjačkim konstitutivno-manjinskim zajednicama iz Livna, Ljubuškog, Čapljine, Stoca i drugih općina koje bi u okviru mehanizama neteritorijalne autonomije mogle stupiti u posebne odnose s Bosanskom i Unsko-sanskom županijom, što bi u varijanti takve odluke mogla učiniti i svaka od spomenutih općina i zajednica pojedinačno.

Općine Drvar, Bosansko Grahovo i Glamoč bi neovisno o svojoj odluci o ostanku u Hercegovačko-tropoljskoj veležupaniji ili prelasku u

Unsko-sansku županiju, mogle formirati zajednicu općina te stupiti u posebne odnose s Republikom Srpskom.

Grad Mostar bi, u slučaju ostanka njegovog današnjeg ustroja kao jedinstvene jedinice lokalne samouprave, zajedno s cijelom Hercegovačko-neretvanskom županijom ušao u sastav Hercegovačko-neretvanske veležupanije. Zbog očekivanog nezadovoljstva velikog broja mostarskih Bošnjaka takvim scenarijem, Grad Mostar bi se mogao reorganizirati u barem dvije općine od kojih bi jedna bila s bošnjačkom većinom. Ta bi općina (ili više njih ako bi Grad Mostar dobio veći broj općina s bošnjačkom većinom), mogla kroz mehanizme NTA stupati u posebne odnose s Bosanskom veležupanijom i/ili Unsko-sanskom županijom. Sve bi općine Grada Mostara u čijim bi općinskim vijećima postojala za to opredijeljena dvotrećinska većina bošnjačkih zastupnika, mogle pristupiti Bosanskoj veležupaniji ako bi to učinila i susjedna općina Konjic.

Na temelju dosadašnjih rasprava o modelima preustroja BiH i FBiH, može se očekivati da će ovdje predloženi model preustroja FBiH, kao i na njemu utemeljeni modeli preustroja cijele BiH koji će tek biti izloženi, izazvati određene prigovore relevantnih aktera političke i stručne javnosti. Jedan od prigovora mogao bi se odnositi na ukupni teritorijalni obim veležupanija i županija s hrvatskom većinom, čiji udio u ukupnom teritoriju BiH i FBiH nadilazi udio Hrvata u stanovništvu kako države, tako i entiteta. Najrazložniji odgovor na ovaj prigovor je ukazivanje na činjenicu da se ukupni teritorij administrativno-teritorijalnih jedinica s hrvatskom većinom koje bi nastale od postojećih županija primjenom prvog kriterija »grupiranja« može značajno smanjiti primjenom drugog kriterija »opredjeljivanja«, koji omogućuje prelazak općina iz jedne u drugu novonastalu jedinicu, što je razvidno iz usporedbe prethodne dvije mape.

Moguće je razmotriti i scenarij po kojem bi samo općina Drvar, gospodarski i prometno snažnije vezana za Bihać, optirala za priključenje Unsko-sanskoj županiji, dok bi općine Grahovo i Glamoč ostale u Hercegovačko-tropoljskoj veležupaniji. Po tom bi scenariju cijeli teritorij Grada Mostara ostao jedinstven u okviru Hercegovačko-tropoljske veležupanije, kao i općina Jablanica koja Mostaru gravitira u svakom pogledu, dok bi se Bosanskoj veležupaniji priključila općina Konjic. **(Vidi kartu 7 na str. 398)**

Ovaj se način provođenja trenutno optimalnog i ostvarivog modela teritorijalnog preustroja BiH može smatrati najprimjerenijim, s obzirom da izlazi u susret kako težnji za objedinjavanjem što većeg broja pripadnika pojedinih konstitutivnih naroda unutar iste administrativno-teritorijalne jedinice, tako i težnji za prometnu, gospodarsku i zemljopisnu koherentnost novonastalih jedinica.

4.4.1.1. Reguliranje statusa općina Žepče i Usora: opcija izuzeća od primjene pravila teritorijalnog kontinuiteta

Zbog određenih specifičnosti vezanih za općine Usora i Žepče legitimno je razmotriti opcije njihovog izuzeća od primjene pravila teritorijalnog kontinuiteta, koje se prvenstveno odnosi na županije, a potom i na općine koje se opredijele postati dijelom susjednih županija ili novoformiranih veležupanija, čime im se ostavlja mogućnost izbora koju one mogu iskoristiti unutar FBiH, ali i ne moraju to učiniti (prethodno je navedeno nekoliko općina za koje se pretpostavlja da bi pod određenim uvjetima mogle iskoristiti takvu mogućnost – Konjic, Jablanica, neke od mogućih općina Grada Mostara, Drvar, Glamoč, Bosansko Grahovo).

Naime, mogućnost opredijeljenja o pripadnosti susjednoj županiji/veležupaniji data je općinama u kojima je dominantna etnička skupina koja je manjina u županiji ili veležupaniji čijim je dijelom. Od ostalih općina koje se teritorijalno ne naslanjaju na druge županije/veležupanije, tj. ne zadovoljavaju načelo teritorijalnog kontinuiteta za pristupanje njima, na temelju čega bi i njima susjedne općine naknadno dobile mogućnost ostvarivanja prava na pridruživanje, posebno se ističu Usora i Žepče. Naime radi se o općinama s hrvatskom većinom u dominantno bošnjačkoj Zeničko-dobojskoj županiji, koja bi primjenom opisanog kriterija udruživanja županija u veležupanije postala dio Bosanske veležupanije s još izrazitijom bošnjačkom većinom. Ovim dvjema općinama već bi bila pružena mogućnost ostvarivanja prava kroz mehanizam neteritorijalne autonomije (NTA) koja prvenstveno adresira kulturno-obrazovna prava i potrebe. Međutim, radi se o dvjema općinama koje su, unatoč stradanjima i nepovoljnom položaju u kojem su se nalazile tijekom rata, uspjele sačuvati svoje stanovništvo i snažan komunalni identitet.

S obzirom na navedene okolnosti i ostvaren stupanj autonomije Žepča i Usore razložno je pretpostaviti da potrebe velike većine njihovih građana nadilaze obrazovno-kulturološke, pa ih je nužno bolje pozicionirati, dajući im veću institucionalnu autonomiju i značaj unutar cjeline sustava. To je moguće postići ako se te dvije općine poveže s administrativno teritorijalnom jedinicom višeg ranga, prema kojoj postoji pozitivno raspoloženje i odnos pučanstva Usore i Žepča, odnosno njihovih upravnih struktura. Iz više razloga takva ustavno-administrativna jedinica mogla bi biti Srednjobosanska županija odnosno Distrikt, svakako, uz presumpciju da je takav prijedlog poželjan za pučanstvo općina Usora i

Žepče, kao i Distrikta Središnja-Bosna, kao i njihove legitimne upravne strukture.¹²⁴ Opravdanost primjene teritorijalnog diskontinuiteta kod razmatranja prijedloga za pripajanje Žepča i Usore Srednjobosanskoj županiji može se sagledati na sljedeći način:

Srednjobosanska županija (Distrikt) je najbliža (1) spomenutim općinama od administrativnih jedinica višeg ranga od općinskog, koja ima uravnotežen etnički sastav (2) i u kojoj su Hrvati konstitutivna većina (3). Osim te temeljne argumentacije Žepče i Usora bi se mogle uvezati s tom županijom (Distrikтом) i zbog činjenice da takvim rješenjem (4) ne bi bili narušeni etno-demografski odnosi unutar SBŽ(D); suprotno tomu oni bi se (5) dodatno uravnotežili¹²⁵, što je sukladno temeljnoj argumentaciji o (6) multietničnosti i isprepletenosti zajednica u SBŽ kao polazišta za njeno utemeljenje kao jedinstvenog distrikta. Osim toga, pučanstvo Usore i Žepča moglo bi (7) optirati zajedno sa stanovništvom Distrikta Središnja Bosna kod opredijeljenja za jednu od izbornih jedinica koje korespondiraju novoformiranim veležupanijama s određenim etničkim većinama. Time bi se, pored (8) rješavanja njihovih statusno-pravnih i (9) legitimno-političkih pitanja, (10) smanjila mogućnost manipulacija u vezi s eventualnim organiziranim optiranjima dijela birača unutar SBŽ/D za jednu ili drugu izbornu jedinicu na teritoriju FBiH, kako je predviđeno nekim od ovdje izloženih izbornih modela. Pored svega navedenog, potrebno je naglasiti da pridruživanje Usore i Žepča SBŽ(D) (11) ne bi povrijedilo teritorijalnu cjelovitost odnosno kontinuitet teritorija Zeničko-dobojske županije, u kojoj se trenutno nalaze, tako da strukture vlasti u toj županiji načelno ne bi trebale biti prepreka u slučaju da predmetne dvije općine odluče pokrenuti proces izdvajanja i pripajanja SBŽ(D), rukovodeći se ovdje izloženim argumentima i širem političkom dogovoru koji bi legitimirao takav proces.

Primjenom ovog rješenja prethodno iznesene varijacije mapa trenutno optimalnog i ostvarivog modela pretrpjele bi minorne izmjene, što je ilustrirano primjenom na posljednju iznesenu varijaciju. **(Vidi kartu 8 na str. 399)**

¹²⁴ Naravno da bi pri tome sve administrativno-teritorijalne modifikacije podrazumijevale izmjenu Ustava.

¹²⁵ Po raspoloživim kredibilnim procjenama rezultata popisa iz 2013. godine u Srednjobosanskoj županiji živi 59,9 % Bošnjaka i 38,4 % Hrvata, dok bi pripajanjem općina Žepče i Usora ovoj županiji (tj. Distriktu) taj omjer bio 56,3 % Bošnjaka prema 42,1 % Hrvata.

4.4.1.2. Izbor domova naroda

U ovome bi modelu, pored formiranja teritorijalnih izbornih jedinica za izbor članova Predsjedništva BiH, pri čemu bi veležupanije i županije s većinom određenog konstitutivnog naroda predstavljale izborne jedinice za izbor člana Predsjedništva iz reda tog naroda, svakako došlo i do značajnih promjena u izboru zastupnika u Dom naroda PS BiH i Dom naroda Parlamenta FBiH. Tim bi izmjenama i građani distrikta, posredno kao i svi ostali građani, dobili pravo birati svoje zastupnike u te domove, s tim da bi konceptualnu novinu predstavljalo i uvođenja kluba »Ostalih« u Dom naroda PS BiH, čiji bi sastav bio sljedeći:

Entitet/Distrikt	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
Federacija BiH	15	15	1	5	36
Republika Srpska	1	1	15	5	18
Brčko distrikt BiH	1	1	1	1	4
Ukupno	17	17	17	7	58

Sastav Doma naroda Federacije BiH bio bi sljedeći:

Federacija BiH	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	Ostali	Ukupno
Bosanska veležupanija	10	2	7	1	20
Unsko-sanska županija	2	1	1	1	5
Hercegovačko-tropoljska veležupanija	1	8	5	1	15
Posavska županija	1	1	1	1	4
Distrikt Središnja Bosna	1	3	1	1	6
Ukupno	15	15	15	5	50

Bitno je naglasiti da bi promjene u ukupnom broju zastupnika ovih domova, ali i po administrativno-teritorijalnim cjelinama čije bi ih skupštine birale, omogućile legitimno predstavljanje svih konstitutivnih naroda i građana koji im ne pripadaju. Njihovo bi legitimno predstavljanje bilo moguće čak i uz zadržavanje uvjeta da se u svakoj od tih jedinica izabere po jedan zastupnik svakog od konstitutivnih naroda, pa i kategorije »Ostalih« koja danas niti na razini FBiH, u čijem Domu naroda imaju svoj klub, nije obuhvaćena obvezom izbora po jednoga svoga zastupnika iz svake od županijskih skupština.

4.4.2. Modeli preustroja BiH na temelju prethodno izvedenog preustroja FBiH

4.4.2.1. Ukidanje FBiH i uređenje BiH s 5 federalnih jedinica i dva distrikta: korak u smjeru provođenja optimalnog modela teritorijalnog preustroja

Po potvrdi predloženog modela preustroja Federacije BiH u društveno-političkoj praksi, te na temelju time stečenih iskustava u njegovom ispunjavanju ranije utvrđenih kriterija, može se pristupiti i cjelovitom preustroju države BiH, koji bi podrazumijevao radikalnije administrativno-teritorijalne promjene, uz zadržavanje ustavne kategorije konstitutivnih većina i manjina, te ustavno definiranog koncepta i mehanizma neteritorijalne autonomije.

Te bi se promjene, u odnosu na prethodno usvojeni model preustroja FBiH, odnosile na izjednačavanje svih administrativno-teritorijalnih jedinica s RS-om tako što bi im se dodijelio status entiteta. Pri tome bi RS kao entitet sa srpskom većinom bio izborna jedinica za izbor srpskog člana Predsjedništva i zastupnika u domove naroda/entiteta. Bosanski i Unsko-sanski (eventualno preimenovan u Bosansko-krajiški) entiteti s bošnjačkom većinom bi činili izbornu jedinicu za izbor bošnjačkog člana, a Hercegovačko-tropoljski i Posavski entiteti s hrvatskom većinom bi činili izbornu jedinicu za izbor hrvatskog člana. Građani Brčko distrikta BiH birali bi u kojem bi od entiteta ostvarivali biračko pravo, dok bi građani Distrikta Središnja Bosna to pravo mogli ostvarivati u nekom od entiteta s bošnjačkom ili hrvatskom većinom. U svakoj bi se od izbornih jedinica mogli za svaku izbornu dužnost kandidirati svi građani bez obzira na nacionalnu pripadnost.

Jedna je od najizrazitijih prednosti ovog modela je simetrija koju uvodi u uređenje države, gdje bi cijeli teritorij bio organiziran kroz jednako ustrojene entitete (sa izuzetkom dva distrikta, čiji je *ratio* već razjašnjen), te nadilaženje sadašnje dvoentitetske podjele BiH koja je u suštini čini asimetričnom konfederacijom.

4.4.2.2. Uređenje BiH s 6 federalnih jedinica i 2 distrikta: optimalni model teritorijalnog preustroja

Optimalni model preustroja BiH do kojega bi se došlo evolucijom prethodnog, njegovom potvrdom kroz praktično funkcioniranje i realizaciju zacrtanih kriterija, bio bi ostvaren djelomičnim ujednačavanjem entiteta prema teritoriju i broju stanovnika. To bi se postiglo diobom RS-a na dva entiteta – Istočna RS i Zapadna RS. **(Vidi kartu 9 na str. 399)**

Oba entiteta nastala na teritoriju sadašnje Republike Srpske činila bi i dalje jedinstvenu izbornu jedinicu za izbor srpskog člana Predsjedništva BiH. Ovim bi se modelom otišlo još jedan korak dalje u harmonizaciji bh političkog prostora, premda treba podsjetiti da su izrazite disproporcije između federalnih jedinica po veličini teritorija i broju stanovnika uobičajen dio komparativne prakse federalnih sustava.

Sva tri predložena modela za administrativno-teritorijalni preustroj najprije FBiH, a zatim i BiH u cjelini, uz prednosti već iznesene pri njihovom opisu, u cijelosti rješavaju problem primjene presude »Sejdić-Finci« s obzirom da se izborne jedinice za izbor članova Predsjedništva definiraju isključivo teritorijalno, bez obveze deklariranja etničke pripadnosti samih kandidata. Svi se, dakle, građani BiH po ovim modelima, bez izuzetka i ograničenja mogu kandidirati za svakog od tri člana Predsjedništva BiH, bez obzira kojem narodu pripadali i gdje imali prebivalište.

5. Zaključak

S obzirom na identificirane manjkavosti političkog i administrativno-teritorijalnog ustrojstva BiH, može se zaključiti da je ravnopravnost konstitutivnih naroda, ali i svih građana sustavno ugrožena, što se posljedično odražava i na odsustvo povjerenja u institucije i sposobnost aktualnog ustroja da udovolji potrebama i interesima svih društveno-političkih subjekata. Nepovjerenje u sustav izravno dovodi u pitanje i njegov legitimitet, što se potom odražava na njegovu funkcionalnost i upravljivost. Identificirane manjkavosti sustava nisu nužno uvjetovane njegovim »suviše kompliciranim« karakterom ili »pogrešnim temeljima«. Te su manjkavosti prije svega posljedica odsustva političke volje među nekim najrelevantnijim domaćim i inozemnim političkim akterima da sustav utemeljen na načelima multinacionalnog federalizma i konsocijacije prihvate kao primjeren višenacionalnoj demokratskoj državi te da ga kao takvog u dobroj namjeri provode i usavršavaju. Umjesto toga, česti su pokušaji negiranja cijelog sustava na razini načela te njegovog sabotiranja u praksi s ciljem prikazivanja postojećeg ustavno-institucionalnog aranžmana kao potpuno nefunkcionalnog i diskriminatornog, što bi trebalo poslužiti kao opravdanje za njegovu radikalnu izmjenu kroz proces unitarizacije, koji je u suprotnosti sa ustavnim načelom konstitutivnosti naroda.

Suštinski uzrok identificiranih problema je neusklađenost normativno-zakonskog okvira s Ustavom BiH odnosno njegovom temeljnom kategorijom konstitutivnosti naroda i inherentnim federalističkim načelima, što se posebno odnosi na iznimno važan Izborni zakon BiH. Izvorni ustavni ustroj je nekoliko puta mijenjan suprotno njegovim temeljnim vrijednosnim polazištima, posebice nametnutim amandmanskim

izmjenama visokih predstavnika kojima je grubo narušena konstitutivnost naroda, unatoč formalno-deklarativnom oslanjanju tih intervencija na Odluku Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH. Oslanjanje tih suštinski protuustavnih intervencija na Odluku koja je upravo trebala zaštititi temeljna načela Ustava, praktično svjedoči da su unitarizacijski i centralizacijski procesi vođeni u posdjaytonskoj Bosni i Hercegovini, čiji su glavni inicijatori i provoditelji dio domaćih društveno-političkih struktura, imali izravnu potporu utjecajnih čimbenika unutar međunarodne zajednice, što je u potpunoj suprotnosti s činjeničnim federalizacijskim i konsocijacijskim ustavnim postavkama.

Međutim, takve prakse pokazale su da tretiranje bilo kojeg pluralističkog sustava, pa tako i bosanskohercegovačkog, na način koji je neprimjeren odnosno protivan njegovim izvornim načelima, u konačnici dovodi u pitanje same temelje na kojim sustav počiva, što u pravilu rezultira izrazito destabilizirajućim učincima kao što je to očividno slučaj u Bosni i Hercegovini svih proteklih godina. BiH je uslijed toga ostala podijeljeno društvo i nestabilna država. Stoga je umjesto politički štetnih i protuustavnih djelovanja koja produbljuju jaz između ustavnog načela konstitutivnosti i društveno-političke prakse, nužno normativno-zakonski okvir u što većoj mjeri uskladiti s kategorijom konstitutivnosti naroda i njoj svojstvenim načelima federalizma i konsocijacijske demokracije. Minimum usklađivanja je promjena Izbornog zakona koja bi trebala osigurati pravo i mogućnost svim građanima koji su pripadnici konstitutivnih naroda da samostalno i slobodno biraju svoje političke predstavnike za ona tijela vlasti koja uvažavaju i odražavaju ustavnu kategoriju konstitutivnosti naroda, kao i da ih tako izabrani legitimni predstavnici predstavljaju u za to predviđenim tijelima i institucijama vlasti.

Povratak načelima multinacionalnog federalizma i konsocijacijske demokracije s ciljem obnove pune institucionalne ravnopravnosti konstitutivnih naroda, odnosno svih građana te izgradnje autentičnog bh. federalističkog političkog poretka, ima čvrste temelje u povijesti ove zemlje i njenom važećem Ustavu, kao i u komparativnoj praksi pluralnih demokratskih država. Stoga je nužno kroz izmjene Ustava, oko kojih je potrebno ostvariti najširi društveni i politički konsenzus, uvesti ustavne kategorije konstitutivnih većina i manjina kao i mehanizme neteritorijalne autonomije namijenjene zaštiti prava građana koji žive u administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima pripadnici njihovog naroda ne predstavljaju većinu stanovništva. Bez ovakvog vida ustavne i zakonske diferencijacije nije moguće tretirati postojeće zajednice onakve kakve jesu niti sustav može razlikovati koja skupina je na koji način i

u kojim segmentima neravnopravna ili ugrožena te korektivno djelovati kako bi se njen status doveo u istu ravan u odnosu na druge. Uz to, promjene Ustava BiH i FBiH, kao i Izbornog zakona, trebaju osigurati načela legitimnog predstavljanja svih naroda i građana, uz prilagodbu ili uklanjanje elemenata koji limitiraju izborna prava građana pri izboru tijela vlasti utemeljenih na etničkoj bazi (domovi naroda na državnoj i entitetskoj razini i Predsjedništvo BiH).

Administrativno-teritorijalni preustroj potrebno je također provesti uz poštivanje:

- temeljnog načela konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda odnosno svih građana na svim razinama, uz težnju za objedinjavanjem što većeg broja pripadnika svakoga konstitutivnog naroda unutar iste administrativno-teritorijalne cjeline i punu zaštitu kolektivnih prava svih koji nisu na taj način objedinjeni
- operativnog načela grupiranja administrativno-teritorijalnih cjelina (županija, općina) kao jamstva kontinuiteta ustavnog poretka, ali i njihove gospodarske, prometne funkcionalnosti i koherentnosti
- svih relevantnih elemenata izvorno sklopljenih ustavnih sporazuma (Washingtonski i Daytonski) – ustroj, nadležnosti, legitimitet predstavljanja, konsocijacijski elementi (posebice u segmentima sudjelovanja i suodlučivanja u svim relevantnim političkim procesima)
- načela lokalne samouprave, supsidijarnosti, općenito dostupnosti usluga administrativnog aparata građanima na lokalnoj razini (općina) i fleksibilnosti po pitanju mogućnosti njihove transpozicije, stapanja, cijepanja ili bilo kojeg drugog procesa kojeg bi odobrili građani odnosno upravne strukture jedinice lokalne samouprave u pograničnim područjima viših upravnih razina kojima pripadaju, a s ciljem jačanja njihove održivosti i položaja unutar cjeline administrativno-političkog sustava.

Razgovor o budućnosti Bosne i Hercegovine naprosto nije moguće voditi na način koji bi zanemario realno stanje i zatečene dispozicije, na što se dalje nadovezuju praktični kriteriji za administrativnu, pravnu i političku organizaciju života u Bosni i Hercegovini. Naravno da bez prihvaćanja realiteta i zaključaka koji logički proizlaze iz njegovog priznavanja, a potom i razumijevanja i poznavanja, nije moguće govoriti niti o evolutivnim i praktično-provedivim rješenjima koja podrazumijeva prirodan federalizacijski proces. Jedan od takvih zaključaka je da je ustroj Bosne i Hercegovine rezultat uvažavanja etno-nacionalnih demografskih dispozicija koje su uzete kao temeljni politički kriterij pri određivanju granica ustrojstvenih jedinica (entiteta, županija, Brčko

distrikt BiH) i naprosto nije moguće promišljati niti jedan oblik uređenja BiH koji ne bi uvažio postojeću strukturu i principe na kojima ona počiva. Stoga je objektivno-kritička valorizacija duha i slova postojećih ustava pretpostavka njihovog unapređenja, a nipošto njihovo negiranje, koje u praksi samo potiče devijantne, nihilističke i u krajnjoj instanci gotovo anarhistične obrasce ponašanja.

Na tim osnovama primijenjeni su kriteriji koji nameću nužnost uspostave a.) institucionalne ravnopravnosti svih konstitutivnih naroda i nacionalno nedeklariranih građana, b.) zaštitu pasivnog i aktivnog biračkog prava svim građanima, i c.) upravljivost i funkcionalnost sustava, te se došlo do prijedloga rješenja koja su prezentirana u ovoj studiji. Značajka ovih kriterija je i da oni uravnotežuju vanjske (stručno-znanstvene) i unutarnje (pravno-politička tradicija, norme i aktualni društveno-politički odnosi u BiH) čimbenike. Opća federalistička načela samoodlučivanja i suodlučivanja, utemeljena na pravu konstitutivnog subjekta na samostalno odlučivanje u pitanjima koja ga se izravno tiču i suodlučivanje u zajedničkim stvarima, upravo tri navedena operativna kriterija izravno i eksplicitno povezuju s identificiranim slabostima bh. društveno-političkog poretka. Prijedlozi preuređenja BiH koji zanemaruju bilo koji od navedenih kriterija nemaju potreban legitimitet i kao takvi ne mogu biti ozbiljno razmatrani niti u konačnici primijenjeni. Činjenica je također i da postojeći ustroj u svome aktualnom devijantnom obliku odstupa od izvornih načela utvrđenih Washingtonskim i Daytonskim sporazumima i ustavima. S te strane jasno je da je sadašnje stanje neodrživo i da ga je potrebno mijenjati praktičnom afirmacijom opisanih kriterija.

Svrha predloženih rješenja je ujednačavanje kapaciteta sva tri konstitutivna naroda, ali i nacionalno nedeklariranih građana u pogledu konzumacije prava na samoodlučivanje (autonomija) i suodlučivanje (sukonstitucija, državotvornost) odnosno rješenja koja smjeraju ka afirmaciji samouprave (temelji se na vrijednosti slobode i autonomnom statusu konstitutivnog subjekta) i zajedničke uprave (temelji se na statusu »sukonstituenta« cjeline i vrijednosti jednakosti svih konstituenata na koju se nadovezuje i ravnopravnost kao njena izravna konzekvenca).

Sve pobrojane vrijednosti i načela obvezuju sve relevantne društvene i političke aktere na upravljanje različitostima s ciljem njihove pune institucionalne zaštite i očuvanja. Međutim, kako tako važna pitanja ne bi bila prepuštena slučaju, raspoloženju ili hiru onih koji su privremeno ili pak trajno na poziciji moći, koristi se širi doktrinarni pristup koji omogućava uspostavu sustava koji će u najvećoj mogućoj mjeri biti neovisan u odnosu na partikularno-političke čimbenike, a u smislu zaštite

posebnosti i izgradnje harmoničnih odnosa između različitih skupina, što je preduvjet održivosti države kao primarnog društveno-političkog okvira i njene unutarne kohezije. Upravo su federalizam i konsocijacija dvije srodne doktrine čije odmjereno kombiniranje omogućava integri-rano vođenje, razvoj i upravljanje državom, a uz to jamči zaštitu svih njenih inherentnih konstitutivnih zajednica koje čine njenu supstancu.

Federalizam se nameće kao jedini legitiman koncepcijsko-politološki okvir unutar kojeg je moguće ustavno načelo konstitutivnosti naroda dovesti u potpuno suglasje s društveno-političkim realitetom BiH. Jedino se na načelima federalizma to može učiniti bez dovođenja u pitanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemlje (čemu vodi konfederali-zacija), ali i bez ugroze njene izrazite društveno-političke pluralnosti i elementarne stabilnosti (čemu vodi unitarizacija). Stoga je federalizam jedini državotvoran i samim tim neporecivo legitiman i poželjan format za organizaciju života u BiH, koji bi u načelu trebao biti prihvatljiv svim društveno-političkim akterima koji priznaju i poštivaju teritorijalni integritet i unutarnju strukturu bosanskohercegovačke države i društva.

Dosljedna primjena načela multinacionalnog federalizma i konsocijacijske demokracije na politički sustav BiH doprinijela bi bržem potiskivanju retrogradnih, rigidnih, primordijalnih i šovinističkih varijanti etno-nacionalizma (koje su i dovele do skorašnjih ratnih razaranja) liberalnim etno-nacionalizmom koji nalazi svoje legitimno mjesto u mnogim demo-kratskim zemljama. Takva bi varijanta etno-nacionalizma, u sinergiji s reafirmiranim načelom jednakopravnosti konstitutivnih naroda, mogla dovesti do konačnog ostvarenja koncepta interkulturalnog građanstva, koje može biti zametak trenutačno nepostojećeg bosanskohercegovačkog političkog naroda – demosa. Tek bi se takvim načinom dolaska do formi-ranja bh. demosa, a ne njegovim nelegitimnim i nelegalnim nametanjem, ispunili uvjeti za konačno nadilaženje antinomije između građanskog i nacionalnog identiteta – najozbiljnijeg i kroničnog strukturalnog pro-blema bosanskohercegovačkog društva i države.

Ovdje izneseni prijedlozi preustroja koncipirani su tako da vode ostvarivanju tih ciljeva, a temelje se na činjenici da su ustavi Bosne i Hercegovine i Federacije BiH, kao ugovori zaključeni između legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda, prekršeni, što oštećenoj strani daje puno pravo zahtijevati povratak na *status quo ante*, odnosno poštivanje izvornog oblika sporazuma ili sklapanje novog i učinkovitijeg na načelima oko kojih je ranije postignut konsenzus. U tom smislu, prijedlozi IDPI-ja uvažavaju nužnost postupnog pristupa, uz fokus na otklanjanju najtežih, ali i najjednostavnije rješivih problema identificiranih na razini FBiH,

uz naglašenu perspektivu naknadne cjelovite reforme BiH na načelima jednakopravnosti naroda s tendencijom postizanja simetrije državnog ustroja. Tako koncipiran proces može biti poželjna mapa puta za sustavnu i cjelovitu federalizaciju BiH i njenog društva. Primjena načela *status quo ante* kao temelja za provedbu pojedinih modela teritorijalnog i neteritorijalnog preustroja BiH ne znači da bi se po automatizmu morale odbaciti sve reforme koje su provedene u posljednja dva desetljeća. Promjene čiji su efekti bili pozitivni i koje u društveno-političkoj praksi ne izazivaju povredu načela konstitutivnosti naroda, njihove ravnopravnosti te individualno-građanske jednakosti ne bi trebalo dovoditi u pitanje čak ni u slučaju primjene načela *status quo ante*.

Prijedlozi sadržani u ovoj studiji, kao i njihova razrada, u suštini predstavljaju mapu puta za federalizaciju Bosne i Hercegovine koja bi bila utemeljena na poštivanju temeljnih načela i ustavno-pravne tradicije Bosne i Hercegovine, najvišim demokratskim standardima ostvarenim u uspješnim federalnim zemljama, a na tragu federalističkih vrijednosti i načela te znanstvenih dostignuća u oblasti teorije federalizma i njegove suvremene komparatistike. Pri izradi studije vodilo se računa o navedenim elementima radi vjerodostojnosti rješenja koja se u njoj zagovaraju. Ravnoteža i sklad vanjskih (teorija i praksa federalizma) i unutarnjih (svojtvenih Bosni i Hercegovini) čimbenika time se nametnula kao nužnost kako bi se postigla cjelovitost stručno-znanstvene analize koja nudi legitimna i uvjerljiva rješenja, podjednako utemeljena u teoriji i u praksi. Iz toga proizlazi da svaka intervencija u sustav Bosne i Hercegovine treba uvažavati njene povijesne, političke, a napose društvene i ustavno-pravne posebnosti. Studija demonstrira, u čemu je i njen osobit značaj, da tako nešto jamči jedino federalistička politološka znanost, koju je moguće primijeniti u BiH a da se ne dovedu u pitanje sve njene posebnosti, već da se, naprotiv, one trajno stabiliziraju i učvrste. To su temeljne pretpostavke procesa federalizacije koji se u BiH nameće i kao jedini način njezine dosljedne demokratizacije, što je po svoj prilici međugeneracijski i nadgeneracijski proces. U tom smislu, opća svrha ove studije zapravo i jeste davanje konkretnog doprinosa nepovratnom iniciranju tog procesa.

Proces federalizacije Bosne i Hercegovine može biti podržan i olakšan izvana, ali suštinski on mora biti vođen iznutra, u više faza kao evolutivan proces, poput onoga u Belgiji koji je trajao tridesetak godina, a koji je od prvotno unitarne države stvorio višerazinski federalni sustav prilagođen društveno-političkim posebnostima te zemlje. Sličan proces je nužan i u Bosni i Hercegovini i što prije počne prije će se doći do države blagostanja koju karakterizira najviši stupanj gospodarskih, socijalnih,

građansko-političkih individualnih i skupnih prava. S tim u vezi osobito je važna edukacija javnosti, političkih stranaka, medija, civilnog društva i drugih relevantnih čimbenika o potencijalu koji federalizacija ima za jačanje stabilnosti i državotvornosti Bosne i Hercegovine. Uz to, akademska i stručna javnost trebaju se nastaviti kontinuirano baviti ovim pitanjima na objektivno-kritički način: relevantnim istraživanjima, edukacijama, okruglim stolovima, konferencijama, razmjenom mišljenja, komparativnih iskustava, praćenjem rješenja u drugim multinacionalnim državama kako u Europi tako i u svijetu. Na izvjestan način to je i svrha ovog studijsko-istraživačkog poduhvata kojim se nastoji doprinijeti razvoju svijesti o potrebi strateškog definiranja dugoročnog pravca društveno-političkog razvoja odnosno reorganizacije Bosne i Hercegovine.

Na koncu, federalizam i federalizacija su produkt istog onog civilizacijskog kruga koji je iznjedrio ljudska prava, demokraciju, građanska i politička prava, koncepte jednakosti, suvereniteta i sl., politološku, društvenu i humanističku znanost, i kao takvi su nezaobilazni u europskoj perspektivi Bosne i Hercegovine. Kao načelno dobar i poželjan model dugoročne organizacije života u BiH federalizam je identificiran i od strane najviših europskih institucija. Sve to upućuje na zaključak kako je federalizacija Bosne i Hercegovine ključ njene održivosti. Međutim, njena je temeljna pretpostavka bezrezervno prihvaćanje konstitutivnosti kao državotvornog načela koje u značajnoj mjeri legitimira federalnu organizaciju zemlje i predstavlja uporište za afirmaciju kolektivne i individualne ravnopravnosti. Štoviše, ono je temelj i putokaz za daljnji razvoj demokracije u Bosni i Hercegovini i njenoga federalnog političkog sustava.

Zato je od presudnog značaja da u konstitutivnosti naroda Bošnjaci, koji se u najvećoj mjeri poistovjećuju s državom, prepoznaju državotvorno načelo, Srbi, koji se u najvećoj mjeri poistovjećuju s vlastitim entitetom, prepoznaju načelo koje legitimira entitetsku organizaciju zemlje, a Hrvati, koji se osjećaju diskriminiranim i majoriziranim, prepoznaju jamstvo da unatoč malobrojnosti i slabijem institucionalnom položaju u tom načelu nalaze snažno uporište za afirmaciju svojih zahtjeva za ravnopravnošću u odnosu na druga dva naroda. S druge strane, može se kazati da su politike koje negiraju ravnopravnost naroda neustavne i protivne interesima svih građana, kako pripadnika konstitutivnih naroda tako i onih koji to nisu. One izravno ugrožavaju vladavinu prava jer su u suprotnosti s temeljnim ustavnim načelima. Stoga je priznavanje i uvažavanje konstitutivnosti naroda temeljna pretpostavka daljnjeg razvoja demokracije u BiH i održive državotvorne evolucije njenoga političkog sustava.

Bosnia and Herzegovina

FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure
institutional equality of constituent peoples

Abstract

The purpose of this study is to identify the flaws in the current BiH constitution/system from the standpoint of the imperative to secure equality of its constituent peoples and all the citizens, giving a due consideration also to functionality, manageability, and parsimony of the system as a whole. We identify here one key problem: the incoherence between the implementation-related parts of the constitution, on the one hand, and its foundational principle of peoples' constitutionality, on the other. The latter should normally be translated into a set of laws required to implement such constitutionality; however, a series of interventions by both international and local actors, based on a partial and biased interpretation of constitutionality, have produced a different set, which has directly threatened constituent peoples' equality.

The starting hypothesis of the study is as follows:

»Federalism and consociation, as conceptual frames, and federalization, as a process, contain the potential of materialization of the constitutional principle of peoples' constitutionality and their full institutional equality within an authentic¹ federalist political project of Bosnia-Herzegovina (BiH).«

In accordance with our methodology, the problem of constituent peoples' inequality, and its practical social-political effects, are analyzed

¹ By authentic project here we mean the constitution and legal frame that fully acknowledge the social-political and constitutional fact that Bosnia-Herzegovina (BiH) is a country populated by its constituent peoples – Bosniaks, Croats, and Serbs – and also by some other citizens who are not affiliated with the peoples. Such a project needs also be coherent, which means that the constitutional principle of peoples' constitutionality, or equality, combines and overlaps with a social-political landscape to create a unified system of connections at several levels, where the constitution mirrors society and the society's collective-political identities, and the other way around.

firstly from a historical perspective; this includes a more distant past history, which has laid solid foundation blocks for the BiH concept of constituent peoples, and also a more recent past history in the course of which the concept was devalued by various acts of various agents contrary to both the spirit and letter of the constitution.

Then, drawing on an exhaustive theoretical, and comparative, analysis of the concepts of federalism, especially in its multinational forms, and consociation, as applicable to identity-wise highly pluralist states, such as BiH, we formulate some foundational criteria to assess specific models of political and administrative-territorial BiH redesign. Such criteria include the following:

- 1. True institutional equality of constituent peoples;**
- 2. The right of all citizens to elect and be elected;**
- 3. Simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement.**

Based on those criteria we assess some relevant proposals of BiH (re) design that were publicly presented by various actors over the recent period, including some working proposals formulated as we were completing this study. In addition to an assessment of some less recent models, we also assess some more recent models divided into two categories: the models of non-territorial redesign and the models of administrative-territorial redesign. Both models are combined with two relatively new conceptual-theoretical frames that we identified as highly important to the problem-solving:

- 1. Constitutional category of constituent majorities and constituent minorities;**
- 2. Non-territorial autonomy (NTA).**

The status of constituent majorities is, to a higher or lower degree, normally resolved through various territorial models that include some current solutions, or earlier proposals of territorial organization, or proposals proposed in this study. On the other hand, non-territorial models seem to offer a logical means to address the issue of the status of constituent minorities. It is also important to emphasize that the current constitutional and legal frame already contains those elements of territorial modeling that, at least in formal terms, normatively settle the status of constituent majorities at various levels, but does so in an asymmetrical way; however, the same frame neglects fully the issues related to the status of constituent minorities. That is why the models of non-territorial redesign as proposed here aim at necessary amendments to BiH-Federation (FBiH) and BiH constitutions, and to the election law;

this should eliminate the flaws and the effects of inadequate amendments to the legal frame in the sense of recovery of full peoples' equality. The models of administrative-territorial redesign are based on clear criteria of democratic decision-making by citizens at the level of cantons and of the FBiH units of local self-governance, and on territorial contiguity/continuity of newly-formed administrative-territorial units, with an emphasis on a unified approach to BiH restructuring based on the principle of peoples' equality and on the aspiration towards symmetry in the state constitution.

In addition to some progressive proposals designed on the basis of proposed principles, as an alternative means we offer here some regressive models that aim at elimination of those changes to the constitutions and the laws that have jeopardized the peoples' equality. Key argument for consideration of such models of redesign is in the fact that BiH and FBiH constitutions, as treaties agreed by some legitimate representatives of constituent peoples, were violated; hence the signatory-parties, having been harmed, have a full right to demand the return to *status quo ante* (the condition prior to the enforced modification). From such a position it is then possible to move to two directions only:

- 1. Adherence to the authentic shape of the agreed treaty (regression) or**
- 2. Negotiation/formulation of a new and more efficient treaty (progression) in the sense of a frame that, on the basis of the consensually endorsed principles inherent in the violated treaty, removes the inequality and harm inflicted by the violation.**

1. Introduction

1.1. The purpose of the research

The key purpose of the research is to identify the insufficiencies and flaws of the current constitutional-regulatory frame and design of Bosnia-Herzegovina, and do so primarily from the viewpoint of the imperative of equality of its both constitutional peoples and citizens, but secondarily, and no less importantly, also from the angle of functionality, manageability, and economy of the entire system. It is only on the basis of established or recognized flaws that one can define some measures to improve the system and/or propose some additional or alternative models. As to those issues where desired improvements could be made, the emphasis in the research is placed on identifying and analyzing key normative and institutional-procedural issues and on proposing some correction; as to those issues where improvements could not be made within the given design, it is necessary to propose some additional and alternative organizational-constitutional models that can meet the elementary criteria of democracy, equality and functionality.

1.1.1. Definition of the problem

To a great extent the BiH Constitution is founded on the principles of federalism and consociation that generally apply to multinational states, which also involves a specific territorial-constitutional design that differs from one that characterizes the states with a relatively homogenous structure of the population. However, the constitution also contains some

contradictions, gaps and flaws² that open an ample space to some partial and arbitrary interpretations that are then spilled over onto the entire body of legislation. The end-result of such constellation is in incompatibility between the constitution and the legislation, that is, the state of internal contradiction that stalls democratic evolutionary processes.

Dayton peace accords have in principle foreseen some imperfections of the constitutional design, and have proposed the institution of the High Representative as one supposed to oversee the implementation of the civilian aspects of the accords. However, in practice, such a solution turned out to be very imperfect itself as the inclination to offer partial and biased interpretations by the local agents was simply replaced by the partial and biased interpretation by a foreign agent; through a series of interventions into the constitution and the legislations at all levels of BiH, high representatives have often demonstrated a lack of understanding and inability to recognize the fundamental constitutional principles, which led to their misinterpretation in wider fora in both legal and practical aspects. Since they failed to be guided by a reasonable interpretation of the principle of constituent peoples and of their equality, OHR missed the chance to tackle the essence instead of formalities. This in turn negatively reflected on the felt need to develop a constitutionalism based on a unique and unified understanding and an agreed modus of application of the key constitutional principles (the principle of constituent peoples and their equality primarily).

The failure to implement constitution-based equality and constitutionality of constituent peoples had a greatest and gravest impact on the status of Croats in Bosnia-Herzegovina (BiH), and on Bosniaks within the RS and Serbs in the BiH Federation; however, it had such an impact also on the ethnically undeclared citizens and national minorities at all levels of governance. Moreover, the interpretive-implementing *sui generis* discretion of the institution of high representative has simply increased the relevance and capacity of arbitrary human influence on constitutional interpretation, and also on normative-legal sphere generally, at the expense of systemic and constitution-based solutions that are sine qua non of the rule of law. Consequently many legislative and constitutional solutions imposed by the high representative, and founded on his extraordinary and extra-constitutional powers, have not only failed to eliminate, but have deepen and widen inequalities

² The problem of constitutional flaws, esp. those caused by imposed interventions into the constitution and the body of legislation as due to the OHR will be analyzed in some detail in the first chapter of the study.

between peoples (which include citizens) at all levels of constitutional design. Hence the actual BiH design has become increasingly unjust and dysfunctional, which resulted in open dissatisfaction, the worsening of social-political relations, and frequent misfires and blockages within the system. All the citizens of BiH suffer the effects of such condition the key feature of which is in a permanent political instability, a bad economic-social condition and a significant slow-down as to the process of EU integration.

The emphasized problems have a negative effect on the entire BiH population, but the study emphasizes especially inequality and unfair treatment of BiH Croats. The key motivation of such an approach is to be found in the fact that Croats, as a constituent people, are the only ones who lack the means of institutional equality in both BiH entities. Given the importance of the entity representation within the BiH institutional structure, this fact also causes a high level of institutional inequality of Croats at the BiH state level, and undermines their equality at the level of cantons at which they are a majority population. The remaining two constituent peoples are endowed with an adequate means of protection of their institutional equality in at least one of the entities – Bosniaks in BiH Federation and Serbs in Republika Srpska, which does not eliminate the fact of their collective right violation in some parts of BiH.

1.1.2. A working hypothesis

Due to a series of historical, political and social factors, on which we elaborate in the second chapter, it is clear that a unitary approach cannot provide for a social-political concept that can deliver a constitutional model satisfactory to the specifics of Bosnia-Herzegovina. On the other hand, multinational character of BiH is in tune with federalism as a social-political frame founded on pluralist value-orientation that is fit to accommodate both constitutionality and equality of the peoples. In such a sense, our starting hypothesis reads that federalism as a frame-concept, or federalization as a process, are able to implement practically the constitutional principle of constitutionality of the peoples and to establish full institutional equality of the peoples within a BiH federalist legal-political order as articulated by this study.

Hence, the study relies primarily on multinational federalism as a conceptual framework that corresponds with multinational character

of BiH and enables an institutional design fully fit to guarantee equality of constituent peoples and all the citizens of the state.

1.2. Methodology

Apart from the fact that the study presented is a scholarly research, which involves a scientific-analytical approach, it is also a strategy reflecting the complexity of the topics and implicating a series of individual measures, and partial or full models that are critically explored and proposed as a corrective to the identified flaws of BiH constitutional design/outline. The need for such a ‘combined document’, in the shape of a strategic study, originates from the fact that strategic measures and responses need to be founded on a comprehensive scholarly analysis in order to make them realistic and sustainable; however, it is also founded on the fact that such an approach is insufficiently proposed in BiH where daily and particularistic types of both quotidian argumentation and social-political claim-making dominate to which scholarly, intellectual and/or wider audience falls victim. Hence in this study a critical approach is applied in its totality to demonstrate unequivocally both advantages and disadvantages of the former proposals of constitutional change or re-design; the theoretical aspect of this study also offer a critique of specific concepts and assesses their practicality and implementability within the BiH social-political context.

The scholarly-theoretical dimension of the study is especially prominent because it sets the foundation for detailed elaborations and analyses; it amounts to a detailed exploration of all the political concepts and categories such as ‘unitary approach’, federalism, con-sociation, non-territorial autonomy, decentralization, and similar. Whenever needed, those categories are contrasted and compared as to their relevant features, and then assessed by the means of rational argument in light of historical, legal, sociological and political criteria, which enables one to answer the following question: why does federalism embody an optimal guideline for establishment of a just and sustainable social-political design of BiH?

Practical exploratory-analytical dimension of the study is, in a more narrow methodological sense, of comparative-qualitative character since we use scholarly publications, proposals, official documents, and sources by various authors, official institutions, and similar. However,

while elaborating on the proposals of practical guidelines to accommodate the constitutional principles of constituent peoples, we also use quantitative data, for instance, in drawing on ethno-demographic projections³ to assess some specific proposals we discuss in this study. In this part numerical data are visually presented by the means of graphic and map-projected illustrations that reflect technical properties of the options we analyze and the ethno-demographic indicators that such options imply.

An important feature of this study is in its multidisciplinary, as we use theoretical, historiographic, political-theoretical, and sociological argument, but also its interdisciplinarity in the sense of application of combined political-philosophical, and historico-political, approach which is prominent in the sections that deal with normative or value-oriented categories. Such more complex approach is taken here due to the complex nature of the topic of the research, which requires demonstration of inconsistencies inherent in the readings of the constitution and legal proposals that are relevant both to practical implementation of the principle of equality of constituent peoples and to the analysis of the causes of current condition of BiH.

It is only through a full insight into all relevant aspects of the current state of affairs that one can specify and explore available solutions to the institutional-procedural issues that stall practical implementation of the foundational principles of constitutionality and equality of the peoples; and it is only through such an insight that one can formulate the most efficient proposals for resolution of such issues. Hence, this study is methodically conducted and proposed in light of two fundamental and overarching criteria: consistency, and balance, between theoretical and practical sections of the study.

³ The constitution and contemporary history of BiH simply prevent one from ignoring this criterion which is here taken as a highest-ranked criterion. Besides, the elimination of this key criterion in assessing various options of constitutional redesign of BiH is opposed to a legitimate aim of this study: to establish primarily equality of the peoples and all the citizens throughout the BiH territory.

2. Genesis and account of the problem of inequality of constituent peoples in BiH

The phenomenon of constitutionality of peoples, and also of identity-defined collectivities of a different nature prior to that, is not of a recent origin. All the state formations that existed on the BiH territory throughout history, and that have had diverse, sometimes even mutually opposed, social and political characters, relied on a public legal regulation of social and political status, including the rights and the powers, of some identity-defined, or identitarian, communities. This, however, does not imply that such communities enjoyed equal status in all historical periods; their equality nevertheless became increasingly an unavoidable standard through the spread of democratic ideas, institutions, and practices in 19th and 20th century. In the course of the two centuries violations of the principle of equality of identity-based communities, that increasingly defined themselves as nations in the modern sense of the word, had a negative impact on stability and prosperity of BiH society as a totality.

2.1. Historical dimension of the problem of inequality of constituent peoples of Bosnia and Herzegovina

2.1.1. Medieval Bosnia and Hum

It is already in Middle Age that the space of BiH was marked by identity-based, primarily religious but also ethnic, pluralism. 'Banovina Bosna' (Banate of Bosnia) was a space of continuous domination of a specific version of Christianity, so-called 'Bosnian Church' that did not fit the then catholic-orthodox division of the Christian world. However, in

the first Bosnian state Catholic Church exerted occasionally a strong influence. A dominant part of BiH population of the state was of catholic and orthodox origin. At Hum, which is the territory of today's Herzegovina, both streams of Christianity were represented and caught in a centuries-long rivalry. As the region joined the state of Bosnia in 14th century, the state became additionally pluralist, which was reflected in complex titles of the Bosnian rulers or kings. One should point out that at the time religious affiliation was of dominating impact, while the ethnic divisions exerted a lesser influence in a social sense; this however did prevent some ethnically-defined communities from enjoying a special socio-economic status at times even close to the status of political self-governance (e.g. Sachs).

2.1.2. Ottoman and Austro-Hungarian periods of history

It is already in Ottoman Empire, an imperial but also multiethnic and multi-religious state formation, that some sophisticated quasi-conciliatory solutions were tried; such solutions promoted the idea of social-political inclusion of various social communities based on a confessional-identity driven criterion that dominated the then Bosnia to the same extent that the criterion of ethno-national identification dominates the state today. The solutions amounted to a 'millet-system' of religious autonomy that recognized the rights of distinct religious communities to establish their own legislation as pertaining to religion as well as to their language and tradition under the protective aegis of the sultan. 'Millets' were governed by religious rulers.

The need of political recognition of distinct identities was more strongly recognized in the period of 'Tanzimat' reforms of 19th century: *By reorganization of Bosnian Eyalet and its transformation into Bosnian Vilayet in 1865, and by the decree on organization of a Vilayet governance, a General Vilayet Council (Medžlisi umumii vilâjet) was foreseen for Bosnian Vilayet too, or so-called 'Vilayet Assembly'. According to the decree, each sanjak delegated four representatives, two of Muslim and two of non-Muslim origin.*⁴

The same need was later recognized in the period of Austro-Hungarian Monarchy: *Although in 1907 the curia principle in Austria was abandoned as inefficient and universal suffrage was introduced instead, the Bosnian*

⁴ Monograph *BiH Parliamentary Assembly* (2010): <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27869&langTag=bs-BA&pril=b>

Council was based on the confessional and the curia principle due to its specific circumstances. It had 20 delegated members and 72 elected representatives. Any of the three confessions gave five delegated members to the Council each, while Jews were given one delegate vote. Delegated members of the Council were as follows: Reis-ul-ulema, the principal of Muslims' land holdings, the Muslims' regional leader from Mostar and Sarajevo, and a regional leader who was elected first, four Metropolitans, the Vice-President of the Grand Administrative and Educational Council of the Serb Orthodox Church, the Roman-Catholic Archbishop, two provincials of the Franciscan Order, a Sephardic rabbi of the higher order of Sarajevo, the President of the Supreme Court, the President of the Sarajevo Chamber of Attorneys, the Mayor of the City of Sarajevo and the President of the Sarajevo Chamber of Commerce. Also, pursuant to the election laws, the population was divided into three curiae... The third curia encompassed the entire rural population belonging neither to the first nor second curia. This curia held 43 seats. According to national confessional groups, the Orthodox held 31, Muslims 24, and Catholics 16 seats, while Jews held one seat (in the second curia).⁵

Although BiH as a part of the two empires ought to be characterized as a parliamentary-representative system of a pre-modern kind, specific technical solutions were used that indicate horizontal distribution of power and inclusion into the decision-making procedures the communities and elites from different social strata and marked by different positions of power. Here we cannot yet talk about contemporary consociational democracy due to general underdevelopment and colonial position of BiH within the empires; however, the solutions applied were based on relevant social facts and especially on the existence of different identity-based communities with their specific political aspirations. Such a model of horizontal distribution of power »at the centre«⁶ is in contemporary political theory named as *consociation* or *consociational arrangement* as a part of comprehensive political doctrine from which specific consociational techniques and solutions are derived; the latter aim at horizontal distribution of power between communities and their elites based on ethnic affiliation, religious identity, or some other identity-based criterion.

⁵ *Ibid.*

⁶ During the Ottoman and Austro-Hungarian rule one could speak of the central level of government only in a very qualified way as, strictly speaking, BiH was not an independent state.

2.1.3. First Yugoslavia

Since its inception in 1918 until its dissolution in 1941, the first monarchist Yugoslavia was marked by radical and very unsuccessful Unitarian-hegemonic tendencies. Such tendencies were given a form of an attempt to assimilate the population not only of BiH, but of the entire state, into a unified nation. Variations within this doctrine were permitted only to the extent that the differences between Serbs, Croats and Slovenes were retained, but the three were treated as »tribes of a single, tri-named people«, and that a unified Yugoslav nation was expected to be formed without any internal ethnic sub-components. Rigid statist centralism was involved in both variants. Recurring political crises caused by repression and imposition of Yugoslav unitarism, and also of Serb hegemonism, which lay in foundation of the said doctrines, led the Serb elites two decades later to acknowledge that a federalist design of the state was a necessity and a sine qua non of its existence, which led to establishment of 'Banovina Hrvatska' (Banate of Croatia) in 1939. In a historical sense the process was belated and consequent federalization of the Kingdom of Yugoslavia was never implemented – the state itself was dissolved while its territory was reorganized in 1941 following an abrupt war-caused change.

2.1.4. World War Two and SFRY

Social-political relevance of national communities in BiH was confirmed at the dawn of new Socialist Yugoslavia at the sessions of ZAVNOBIH,⁷ where constitutionality of national communities was affirmed in a way no less explicit than through the Dayton Constitution for BiH.

Namely, Serbs, Croats and Muslims (the term the meaning of which coincides with contemporary 'Bosniaks') are referred to in the concluding

7 a) The resolution adopted at the first session of ZAVNOBIH held at Mrkonjić Grad on 25 November 1943 expresses »determination of the BiH peoples that their country, which is neither Serb nor Croat nor Muslim, but Serb and Muslim and Croat, be a brethren-like community which will ensure full equality of all Serbs, Muslims, and Croats«.

b) Declaration on the rights of BiH citizens adopted at the Second Session of ZAVNOBIH held from 30 June to 2 July 1944 at Sanski Most put it as follows: *In the flame of a just war of liberation a brotherhood of Serbs, Muslims and Croats is hammered out, which sets a secure foundation of a free and brethren-like BiH, an equal federal unit in Democratic Federal Yugoslavia. For the first time in their history the Serbs, Muslims, and Croats of Bosnia-Herzegovina, unified in their popular liberation movement, have set their foot on a common path, and started building their common home the foundations of which are built by skeletons of their best sons. For the first time in history they have become hammersmith of their own destiny, determined firmly to bury once and forever the centuries of their dark past hardship and found a state-community in which they will live in equality, liberty, peace and prosperity.*

documents of ZAVNOBiH as equal and constituent peoples. This fact undoubtedly indicates a decades-long continuity of plurinational⁸ character of Bosnia-Herzegovina. The ZAVNOBiH sessions represent a critical juncture at which BiH was constitutionally-normatively defined as a community composed of political peoples, that is, of constituent political communities, as was explicitly expressed in the Dayton Constitution. Immediately after World War Two the values of constitutionality and equality as contained in the ZAVNOBiH documents were for the first time put in the Constitution of Popular Republic of Bosnia-Herzegovina from 1946, and were later added to all the subsequent constitutions (1963 and 1974),⁹ including finally the Dayton 1995 Constitution. However, at the level of practical-political organization of the state no progress was made towards implementation of the provisions concerning the constitutional nature and equality of the peoples.

During the socialist era the management of differences took place in narrow elitist circles, within the confines of communist party. The party was distilling political decisions while openly attempting to water-down the issues pertaining to nationality through a single-party system, oppressive apparatus and non-transparent intra-party promotion of cadres that give some consideration to the ethnic-national 'key'. In other words, the socialist system calculated in relation to the norm of constitutionality of peoples and lacked comprehensive, reliable, and transparent implementation mechanisms for legal-political implementation of the norm; such mechanisms include transparent consociational arrangements and models to guarantee a just horizontal division of powers along regional and identity-based demarcation lines.

2.1.5. Dissolution of SFRY

Contemporary BiH is a result of a rapid transformation of one of the six republics of former Yugoslavia into a state marked by a complex post-war Dayton constitution. Unitarian design of pre-war Socialist Republic of BiH was caused by the fact that the state was not sovereign one, but a constituent part of a bigger state that was characterized as a federation;

⁸ This term can be rightfully applied to BiH and its constituent peoples as it pertinently emphasizes their equality. It is also interesting to note that the term forms officially a part of the name of a Latin American state – Plurinational State of Bolivia.

⁹ One needs to have in mind that the 1963 constitution was amended in 1967, 1969 and 1972, whereas the 1974 constitution was significantly amended only in 1990.

the dissolution of the federation in early 1990s inflicted a temporary harm on federalism as a form of a democratic constitutional design. It seemed that a risky federal model was ‘seen through’ as it seemed to be able to lead to two outcomes only: a violent or a peaceful disintegration, as it was the case with SFRY, USSR and Czechoslovakia.

However, it was soon realized that Yugoslavia was not a federation in a real sense of the word, which implied that its dissolution was not caused by federalism, but by a non-democratic, single-party, socialist system. This system was set on non-democratic ideological sources of legitimacy translated into socialist doctrines of class equality, worker self-management,¹⁰ a charismatic leader, repressive institutions, a heavily centralized system of decision-making, and the inability of the system to address the needs of republican elites, peoples, and nationalities, including the citizens, in a satisfactory way.

One of the key problems concerned a lack of mechanism of accommodation and management of differences, which was an outcome of centralist-unitarian premises of governance. Such premises were bound to lead to marginalization of national identities and to favor construction of a common, state-based, Yugoslav identity that stemmed mostly from ideological bias;¹¹ this was so despite the fact that the need to recognize and mutually adapt those identities at the political level was to an extent expressed and recognized in earlier periods of history, in Ottoman and Austro-Hungarian empires.

When ideological sources of legitimacy started to unravel in late 1980s, a path to democratic political representation of the constituent peoples was open, which made the inter-ethnic relations in BiH complex. This necessitated construction of an institutional-constitutional response to the new realities. Related to this, in July 1990 31 amendments were passed on the Constitution of Socialist Republic of Bosnia-Herzegovina, leading to a comprehensive constitutional reform that was bound to influence later developments. The amendments defined BiH as ‘a democratic and sovereign state of equal citizens and peoples of Bosnia-Herzegovina – Muslims, Serbs, Croats, and members of the other nations and nationalities that live in it’¹², which reaffirmed BiH as a multinational state.

10 One need to emphasize here that equality and self-management in socialist Yugoslavia were of a formal character, given the rigid single-party political system.

11 The 1991 census determined that the citizens who declared themselves as ‘Yugoslavs’ amounted to 5.5% (CIA World Factbook for 2000 estimates).

12 Monograph, *Parliamentary Assembly of BiH* 2010 edition, <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27869&langTag=bs-BA&pril=b>

Following referendum on 29 February and 1 March 1992, BiH was declared an independent state. International recognition soon followed, but relations within the state were becoming increasingly tense as the three national policies envisaged different aims as to the status, structure, inner design, and generally future of Bosnia-Herzegovina. As preparations were underway to hold the first multiparty elections, and start the war, particular and ethnically based national policies attempted to formulate specific solutions to the following issues pertaining to the status and political organization of BiH:

1. an independent state with unmodified unitarian constitutional design (Muslim-Bosniak)
2. remaining in a rump Yugoslavia in its entirety or at least in its part (Serbian)?
3. to secede from Yugoslavia and change the BiH constitution in accordance with the fact of state-independence and ethno-national pluralism (Croat).¹³

The inability to reconcile those distinct national policies soon led to sharp political, and also violent, conflict, which caused not only general destruction, but also led to deterioration of inner relations and undermined the foundation of BiH as a sovereign, multinational and democratic state. Radical change of political system and of social dispositions required a fundamental change in constitutional frame and also some structural reforms on the basis of the provision on constitutionality of the peoples. However, the newly introduced multiparty system lacked both democratic frame and a desired political culture that were a precondition to the negotiating of a new constitution, one that would suit all national communities and citizens, in a peaceful and democratic way. Instead, later historical developments, and war, ultimately led to the BiH constitution currently in force.

2.2. Bosnia and Herzegovina from referendum to Dayton

2.2.1. Referendum

Referendum of independence of BiH was held on 29 February and 1 March 1992; 63.6% of the population turned out, with 99.7% giving their vote for independence. The leaders of all relevant political parties called for referendum, with the exception of the Serb parties that

¹³ The relevance of these viewpoints that stem from different national politics or agenda is obvious today as well as attested by public discourse produced by national political elite.

represented 31.2% of the population, according to 1991 census. 17.4% of the population was of Croat origin, according to the same census, which means that one can reliably state that, without the Croat turnout, the overall turnout would have been less than 50%, which further means that BiH independence would not have been sufficiently supported by the means of the referendum. Some argue that the referendum result was fundamentally illegitimate due to the fact that the vote was not cast by two-thirds majority of the population.

Croats have supported independence of BiH despite the fact that the central board of HDZ of BiH concluded at its meeting in Livno on 9 February 1992 that the referendum question needs to be reformulated for the Croats and sympathizers of the party more specifically to take part in the referendum; »The Livno question« differed from the Decision on referendum as passed by the BiH Parliament in two essential points.

According to the parliamentary decision, the referendum question is put as follows: »Are you for a sovereign and independent Bosnia-Herzegovina, a state of equal citizens, peoples of BiH – Muslims, Serbs, Croats and members of other nationalities that live in it?, whereas ‘the Livno question’ was put as follows: Are you for a sovereign and independent Bosnia-Herzegovina, a state community of constituent and sovereign peoples, Croats, Muslims, and Serbs, in their own national regions (cantons)?«

It is important to point out that, at the pre-war elections held on 18 November 1990, HDZ won 16.1% of the total vote, which directly implies a full legitimacy of the party in the sense of their representation of Croats as a constituent people.¹⁴

2.2.2. War

The Lisbon agreement, also known as the Carrington-Cutileiro plan,¹⁵ was proposed in February 1992 to prevent the outbreak of war in BiH, which was expected at the time due to the aggression against neighboring Croatia and the actions of paramilitary units linked to JNA that was already in the state of dissolving. The plan contained the principles of a new constitutional design of BiH. It proposed a transfer of authority

14 Comparing the results of the census with the results of the first multiparty elections, one can easily conclude that the remaining two constituent peoples have had their own legitimate political representatives, Bosniaks in SDA and Serbs in SDS.

15 The drafters of the plan included former UK foreign secretary, and NATO general secretary from 1984 to 1988, Lord Peter Carrington, and a Portuguese ambassador Jose Cutileiro.

from the central level to the level of ethnically defined units; according to the plan, each municipality in BiH, even those in which no ethnic group formed a clear majority, was to be classified as a Muslim, Serb, or Croat. The Bosniak constituent unit should have been composed by 52 municipalities (48% of the total number of municipalities, with 44% of the territory of the state); the Serb by 37 (34% of the total number of municipalities with 44% of the territory), and the Croat by 20 municipalities (18% of the total number, with 12% of the territory).

All three parties expressed their approval of the plan in some form or another by February 26 1992. However, following his meeting with a former US Ambassador to SFRY, Zimmermann, Alija Izetbegović publicly reneged on the agreement a few days later.

Subsequent peace plans, as proposed during the war, as well aimed at division of BiH into autonomous, ethnically defined territorial units of constituent peoples; each plan, however, was rejected: Vance-Owen peace plan¹⁶ from early 1993 was rejected by the Parliamentary Assembly of the RS, Owen-Stoltenberg plan¹⁷ from Summer 1993 was rejected by the Bosniak leadership; the Contact Group plan¹⁸ was rejected through a referendum held in RS in Summer 1994.

Throughout the postwar period a part of Bosniak, and world-wide, commentators have often expressed the view that negotiation-wise, due

16 The plan envisaged a decentralized BiH composed of ten regions that enjoyed constitutional powers in internal affairs and education. The regions were ethnically defined, while Sarajevo as Capital was a demilitarized district with the central government seat. The RS Army was to withdraw from some areas. The regions were unable to form independent states. At his meeting with Owen in Belgrade on 24 April 1993 Milošević accepted the plan. The plan was also accepted by Bosniaks, by the Croatian President Tuđman and by BiH Croat political representatives. Radovan Karadžić refused to sign the agreement at the Athens conference, fearing that RS was to be cut off from the Serbian lands and Serbia proper. Owen hoped that Milošević, Momir Bulatović (Montenegro President) and Dobrica Ćosić (The FRY President) were able to sway Karadžić. Ultimately Karadžić swayed and signed the agreement, but made it conditional on ratification by the RS Parliamentary Assembly. The Assembly was convened on 5 May at Pale with the presence of Milošević, Bulatović, Ćosić, and Greek Prime minister Mitsotakis. However, the attempt failed as, at a closed session, following intervention by General Mladić, the assembly voted against adoption of the plan. The decision was confirmed at a referendum on 15/16 May 1993. On 17 May 1993 Lord Owen officially declared the plan was dead.

17 This peace plan was presented on 20 August 1993. It envisaged the division of BiH into three national self-governing units. The division of territory was as follows: Serbs gain 52%, Bosniaks 30%, and Croats 18% of the territory. The BiH Government rejected the plan on 29 August 1993.

18 In 1994 the USA, UK, France, Russia, and Germany drafted a new peace plan which will later be given a form of an agreement that was to be adopted ultimately at Dayton, Ohio. According to the plan, BiH was to be composed of BiH Federation (51%) and of Republika Srpska (49%). Initially the plan was rejected by Bosnian Serbs whose demand was for 70% of the BiH territory. The difficulty with the initial proposal was also in its provision of two corridors that cut the territory of Republika Srpska into three parts. It is only after a series of military actions in August and September 1995, and the removal of corridors from the map, that the Serb representatives adopted the division of BiH territory in 51 to 49% ratio.

to their narrow focus on Croat interests at the expense of the interests of the state, Croat political representatives were uncooperative during the war and in the post-war period.

Therefore it is necessary to emphasize here that the Croat political representatives adopted all the peace plans proposed, while some of those plans were rejected either by Serb or by Bosniak element. Additionally, it is just to point out that in 1990s Croats saved BiH on two occasions: first through the referendum for independence, secondly throughout the war from 1992 to 1995. Without the Croat military self-organizing and their opposition to Serb-Yugoslav military formation, BiH as a state would have probably ceased to exist as a sovereign and independent state simply due to the fact that the small percentage of the land controlled by the central Sarajevo authority would have been fully encircled by the Serb force.

Croat community of Herzeg-Bosna (HZHB) was founded prior to the start of the war, on 18 November 1991, by unification of Croat communities. Such communities were formed as a response to the Serb declaration of autonomous regions and in preparation for a violent alteration of external borders of BiH, which Sarajevo central authorities were unable to prevent. The Croat political leadership established HZHB as a political, cultural, and economic community of BiH Croats. The decision to establish HZHB points out that the community would respect the democratically elected government of Republic of BiH as long as BiH remains, as a state, independent from the former, or any, Yugoslavia. On 8 April 1992 HZHB formed its military wing – Croat Defense Council (HVO) which was to play a major role in defense of BiH against aggression throughout 1992.

In late October 1992 a war broke out between Bosniak and Croat force, while on 28 August 1993 the HZHB Presidency, and the Croat representatives to the Council of municipalities of BiH Parliament, passed a decision to constitute the House of Representatives of Croat Republic of Herzeg-Bosna (HRHB) as a supreme legislative body of HRHB. HZHB thus transformed into HRHB. The decision was premised on inalienability and sovereignty of the rights of BiH Croat people as one of the three constituent peoples. Owen-Stoltenberg plan, which envisaged a union of republics of BiH, served as a foundation to the decision; however, due to the fact that the plan was not adopted, it is not explicitly referred to in the preamble to the decision.

2.2.3. Washington Agreement

The Croat-Bosniak war escalated throughout 1993, and started receding in early 1994 when political-diplomatic negotiations between the two warring parties gained in intensity as Republic of Croatia and international representatives started mediating more strongly. In addition to Republic of Croatia and BiH Republic, HRHB was a co-signatory to the preliminary agreement on establishment of BiH Federation, so-called 'Washington Agreement' that was signed on 18 March 1994. The agreement constituted BiH Federation as an association of Croat and Bosniak peoples with the aim of federalization of the entire state. The agreement was signed by Dr Mate Granić, Dr Haris Silajdžić, and Krešimir Zubak.

De facto HRHB continued to exist even after the passage of the BiH Federation Constitution on 30 March 1994, until 14 August 1996 when it officially ceased to exist as all the powers of Herzeg-Bosna Government were transferred to the BiH Federation Government and other bodies, in accordance with the Dayton Constitution. In legal terms its self-elimination implied implementation not only of a new BiH Constitution, but also of »Dayton Agreement on implementing the BiH Federation« signed on 10 November 1995 (DAIF),¹⁹ an agreement that forms a part of international law to the same degree as the very Dayton Framework for Peace in BiH. Hence, as the DAIF continues to apply, so does the Washington agreement, which is simply being implemented, in a new condition, through the implementation of the Dayton Framework, as one of the legal foundations of the BiH Federation as well as of BiH in its entirety.

Washington agreement defines constitution of the territories with a Croat and Bosniak majority in BiH, which are redesigned in the form of BiH Federation. Under the agreement BiH Federation is composed of federal units, or cantons,²⁰ with equal rights and responsibilities. Such design aimed to place a defense line against a possible political domination of a more numerous people (Bosniak) over the less numerous (Croats). On the same occasion the Croatian President Tuđman and the

¹⁹ »Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina«, signed by Alija Izetbegović, as BiH Republic President, Krešimir Zubak in his role of the BiH Federation President, Haris Silajdžić, as Prime Minister of BiH Republic Government, and Jadranko Prlić as Deputy Prime Minister of the Government. Also, the agreement was signed by Croatian President Tuđman, as party «accepting the terms of the agreement and assisting implementation of the agreement's provisions.« The witnessing parties are represented through four signatories: Ambassador Ischinger, Germany, Ambassador Holbrooke, USA, Ambassador Fernandez de la Pena, Spain in its role of EU Presidency Chair, and Hans Koschnick, EU Administrator to Mostar.

²⁰ Croat term for a canton is 'županija'.

BiH Presidency Chair Izetbegović signed a Framework Agreement on confederal relations between Republic of Croatia and the Croat-Bosniak BiH Federation, while Haris Silajdžić, BiH Prime Minister, and Krešimir Zubak, the Chair of the HRHB Presidential Council, signed a Draft Constitution of the Federation of Croats and Bosniaks to BiH. At the end of March 1994 BiH Federation constitutional assembly adopted by a majority the Constitution to establish BiH Federation on the territory of BiH with a Bosniak and Croat majority.

According to Article 1 of the Constitution, »Bosniaks and Croats, as constituent peoples, together with the others, and the citizens of Republic of Bosnia and Herzegovina, implementing their sovereign rights, are redesigning the inner structure of the territory with Bosniak and Croat population majority in Republic of Bosnia-Herzegovina into the BiH Federation which is composed of federal units with equal powers and responsibilities.« This article of the constitution clearly defines Bosniaks and Croats as constituent peoples of the Federation, and affirms that the territory of BiH Federation was created by merging into a single territorial unit the territories with Bosniak majority (which was under the control of RBiH Army, that is, the civilian authority under which the army operated) and the territories with Croat majority (HRHB, that is, the territories under the control of HVO, or civilian authority under which the armed force operated). The decision concerning the status of BiH territories with the Serb majority was postponed until adoption of a comprehensive peace agreement that pertains to the entire state.

Despite such a definition of BiH Federation, a few years after the war the position of Croats as a collective bearer of sovereignty, i.e. constituent people, and as equal to Bosniaks within the entity, started being relativized. In the following years even the constitutional design of BiH Federation, which originally foresaw the Croat enjoyment of equality and their status of a constituent people, was subject to imposed changes by international officials, primarily by the Office of High Representative.

According to 1994 BiH Federation Constitution, the House of Peoples of the Federation consisted of 30 Bosniak representatives and 30 Croat representatives, together with a number of representatives of other peoples in accordance with the latter's numerical status in the entire population, which guaranteed to Croats a high degree of institutional equality with Bosniaks at the level of BiH Federation.

According to the original BiH Federation Constitution, the President and Vice-President of the Federation were to be elected in the following way: the Club of Bosniak representatives and the Club of Croat

representatives nominated each one candidate, and both candidates had to be confirmed jointly by a majority vote of both houses, including a majority of Bosniak and a majority of Croat representatives. If one of the houses rejected the joint list of candidates, the clubs had to reconsider and renominate both candidates. It is in such a way that the House of Peoples of the BiH Federation Parliament efficiently secured equality and constitutional position of Croats within the entity.

Regardless of imposed changes of such fundamental constitutional provisions, key provisions of Washington agreement on BiH Federation were never implemented. For instance, such was the case with the Agreement on confederation between BiH Federation and Republic of Croatia, and with the introduction of canton-based system on the entire territory of the state; and so despite the fact that Washington agreement created both military and political conditions for cessation of military hostilities and for recovery of the relations at the level of the state in its entirety. Hence, Washington agreement is in its importance parallel to the Dayton Framework, but has remained hidden in the latter's shade.

2.2.4. Dayton Agreement

General framework for peace in BiH, or Dayton agreement, was initiated at Dayton (USA) at the end of the peace conference held from 1 to 21 November 1995. Officially it was signed at Paris on 14 December. The agreement has established BiH as an asymmetric confederation, as relevant constitutional and political theorists today characterize the Dayton constitutional design.²¹

The key participants at the conference were as follows: Alija Izetbegović, the BiH Presidency Chair, Slobodan Milošević, Republic of Serbia President, Franjo Tuđman, Republic of Croatia President, Ambassador Richard Holbrooke, the key American mediator, Carl Bildt as a special EU Representative, and Igor Ivanov, Russian Federation Deputy Foreign Minister. The witnessing parties to the final signature were

21 »considering its composition by two entities, BiH can be a federation, a confederation, a confederal-federal association, an asymmetric federation-confederation, or a union. It all depends on division of powers between BiH and both entities.« Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 2004, pp. 397-398

...»at the level of state, one deals with a kind of con-federalization, whereas at the sub-state level it is a federalization of a part of the state«, M. Kasapović, »Konsocijalna ili liberalna demokracija«, *Politička misao*, XLII (5), 2005, 151-152.

Jacques Chirac, the French President, USA President Bill Clinton, the UK Prime Minister John Major, the German Chancellor Helmut Kohl, and Russian Prime Minister Victor Chernomirdin. The list of the parties attending the act of signature bears witness to high relevance of the agreement to then international politics, but it also indicates difficulties pertaining to a possible change of the agreement in the future. Such difficulties relate primarily to the necessity of formation of consensus between major powers prior to possible changes/amendments, which are unlikely having in mind often opposed views on the crucial issues. The major powers' consensus is all the more important because of the influence of international community on BiH's inner relations, which remains very strong till this day, and also because of the firmly opposed views by legitimate representatives of the three constituent peoples to BiH.

2.2.4.1. The key features of Dayton design for BiH

The current administrative-political distribution and structure of power in BiH is defined by its constitution, which is outlined in Annex 4 of the Dayton Agreement. According to Annex 4, the second level of governance, one that is placed 'below' the level of state, is in the entities – Republika Srpska (RS) and BiH Federation, with the territories of approximately equal stretch, with the BiH Federation population being much more dense. District Brčko has its own administration and is a part of both entities, whose citizens can select their own entity citizenship and vote for one of the two entities' government, or parliament, according to one's own choice. Under the constitution, Bosniaks, Serbs and Croats have the status of constituent peoples, which they had too in the pre-war Socialist Republic of BiH. BiH Federation and the RS have their own parliaments, governments, presidents, flags, and seals, while the armed forces were merged at the state level in 2005; one need to have in mind that those forces were founded on equal traditions of formerly warring military forces – Republic BiH Army, the RS Army, and Croat Defense Council.

An emphatic asymmetry in organization of the entities is reflected in the fact that RS is a fully centralized entity, whereas BiH Federation is composed of ten cantons of which five is with absolute Bosniak majority,²²

²² Tuzla Canton, Sarajevo Canton, Zenica-Doboj Canton, Una-Sana Canton, and Bosna-Drina Canton

three with Croat majority,²³ and two cantons are mixed,²⁴ such asymmetry is also reflected in the political system of the entities. RS President, like the BiH Presidency members, is elected by direct vote; BiH Federation President and Vice President are elected by the Parliament of the entity. The gravest problems with the functioning of the political system of BiH Federation, as related to especially relations between Croats and Bosniaks, are caused by imposed changes in the election and the way of operating of the BiH Federation House of Peoples, which devalued constitutional mechanisms of protection and enabled outvoting of Croats, including some other changes of political system imposed by high representatives of international community and the decisions by supreme judicial bodies that are as well effected by international judges.

Even without subsequent changes of constitutional-legal structure of BiH, one can state that the state essentially functions as a federation with a number of confederal elements (primarily special parallel relations between the entities and neighboring states, without entities' right to secede). By its constitution and legal frame, the state ought to be categorized as a federation, but in practice it is a formal federation deprived of an underlying process of federalization. In this regard, it highly resembles former Yugoslavia in which, as a classical example of pseudo-federation, increase in unitarian aspects of the federal structure was supported by the representatives of the majority people (Serbs), which the unavoidably led to conflicts. Such domination of unitarian-centralizing tendencies is so obviously incompatible with the principle of federalism that one should pose the following question: Did the local and international actors who exerted a critical influence on the formation of Balkan federations, including former Yugoslavia and today's BiH, aim at efficient functioning of the states or at generation of permanent crisis and social-political instability with predictably catastrophic effects?

The aforementioned Agreement on implementing the BiH Federation (DAIF) is an integral part of the Dayton Agreement, which more precisely defines the way of functioning of BiH Federation under the new condition of the application of Dayton system. However, the document

23 West-herzegovina, Posavina, and Herzeg-Bosnia cantons (the name of the last canton is subject to a long term controversy: Bosniak and international representatives mainly use the name 'Livno-Duvno', even 'Canton 10').

24 Hercegovina-Neretva Canton, with a Croat majority, and Central-Bosnian with a Bosniak majority. As results of 2013 census are not yet released, the most exact guess as to the population ethnic structure can be made through election results, having in mind a recognizable ethnic affiliation of political candidates and representatives. (<http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=128&Lang=4&Mod=0> and <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=480&Lang=4>)

has been systematically suppressed over the last two decades of the implementation of the Dayton, and many of its provisions were avoided and even violated by the decisions by many bodies of power, without a formal declaration of invalidity of the agreement. Additionally, DAIF is primarily determined by the fact that BiH Federation was formed prior to the Dayton BiH, and also by the fact that Dayton negotiations aimed at a construction of a new constitutional frame for BiH which the negotiators already in September 1995 endorsed in principle as a two entity-structure with which BiH Federation had to be accommodated.²⁵

DAIF explicitly foresees the following: »The responsibilities and the organization of the Government of the Federation and the Government of the Republic of Bosnia and Herzegovina must be separated. While working together in a spirit of cooperation for the benefit of the population, neither government may interfere in the exclusive competencies of the other government. Without prejudice to the continuing sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina, the Government of the Republic must now transfer functions to the Government of the Federation in accordance with the Federation Constitution. The Government of the Republic must retain only those functions that enable it to act as the government of the internationally recognized state of Bosnia and Herzegovina, in accordance with the Constitution of Bosnia and Herzegovina developed during the proximity talks in Dayton. All other functions will be transferred to the Government of the Federation. In parallel, the existing civilian authorities and their organs in the areas of the Federation controlled by the HVO must now transfer all their functions to the Federation organs and be dissolved.«²⁶

Hence it is in its fundamental principles that DAIF refers to the Croat Republic of Herzeg-Bosna (HRHB), because the republic is the set of institutions to which 'civilian authorities... in the areas of the Federation controlled by the HVO' refers. In such a sense both Zubak and Prlić act not only as the representatives of the Federation and the BiH republic, but also as representatives of the HRHB. It is only under such an assumption that one can properly interpret the provision to the effect that the two undertake the commitment to ensure the transfer of authority from the HRHB to the Federation institutions. As the partner-party undertakes some commitments too, the party is in more precise terms defined in

25 Dražen Pehar, »Multiethnic reflections on an unjustifiably suppressed and repeatedly violated Dayton Agreement«, <http://www.en.idpi.ba/multiethnic-reflections/>

26 Dayton Agreement On Implementing The Federation Of Bosnia And Herzegovina, http://www.ohr.int/other-doc/fed-mtng/default.asp?content_id=3566

paragraph A3 of the operational part of DAIF ('Decisions'): »The Government of the Republic shall keep those functions which enable it to act as the government of the internationally recognized state of Bosnia and Herzegovina. All other civilian functions of the Government of the Republic shall be transferred to the Government of the Federation within one month after adoption of this legislation. In addition, all functions of existing local civilian authorities and organs in the areas of the Federation controlled by the ARBiH shall be transferred to Federation institutions, and these authorities and organs shall be dissolved one month after adoption of this legislation.« This means that neither Izetbegović nor Silajdžić act only on behalf of the BiH Republic; they, for the purpose of this agreement, act also as representatives of the authorities in the areas controlled by the Army of the BiH Republic.«²⁷

Also we need to emphasize the fact that, in its basic principles, DAIF refers to 'constituent peoples of the Federation'. In other words, it is clear that both the American mediators and the parties to the agreement are aware of the fact that the DAIF is an agreement between the constituent peoples of the Federation of BiH in the shape of an agreement between the representatives of the peoples. The peoples concerned are both Croat and Bosniac people as two constituent peoples to the Federation, and also of Bosnia-Herzegovina, to which a third people is added the representatives of which, however, have not taken part in the creation of the Federation or the DAIF. Hence from a formal and jurisprudential point of view, it is fully clear that the persons who signed to the DAIF in fact play a triple role: for instance, Krešimir Zubak signs the agreement in his role of the Federation President, in the sense of an institution that remains to be built, and also in his role of the representative of the HRHB, as a previous and gradually 'diminishing' institutional role, and, last but not least, also in his role of a legitimate representative of the Croat people, as a people constituent to the Federation, in the sense of a constitutional-democratic role. The understanding of the interrelationship between the roles is of critical importance for the understanding of the DAIF itself. Zubak acts primarily as a representative of the constituent people that, in the sense of a political community, can consume, or materialize or safeguard their rights in several ways. HRHB is one way of safeguarding of such rights, but it is not the only one. DAIF stipulates that, in the future, those rights will be implemented within the Federation as a community

27 Dražen Pehar, »Multiethnic reflections on an unjustifiably suppressed and repeatedly violated Dayton Agreement«, <http://www.en.idpi.ba/multiethnic-reflections/>

composed of two equal and equally constituent peoples who enjoy equal rights including the rights to democratic representation, to legislation, to protection of peace and security, and to the regulation of their shared relations to some third parties.²⁸

2.3. Post-Dayton redefinition of political system and constitutional-legal frame of BiH

2.3.1. The role and impact of international community

1994 BiH Federation Constitution²⁹ guaranteed to Croats a high degree of institutional equality with Bosniaks at the level of BiH Federation. However, at the level of RS such mechanisms were lacking as to both Croat and Bosniak institutional position. Instead of efficient securing and safeguarding of constitutionality of all constituent peoples of BiH, the process run by the international community, with the support of Bosniak political representatives, was marked by several stages: of utter ignoring, or arbitrary interpretation, of open denial of the category of ‘constitutionality of peoples’, and finally of the requirement to eliminate such constitutional category. Such a requirement was an outcome of a logical series of acts aiming at systemic degradation of the notion of constituent peoples, which was founded on the idea of creation of a nation-state premised on a single political nation to replace the three existing peoples whose identity was to be reduced to an ethno-cultural remnant.

High representatives had a special role in those processes, esp. an Austrian Wolfgang Petritsch and a Brit Paddy Ashdown, but a critical role was also played by some international representatives appointed to the institutional structures of the BiH itself, for instance to Constitutional Court.³⁰ This position gave the latter an ample room to shape actively the design of BiH and to pass decisions with long-term effects. Some international officials were appointed to some other organizations, such as OSCE, that gave them a necessary leverage to support the decisions aiming at transformation of political system of BiH.

28 Ibid.

29 http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html

30 Constitutional Court is composed of nine judges of which six are elected by the entity parliaments, while the remaining three are elected by the European Human Rights Court Chair following the consultations with the BiH Presidency; such a composition remains in force 20 years after the adoption of Dayton agreement: <http://www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=1165&kat=104&pkat=165>

Changing dynamics of the use of so-called 'Bonn powers' by high representatives depended crucially on political will of the major powers that had a crucial role in appointment and work of high representatives. The period though which such a will was very strong and effective was from 1999 to 2005, which directly reflected on the transformation of BiH political system in direction of the strengthening of centralism, unitarianism, and suppression of the rights of constituent peoples. In the later period, interventions by high representatives were mostly of daily-political, not of essential character, and the effects of some of the interventions were extremely destructive to stability and legitimacy of political structure and to inter-ethnic relations within the country. This pertains especially to the interventions by High Representative Inzko in the period of formation of BiH Federation Government in 2011, which was preconditioned by constitution-remaking interventions by his predecessors.

One gets the impression that the dominating part of the international community, by using some devices of power that are not explicitly anchored in Dayton Agreement, aimed to revise substantively the agreement post facto without having to convene another international conference, in the way that, at the time of the very Dayton conference, was not possible. Such revision obviously always lent support to centralist and unitarian forces, and was underlined by essential negligence, even misapprehension, of the principle of constitutionality of peoples, as well as by insistence on a technocratic approach to the making of state-institutions and the management of social issues and relations. Within less than two decades such an approach led to escalation of injustice and a sense of inequality among a majority part of BiH population, and also to deterioration of already fragile social and political relations.

2.3.1.1. Impact of geopolitical currents on contemporary BiH

Considering an extremely high level of impact of international factor on political life within BiH, and on its very constitutional design, it is advisable to view developments within the state in light of long-term tendencies on a global, including primarily European, scale. The period of emphatic and open interventions into BiH coincided with the period of full and undeniable dominance of USA world-wide, and especially at Balkans, the period which also includes Bosnian war. However, such USA dominance reached its peak and then started receding gradually in the period when the USA started investing a lot of effort into creation and

preservation of a global coalition in ‘the war against terrorism’. The overall impact of USA was much stronger as long as their focus was on Afghanistan; once their attention shifted to Iraq, a world-wide disagreement broke loose, making enormous impact especially on the relations between a bigger part of the EU and USA.

The period of a less frequent, i.e. more selective, but also more counterproductive interventionism coincided too with the period of global economic crisis, of institutional strengthening and more assertive role of the EU globally, and ‘the Arab spring’, which tied the attention and capacities of USA again strongly to a wider region of the Middle East. The latest dramatic developments in 2014, including primarily the conflict involving USA, EU, and Russian Federation over Ukraine, as well as a sharp increase in terrorist activity in Iraq and Syria, with a significant participation by foreign fighters and jihadi warriors, drew both attention and energy of relevant actors to the areas distant to Balkans.

The effects of such developments, however, are potentially dangerous not only to the neighboring and directly involved, but also to more distant areas. Hence the dominant actors, including primarily EU, are increasingly convinced that the systemic problems affecting BiH need to be tackled as soon as possible in a democratic way. Such a view is logical because a democratic solution is the only way to ensure that BiH becomes a part of the solution to the aforementioned global challenges, and not a part of the problem and a challenge in itself that could produce much graver consequences than was the case in early 1990s.

2.3.2. Institution of OHR

Office of the High Representative in Bosnia-Herzegovina (OHR) is an institution in charge of civilian aspects of peace implementation in BiH. Dayton Framework for Peace tasked the High Representative with overseeing, on behalf of the international community, implementation of the aspects of peace implementation as well as with coordinating activities of the international organizations and agencies acting in the country. The High Representative’s mandate is drawn in Annex 10 of the Dayton Agreement in which the high representative is given the ultimate interpretive authority in relation to the annex on civilian aspects of peace implementation.

Peace implementation council (PIC), which is composed of 55 states and international organizations involved in, and sponsoring, the process of

peace implementation, is a body that nominates the High Representative whose appointment is then confirmed by the UN Security Council. Since the beginning of the peace process till today, the following individuals were given the role and mandate of high representatives: a Swede Carl Bildt (December 1995 to June 1997), a Spaniard Carlos Westendorp (June 1997 to July 1999), Austrian Wolfgang Petritsch (August 1999 to May 2002), a Brit Paddy Ashdown (June 2002 to January 2006), a German Christian Schwarz-Schilling (January 2006 to June 2007), a Slovak Miroslav Lajčák (June 2007 to March 2009), and an Austrian Valentin Inzko (March 2009...).

The role of OHR in post-war BiH caused frequent controversies that revolve around dilemmas concerning its democratic character and its overall influence on democratization of the state, and also the legal foundation on which the institution has been acting. Such foundation amounts practically to the decision by High Representative himself in 1997 to assume all the constituent powers in BiH and simply state that this was in accordance with the text of the Dayton agreement. The decision was not made by some states-signatories to the agreement; the PIC has at late 1997 Bonn Conference simply »welcome« the decision by the High Representative to use his broad powers including the power to dismiss elected officials, to impose or declare nil and void some law, or to take any other measure he deems appropriate. Such powers are today wrongly called 'Bonn-powers' because they were not delegated to the high representative at or through the Bonn Conference.

Hence PIC is not one that authorizes the decision; hence »in theory, no High Representative, acting under the Bonn mandate, has the duty to explain his own decisions to anybody. Under the Bonn mandate, he is a self-constituted institution that founds itself through an interpretation of DFP which is not, and does not have to be, explicit«³¹ Also, »it is interesting to note that the HR ascribed to himself primarily the role of the executive power, but not as a part of the tripartite constitution-based association of branches; he acts in the role of an executive that outgrows both legislative and judiciary power. In the hands of the HR the executive power is actually 'discharged immediately': his decrees must be implemented with no delay or mediation – his decisions have the force of unquestionable, non-opposable execution that is not channeled through a series of institutional intermediaries.«³²

31 Dražen Pehar, »Why has Bonn-powered High Representative never been a sign of progress for Bosnia-Herzegovina: four reflections«, <http://www.en.idpi.ba/high-representative/>

32 Ibid.

Relying on the outcome of the Bonn Conference, on the presence of international military force in BiH, and also on a strong sympathy of a major section of the citizens and of a part of political elite for such transfer of responsibility to international actors, some high representatives have passed some decisions with a long term impact on further development of political life in BiH in the sense that those decisions have redistributed political power between various domestic agents representative of constituent peoples primarily to the advantage of the Bosniak both constituency and representation.

Those decisions will be analyzed in more detail in forthcoming chapters; here it will suffice to mention that, at PIC, through 2006 and 2007 the dominant view was that OHR should be soon dissolved with local authorities taking full responsibility for the functioning of the state in the condition of a functional democracy and start of the process of BiH EU accession. This view, however, was reversed in the following years, and it was not replaced with a more refined one, or with one that is based on redefinition of OHR role and authority. Therefore one could rightly argue that today this institution operates in a legal vacuum and by sheer inertia. Such a condition is not favorable to further strengthening of democracy or to overall stability of the country due to obvious democratic deficits of OHR, and its unusually broad or sweeping powers, as well as to decreasingly low likelihood of the achievement of strategic consensus of the PIC major members vis-à-vis their approach to BiH.

2.3.3. BiH Constitutional Court decision on constituent peoples: laying the legal foundations for de-constitution of Croats in BiH

The very concept of constitutionality of the peoples has some binding implications as to the means of securing of normative and factual equality of the constituent peoples. Hence all models of BiH constitutional design ought to be founded on a reasonable and charitable interpretation of the constitutional category of ‘constituent peoples’. However, such an approach was directly or indirectly devalued, despite a formal adoption of, even emphasis on, the approach by relevant local and international political power-holders. This has created conditions for elimination of the principle of ‘constituent peoples’ from actual social-political life in BiH. The very first step in this direction was taken by the highest judicial body of BiH.

In response to a 1998 appeal by Alija Izetbegović, then BiH Presidency member, to BiH Constitutional Court, which asked the court to adjudicate in the issue of compatibility of some provisions of RS and BiH Federation constitutions with BiH Dayton Constitution, the court passed on 1 July 2000 the decision U 5/98-III.³³ In his appeal Izetbegović requested from the court to assess constitutional base of a part of the RS Constitution preamble, of its 12 articles, and on amendment to the RS Constitution, as well as of five provisions of the BiH Federation Constitution.

Not a single entity constitution provision that was a topic of the court proceedings related to the mechanisms of election or of constituting of governmental or state-bodies in any of the branches of government, but to some foundational symbolic issues pertaining to the state. Izetbegović's way of opposition to some provisions of the entity constitutions has in no way indicated the long term effects of the U 5/98-III on any of the peoples, including Croats, that were to follow, and especially not its effects on the issue of election and constitution of the entity institutions.

2.3.3.1. The attempt to undermine the fundamental principles of the constitution by divorcing the notion of constituent peoples from the entities

It is clear from Izetbegović's appeal as it relates to the BiH Federation Constitution that his request did not concern the idea of 'statehood' but the definition of 'BiH Serbs' as constituent people primarily in the RS. Practically Izetbegović argued that the very linking of constituent nature of the peoples to the entities was unconstitutional.

Viewed from the perspective of today's status of Croats, one of the key junctures of the public debate that preceded U 5/98-III was in the statement by the representatives of the applicant and of the BiH Federation House of Representatives (dominated by Bosniak constituency) to the effect that the BiH Constitution provisions that determine RS as an election unit for the election of the Serb member of BiH Presidency, and for the election of five Serb delegates in the BiH Parliament House of Peoples, are exactly those provisions that guarantee constituent status,

33 http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=5853

hence equality, of the three peoples throughout BiH territory, hence across entity division line.³⁴

To assess the state of Croat constitutionality, and of other peoples' too, today in objective terms, one needs to have firmly in mind that the Bosniak participants to the Court proceedings did not deny the application of territorial solutions to the issue of management of elections. This fact is irreconcilable to their recent practice and theory according to which the Croat request for an ethnically based election unit is condemned as but separatist.

In paragraph 65 of the U 5/98-III the Court claims as follows: »One must not forget that the Serb member of the Presidency, for instance, is not only elected by voters of Serb ethnic origin, but by all citizens of Republika Srpska with or without a specific ethnic affiliation. He thus represents neither Republika Srpska as an entity nor the Serb people only, but all the citizens of the electoral unit Republika Srpska. And the same is true for the Bosniac and Croat Members to be elected from the Federation.« It is through such a reasoning that the Constitutional Court attempted to divorce the norm of constitutionality of the peoples from the fact of institutional existence of the two entities by attempting to picture the process of election of a Croat and Bosniak into BiH Presidency from BiH Federation (as representative of the BiH Federation constituent peoples) as unrelated to the norm of constituent peoples. The same of course apply to the Court's reasoning on RS as an entity both defined and constituted by a will of a constituent people.³⁵

Such reasoning by the Court, however, is clearly implausible in the following sense: it makes some provisions of the Dayton Constitution fully bizarre and beyond a human comprehension despite the fact that those are easy to understand – for instance, under the court's reasoning it remains unclear why a Serb is elected from the entity of Republika

34 This is attested by the following paragraphs of U 5/98-III:

41. According to the written statement of the National Assembly of the RS the Constitution of BiH itself determines the RS as the electoral unit for the Serb member of the Presidency and for the five Serb delegates to the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH. These provisions guarantee the national equality of Serbs in relation to the other two nations, whose representatives in the same bodies are elected from the Federation of BiH and not from the RS.

42. In response to this statement the representatives of the applicant and the House of Representatives of the Federation Parliament pointed out that exactly those provisions of the BiH Constitution guarantee the constituent status and thereby the equality of all the three peoples on the entire territory of BiH since they are equally represented in those institutions whose power is exercised on the entire territory of BiH. The electoral mechanisms for these institutions were, however, of only a technical nature.

35 Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.« (<http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2/>).

Srpska, and why a Croat and Bosniak is elected from the entity of BiH Federation, into the BiH Presidency; furthermore, it remains unclear, in light of the court's reasoning, why the BiH Presidency election provision of the Dayton Constitution refers to the same collective categories as the preamble to the Dayton Constitution, which addresses the notion of BiH 'constituent peoples'. Hence, the Court tried to divorce the idea of constitutionality of the peoples from the institutional design of BiH, from BiH entities in particular, but has not succeeded; namely, if one tries to do so then one goes clearly against the fundamental blocks of Dayton Constitution, which the Court openly admitted it did so. The Court clearly expressed the opinion that the real purpose of the Dayton agreement is to self-annihilate by eliminating the territorial division and return the condition of the state into pre-war period, which of course can never be the case.³⁶ Hence, one can easily demonstrate that the Court's U 5/98-III is an instance of an arbitrary legal interpretation, which tried to reshape the Dayton Constitution in accordance with some international actors' will, who at some point in time decided to oppose both the idea of constituent peoples and BiH as a truly multiethnic democracy.³⁷

2.3.3.2. Devaluing the mechanisms of institutional protection of equality of constituent peoples

For the purpose of declaring some parts of the entity constitutions incompatible with the Dayton BiH Constitution, the Constitutional Court could have simply stated the following: »RS is defined as an entity, not as a state; hence Bosniaks and Croats are constituent peoples to both entity and the BiH state; BiH Constitution admits of constitutionality of the three peoples both at entity and the state level.« Instead a majority of the Court's judges decided to meet the basic demand and reason of Izetbegović's application – to eliminate the connection between the fact of constitutionality of the peoples, on the one hand with specific entities as institutions with clearly specified powers, on the other.³⁸ By doing so

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ The basic intention of Izetbegović's application is sharply opposed to his views from the period of negotiations concerning establishment of BiH Federation (1994); in 1994 he stated that Serbs cannot be a constituent people to the BiH Federation because this would imply giving the Serbs a half of power at the state level and a third at the entity level; see <http://www.idpi.ba/americko-stvaranje-nacija/>

it has, in a logically flawed way, treated the parts of constituent peoples in entities factually as minorities, requesting for them some rights that are a mark of minority groups, but it has also deny their status in formal terms as a minority. One logical and legally sound way of overcoming such an unacceptable treatment of some parts of constituent peoples will be offered in chapter IV.1 of the study by the means of the concept of constituent majorities and minorities.³⁹

Additionally, the Court has generated a further confusion with the concept of ‘constituent peoples’, which has laid the foundation for more fundamental and more sweeping change of the constitutional design of BiH. One gets the impression that the Court was not interested in the concept of ‘constituent peoples’ at all as, in paragraph 52, it reduced it to the concept of, simply, ‘people’.⁴⁰ Also, the Court is very much focused on the notion of constitutionality of the peoples in the sense of ‘an owner of a part of territory’ because it views the entity division as a segregation of peoples, forgetting the fact that the entities are federal units of a single state and that they have to merge necessarily some of their powers and cooperate to form an institutional structure which is not marked by any territorial division.

In addition to the territorial aspect of the BiH constitutional design, the U 5/98-III expresses some strange views that also question some mechanisms aiming to protect equality of the peoples on non-territorial basis, as a part of legislative bodies. In paragraph 124 the Court expressed its concern with the right of veto in the areas that are considered vital national interest to constituent peoples. It simply ignored the fact that the veto institution is a part of institutional mechanism in many states of the world, and that it does not mean an ‘exclusionary mechanism’ or ‘imposition of one’s own will’; it in fact serves to prevent imposition of a

39 This can be clearly seen in paragraph 59 of the U 5/98-III: »Even if constituent peoples are, in actual fact, in a majority or minority position in the Entities, the express recognition of Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples by the Constitution of BiH can only have the meaning that none of them is constitutionally recognized as a majority, or, in other words, that they enjoy equality as groups. It must thus be concluded in the same way as the Swiss Supreme Court derived from the recognition of the national languages an obligation of the Cantons not to suppress these language groups that the recognition of constituent peoples and its underlying constitutional principle of collective equality poses an obligation on the Entities not to discriminate in particular against these constituent peoples which are, in actual fact, in a minority position in the respective Entity. Hence, there is not only a clear constitutional obligation not to violate individual rights in a discriminatory manner which obviously follows from Article II. 3. and 4. of the Constitution of BiH, but also a constitutional obligation of non-discrimination in terms of a group right if, for instance, one or two of the constituent peoples are given special preferential treatment through the legal system of the Entities.«

40 See paragraph 52 of the U 5/98-III

will, hence, serves only as a protective device.⁴¹ The crux of the court's reasoning in this issue is found in its transition from the treatment of a people's representative as the constituent people's representative to the qualifying of the representative as one of a parliamentary minority.⁴²

2.3.3.3. Indications of a further abuse inherent in the Decision U 5/98-III

In addition to the elements of the legal interpretive elements of the decision that gave no hint of a possible exploitation of the decision in imposition of amendments to the BiH Federation constitution, that were generally detrimental to the Croat equality, the decision's justification contains some elements that may be interpreted as indicators of a hidden intention to use the decision later as an instrument of a constitutional engineering.

In paragraph 66 of U 5/98-III the Court implicitly opposes the method of election of delegates to the House of Peoples of BiH Parliament, as used in RS, to the method used in BiH Federation. The court also implicitly claims that the method of the delegates' election in RS is principally acceptable, because the method does not discriminate on an ethnic basis among the representatives/parliament members who elect the delegates.⁴³ At the time when the U 5/98-III was passed the public attention was focused on the status of non-Serbs in RS, and formal non-discrimination on the basis of ethnic affiliation was assessed as positive. However, having

41 »Veto« is but a negative feedback: »this submission/law cannot be passed«. Such veto powers are placed in the hands of American President in relation to the lower house of the American Congress; it is not unusual at all, and one can successfully argue that it is a useful practice because it advises the proponent of a bill/legislation to be responsible and responsive to the views of others.

42 Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.« (<http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2/>).

43 66 U 5/98-III. »In a similar but in no way identical manner, Article IV 1 of the Constitution of BiH provides that the House of Peoples shall comprise 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from Republika Srpska (five Serbs) to be selected (sic!), according to sub-paragraph (a), by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation, whereas the Delegates from Republika Srpska shall be selected by the National Assembly of Republika Srpska. Apart from the difference that they shall be selected by the respective parliamentary bodies of the Entities and not directly elected like the members of the Presidency of BiH by popular vote, the Court finds it a striking difference that the Serb Delegates shall be selected by the National Assembly as such without any differentiation along ethnic lines. This provision therefore includes a constitutional guarantee that non-Serb Members of the National Assembly have the same right as the Serb Members to participate in the selection of the five Serb Delegates to the House of Peoples of BiH. Hence, there is no strict uniform model of ethnic representation underlying these provisions of the BiH Constitution. Had this been the intent of the framers of the Constitution, they would not have regulated these selection processes differently.«

in mind the negative effects of the 2000 election rules that drew on, and were imposed through, the U 5/98-III, the aforementioned attention can be taken as a ‘smokescreen’ to hide the real intention – to set a legal foundation for the delegitimizing of ethnic affiliation of the parliament members who elect delegates to the BiH Federation House of Peoples as a constitutionally and politically relevant fact.

Paragraph 67 of U 5/98-III⁴⁴ is in practical terms a further legitimation of the territorial criterion of constitution of the highest BiH legislative bodies, but it implies a principled supremacy of the BiH House of Representatives over the BiH House of Peoples, which further implies supremacy of the principle ‘one voter one vote’ over the principle of constituent peoples as applied specifically to the BiH Parliament. Such logic was soon to be applied at the BiH Federation level through the 2002 amendments, which gave the House of Representatives an upper hand over the House of Peoples in condition of conflicting views on legislation.

2.3.4. »Barry’s amendments«: the first concrete step towards the deconstituting of BiH Croats, and Croat response

The first serious preparations for the deconstituting of Croats were conducted upon initiative of the OSCE Head of Mission US Ambassador Robert Barry who, prior to 2000 general election, proposed some amendments to change the election law, which Provisional Election Commission approved on 14 October 2000. Such amendments opened the door to the election of the BiH Federation House of Peoples’ members, regardless of their ethnic affiliation, by all members of BiH Federation cantonal parliaments, which critically transformed the meaning and function of the House – its primary purpose was to protect political

44 67. »The same conclusions can be drawn from the composition of the House of Representatives of BiH. Again two-thirds of the 42 Members shall be elected this time from the territory of the Federation, one-third from the territory of Republika Srpska. However, these provisions do not prescribe the ethnicity of the candidates and, in actual fact, Bosniac Members were elected from the territory of the RS and Serb Members from the territory of the Federation in the last general election in 1998. Insofar as a certain number of Ministers shall be appointed from the territory of the Federation or the RS according to Article V. 4. b), whereas certain numbers of members of the Constitutional Court have to be elected by the respective parliamentary bodies of the entities according to Article VI. 1. a), all these provisions show nothing else but the fact that either the territory or specific institutions of the entities serve as legal point of reference for the selection of the members of the institutions. This is again obvious for the Ministers who are finally elected by the House of Representatives of BiH which certainly does not represent one, two or even all of the three constituent peoples only, but all the citizens of BiH regardless of their national origin.«

rights and to ensure political representation of the BiH Federation constituent peoples.⁴⁵

The amendments targeted Croats because in six of the 10 cantons they form a clear minority. Hence Barry's amendments enable the outvoting of the parties' representatives elected by Croats by the parties' representatives elected by Bosniaks, with the proviso that the latter simply declare themselves officially as ethnically affiliated with Croats without the electoral support by the Croat voter. In theory such a possibility was opened even earlier because the parties voted by Bosniaks could have proposed some ethnic Croats as candidates for cantonal parliamentary sets; however their number had to be higher than the number of Croat candidates proposed by the parties voted by the Croat voter, which is unrealistic simply because Bosniak voter population generally prefers a vote in favor of Bosniak candidates, with some occasional exceptions.

In practice Barry's amendments made such procedure of the deconstituting of Croats in BiH Federation much easier, and they also fully devalued the essential principles of the constitution of the House of Peoples. Due to those amendments, to perform the 2000 electoral 'fraud', it was not necessary to form parliamentary majorities by the 'Croat' representatives from the lists of Bosniak parties; all that was required was to have in those parliaments a sufficient number of 'Croat' representatives to fill the Croat quota for the House of Peoples' representation, which is a goal much easier to achieve.

The structure of BiH Federation House of Peoples was modified too; now it was filled with 30 Bosniak and 30 Croat representatives, to which 20 seats for Serbs and Others were added. By then Serbs and Others were represented in accordance with their relative ratio to the total population of BiH Federation, which, according to 1991 census, was gave indeed 20 seats.⁴⁶ However, at such a level too, by introducing the fixed number of Serbs and Others, Barry's amendments were simply an introduction into more radical 2002 intervention through imposed amendments.

Those Barry's amendments, and modification of the election rules, motivated the Croat political leadership, so-called Croat National Council,

45 Article 1212, *The right to propose a candidate*:

Any political party, or a coalition represented at cantonal assembly, or a group formed of three members of a single cantonal assembly, has the right to propose candidate to elect a representative from that canton into the BiH Federation House of Peoples. Each candidate on such lists declare himself or herself as a Bosniak, Croat, or Others. Each member of the cantonal assembly gives a single vote for a single list. (Pravila i propisi Privremenoga izbornog povjerenstva (The rules and regulations of the Provisional Election Commission), <http://izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules-egulations-general-elections-2000-cro.pdf>)

46 <http://www.statistika.ba/?show=7&id=62>

to declare the Croat self-rule in BiH on 28 October 2000 in Novi Travnik. The self-rule was intended as a protective mechanism to the constitutional status of Croats; Ante Jelavić, then Croat BiH Presidency member, was elected as the Head of Self-rule, and was dismissed from BiH Presidency position on 7 March 2001 by High Representative Wolfgang Petritsch.

A final confirmation of the imposed character of the change to the election rules came on February 2 and 3 2001, when the BiH Constitutional Court issued its decision on the HDZ BiH appeal against the rules. According to the ruling, since those changes were effected in accordance with the international mandate of the OSCE, they are beyond the Court's authority, which in fact amounted to the court's admission of the OSCE legislative authority over itself. Barry's amendments ceased to apply when the first BiH election law was passed in August 2001;⁴⁷ however, by framing the 2000 BiH general election, they have had a negative impact on the legitimacy of the system due to the fact that the 2000 election outcome for the first time in post-war BiH enabled those officials/representatives who were not given a Croat electoral majority support to fill the offices that should had been filled by political representatives of BiH Croats.⁴⁸

2.3.5. »Petritsch's amendments«: substantial deconstituting of Croats in BiH Federation

The process initiated by Barry's amendments continued through Wolfgang Petritsch's direct intervention into the constitutional design of both BiH Federation and BiH. Drawing also on the Decision on constituent peoples U 5/98-III, in April 2002 Petritsch imposed 36 amendments to the BiH Federation Constitution.⁴⁹ However, it is nearly impossible to justify his amendments, especially in the part that relates to the way of constituting of legislative and executive bodies, and their decision-ma-

47 The draft version: https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Sl_gl_BiH_23_01/IZ-Sl_gl_23-01-hrv.pdf, the last reading version: http://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-hrv.pdf

48 We have in mind coalition »Democratic alliance for change«, which formed the Federation government from 2000 to 2000 under leadership of Social-democratic party and the Party for BiH. Croat representation to the coalition was ensured through New Croat Initiative which won 2 seats in the BiH Federation House of Representatives, whereas HDZ BiH, which won 25 seats, was left outside the coalition.

49 Petritsch's amendments are, within the international community, nicknamed 'airport decision' due to the fact that Petritsch signed those while departing from BiH, at Sarajevo airport.

king procedures, by the U 5/98-III for the reason we present here. One also need to have in mind that amendments have produced long-term and harmful effects on political life in BiH in general, and on Croat equality and constitutionality, both in BiH Federation and BiH, in particular.

2.3.5.1. The change in the composition of the House of Peoples of BiH Federation and devaluing of constituent peoples' representation in the body

According to amendment XXXIII, the effects of which are most sweeping, the BiH Federation House of Peoples is composed of 58 representatives in the ratios as follows: 17 Bosniaks, 17 Croats, 17 Serbs, and 7 Others; this implies a disproportionately high Serb representation at the House, compared to their actual ratio within the total BiH Federation population. This is, in formal-legal sense, irrelevant because members of the House representing a single people also vote as a separate group; however, it seems that the underlying intention of the amendment was to devalue the very concept of the constituent people, at a symbolical level, primarily in the BiH Federation. The most important change is effected through attributing to the Serb Club at the House of Peoples the same rights as to the clubs of the other two constituent peoples.

The changes are illustrated by the following table:

	Bosniak representatives	Croat representatives	Serb representatives	Others
Original FBiH Constitution	30	30	In accordance with the FBiH census (20)	
In Petritsch's amendments	17	17	17	7

According to the BiH election law, the BiH Federation House of Peoples is filled through the cantonal assemblies in the way that the assembly elects a number of Bosniak, Serb, and Croat representatives along with a number of Others. Those quotas, as ultimately defined by Petritsch's amendments, are presented by the table at the page 395 (the cantons with absolute Bosniak majority are colored in green, those with Croat majority in red, and the mixed ones are colored in yellow).

The method of electing of the BiH Federation House of Peoples members currently in force, and the quotas accorded to the Federation cantons, enable the parties voted for by Bosniaks in the cantons in which Bosniaks

form a majority to elect a two-third majority (12 of 17) of the members of Bosniak club, a two-third majority (12 of 17) of the members of Serb club, and 5 of 7 representatives of 'Others', which altogether enables Bosniaks to control fully (by two-third majority) two clubs in the BiH Federation House of Peoples, the Bosniak and the Serb, and 5 of 7 representatives of 'Others'.

Croats, however, are not in position to influence critically the composition of the Bosniak club because the cantons with a Croat majority elect 3 of 17 Bosniaks. In addition to their control of the Bosniak and the Serb club and the 'Others' club, Bosniaks can even influence critically the composition of the Croat club because 6 Croat representatives are elected from the cantons with a Bosniak majority, whereas 5 Croat representatives are elected from the cantons with a Croat majority and 6 from the 'mixed ones'. Hence, from 'their own' cantons Croats are able to elect freely less than a third of the total number of members of the Croat club (5 of 17). Altogether, this means that, through this method of election, Bosniaks are enabled in the BiH Federation to form freely and autonomously, with paying no attention to the factor of electoral legitimacy or popular representation of Croats, Serbs, and Others, »their own« Government, and to elect »their own« President and two Vice-presidents.

As the 1991 census results⁵⁰ were applied to determine quotas for the election of members of specific peoples from cantonal assemblies, there is no guarantee that the delegates of specific peoples at the BiH Federation House of Peoples in reality represent the peoples. Representation in reality would mean that the highest number of delegates of a specific people is elected from the cantons with the highest ratio of members of the people in the canton's population. It is necessary to emphasize that the members of the constituent peoples, and of the citizens of BiH Federation generally, take part in the work of the Parliament through the House of Representatives in accordance with their numerical participation in total population of the BiH Federation, and the House is constituted on the basis of 'one voter one vote' principle. When it comes to the BiH Federation House of Peoples, the interpretation of a desired constellation in representation is different, and is as follows: the number of delegates of a specific people elected from a canton needs to

50 The first article of Amendment XXXIV, which reads that »Delegates of the House of peoples are elected from cantonal assemblies in proportion to the ethnic structure of the population«, is made pointless by the fact that, nearly 19 years after the end of the war, and 23 years after the latest census, the official results of the 2013 census have not yet been released.

be proportionate to the ratio of the members of the people living in the canton in relation to the overall number of the members of the people living in the entire BiH Federation. This means that, for instance, the ratio of Croat delegates elected from the Central-Bosnian Canton needs to be in accordance with the ratio of the Croats living in the canton in relation to the total number of Croats living in the BiH Federation. There should not be any reference to numerical relations measuring ratio of Croats living in the canton in relation to the ratio of other peoples either in the canton or in the BiH Federation.

Representation of the constituent peoples in the House of Peoples had been to the highest degree undermined by Article 3 of Amendment XXXIV, according to which »There will be at the House of Peoples at least one Bosniak, one Croat, and one Serb, from each canton that has at least one such delegate in its legislative body.« This directly violates the principle of election of representatives in accordance with the ethnic structure of cantonal representative bodies, because there are some cantons in which the percentage of the members of a people is less than 3%, which is an electoral threshold for participation of parties or coalitions in cantonal assemblies.

2.3.5.2. »Electoral engineering« – the choice of election formula that additionally undermines representation of the constituent peoples in BiH Federation House of Peoples

To the 1991 census results, which are far from today's reality, is applied *Sainte-Laguë- allocation formula*, which is normally applied in a small number of countries with the explicit intention to ensure a disproportionately strong parliamentary participation of small political parties. In BiH the formula is applied when determining the participation of delegates from specific peoples (living in specific cantons) in the House of Peoples, which should otherwise, as elementary logic demands, coincide with the real ratio of the members of a specific people living in each canton, without a preference for larger or smaller ethnic groups.

It is *Sainte-Laguë- allocation formula* that ensures a high participation of the parts of the peoples that in some cantons form a small ratio of the total population, at the expense of the parts of the same people that in other cantons form a high ratio of the total population (for instance, Croats from Tuzla Canton have a higher participation in the House of Peoples than the Croats from West-Herzegovina Canton).

Upon a first glance, one could gain the impression that such a solution aimed at ‘a positive discrimination’ in favor of ‘constituent minorities’, but, considering the fact that the Constitution does not allow for such a category, it seems that a different motivation stands behind such an application of such an allocation formula. It could be that the real motivation is follows: one allocates an as high number of parliamentary seats as possible to some parts of the constituent peoples who, due to their minority status in a canton, have no real political capacity to elect in the cantonal assemblies their own delegates to the House of Peoples. In such a condition, the election of the people’s delegates is handed over to the parties representing the people who form majority in the canton.

2.3.5.3. Imposition of »quasi-representative« democracy instead of representative democracy and elimination of equality of the BiH Federation parliamentary houses

Article 4 of Amendment XXXIV, according to which »Bosniak, Croat, or Serb delegates from each canton are elected by the members of the relevant constituent people in accordance with the election results for legislative body of the canton...«, is premised on the assumption that the members of the cantonal assemblies would be authentic representatives of the people they are affiliated with; such an assumption is normal in developed democracies with a desired form of political culture that ensures identity-wise constitutionally founded political communities – in such democracies it is unthinkable that the voters who are not affiliated with a political community elect representatives of the community. However, in BiH, following the imposition of the amendments, Bosniak voters, who are affiliated with the Bosniak political community, have on two occasions elected the Croat member of the BiH Presidency, while the delegates from the cantonal assemblies mostly elected by the Bosniak majority vote tend to dominate within the Serb Club of the House of Peoples; within 2006 to 2010 period, such a condition nearly prevails in relation to the Croat Club too, which lays foundation for various manipulations that will be described in more detail later in the text. Hence, the article is not immune to the manipulations with the issue of ethnic affiliation of the candidate, which actually runs against the factor of the voter’s ethnic affiliation and the voter’s need to be legitimately represented in the bodies of the government.

Petritsch's amendments have radically intervened into the relationship between legislative and executive branch of government too, which had negative effects in the sense of creation of imbalance between the two houses of the parliament. For instance, according to Amendment XLII, the election of the Federation president and two vice-presidents: at least a third of delegates from Bosniak, Croat, or Serb Club at the House of Peoples can propose a candidate President and two vice-presidents. Such right was previously reserved for 50% of the delegates within each club. As previously, the election of the three executives requires acceptance of a joint list of the three by a majority vote in both houses including a majority in each constituent people's club in the House of Peoples.

According to Amendment XLII, if a list of candidates does not receive a majority support from both houses, the procedure is simply repeated; if in the repeated procedure, the House of Peoples does not give its support to the list, then the candidates will be confirmed by the House of Representatives. Now, imagine that a list has not received a support by a majority of Croat Club in the House of Peoples. Then, as a part of the repeated procedure, the House of Representatives will, in the case of conflict, decide on the matter. As Bosniak parties have a clear two-third majority in the House, in the repeated procedure Croat political representatives will have effectively no influence over the election of President and Vice-presidents of the BiH Federation. Hence, a House, which is a device of the protection of constituent peoples' interests, is in this particular issue effectively overrun by the House of Representatives, which further implies that constituent peoples' interests are simply dismissed through one of Petritsch's amendments.

2.3.6. European Human Rights Court ruling in case »Sejdić-Finci« and negotiations concerning its implementation

The BiH citizens, Dervo Sejdić and Jakob Finci, as representatives of national minorities (of Roma and Jewish respectively), submitted an appeal to the European Human Rights Court in 2006 against the BiH as a state, alleging that they have been prevented from running for, or being elected into, BiH Presidency and the BiH House of Peoples. They attributed such an inconvenience to articles IV and V of the BiH Constitution, which, in their own opinion, opens the room to the candidacy only of Croat, Serb, and Bosniak peoples, which is incompatible with Article 14 of European Human Rights Convention (EHRC). BiH has become a party to

the Convention in 2002 by becoming a member of the Council of Europe. Hence, the state is under obligation to harmonize the provisions of its Constitution with the EHRC. On 22 December 2009 the Court has issued a verdict according to which there is no further reasonable justification for preservation in force of the Dayton Constitution provisions, which open the room to discriminatory practice.⁵¹

The Court confirmed there was a violation of the right to being elected in the course of election of legislative bodies, and concluded that the character of legislative body needs to be interpreted in a wider context and in accordance with the constitutional design of each state. Hence, despite the fact that members of the House of Peoples are not elected directly, the Court took as critical the legislative function of the body. The Court re-emphasized that a discriminatory practice takes place whenever a distinction is drawn between individuals ‘without a reasonable or objective justification’, that is, whenever there is no a ‘legitimate goal’, or ‘a proportion between the means used and the ends to be achieved’. The Court as well re-emphasized that discrimination on the basis of one’s ethnic origin is an especially grave form of racial discrimination that needs to be specifically attended and that requires the action of the state bodies to prevent it.

In its ruling the Court stated that it took into account specific social and political circumstance in which BiH Constitution, as a part of the Dayton Framework for Peace, was adopted as well as the goals to be achieved by the Constitution: cessation of military hostilities in BiH, the principle of balance in the constitution of the bodies of the state, and also the protection of vital interests of the three constituent peoples. The Court, however, also took into account the commitments BiH undertook vis-à-vis the Council of Europe and the EU. It has given a due attention to the opinions of the Venice Commission,⁵² which proposed some concrete measures to amend both constitutional provisions and the provisions in election legislation: such measures intended to enable the members of national minorities to take part in governmental bodies without undermining the existing balance of powers among constituent peoples.

The Court’s ruling also claimed that, when it comes to the method of election of BiH Presidency members, discrimination was committed in a passive electoral right, which is a right guaranteed by internal legal

51 http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA

52 Which is a legal advisory body to the Council of Europe: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

norms; hence those (minority members) who are by the Dayton Constitution prevented from running for BiH Presidency are discriminated against in the same fashion as those (minority members) who cannot be elected in the BiH House of Peoples.

After the release of the ruling, it has been a frequent and recurring topics of conversation between politician of BiH and the representatives of the EU, who consider the implementation of the ruling as a condition of BiH progress towards EU accession. Those political forces that are inclined to centralist and unitarian point of view tend to read the ruling as a crucial evidence in support of their claim that ethnic affiliation of citizens should in no way affect the election method, or the way of constituting of governmental bodies along with their decision-making procedures. They also claim that the ruling should be simply implemented, as if the ruling contains no political implications, and is something that does not require intervention into the state's constitutional design or its political system. In their opinion, the ruling should be interpreted as a request to eliminate the element of representation of constituent peoples, which is built into the BiH Constitution. However, the ruling itself can be interpreted through various models which imply diverse ways of amending of the current constitutional or political system. Interestingly, such ways could also resolve some systemic issues pertaining to the constitutionality and equality of Croats; but one should not argue that such ways, or amendments, can be purely legal and non-political in their character.

One should, for a start, primarily emphasize the fact that, according to the BiH Constitution currently in force, discrimination of the kind referred to in the Sejdic-Finci ruling perhaps is not committed at all; this depends on interpretation of the Constitution. For instance, the BiH Presidency members election method, as foreseen by the Constitution, could be interpreted in the following way: any citizen of BiH, from any ethnic group or national minority (but from one of the two entities, as the relevant provision stipulates), could run for BiH Presidency as one of the three people's representative to the body; it is up to the peoples to determine by vote which representative among many possible candidates they actually prefer. This interpretation, however, is explicitly contradicted by BiH Election Law currently in force, which requires from the candidates to declare their ethnic affiliation prior to the approval of their run by the BiH Election Commission. Hence, there are two possible approaches to the Sejdic-Finci ruling: to interpret it as a requirement to change the Constitution and to take the Election Law currently in force

as a plausible way of interpreting of the Constitution; or to interpret it as a requirement to change the Election Law currently in force, and to take the law as an implausible way of interpreting of the Constitution.

Now, due to the fact that a majority of international officials dealing with BiH prefer the former way of responding to the Sejdic-Finci ruling, an impression has been created that this is a correct way of responding to the ruling. This of course one does not have to accept without an additional substantive argument. Some experts on BiH⁵³ have adopted the view which is at odds with the majority view, but which is supported by some strong and at least equally plausible evidence and legal reasoning.⁵⁴ Hence, in forthcoming months we will probably witness an interesting debate concerning the issue of a proper way of responding to the key propositions of the Sejdic-Finci ruling by the European Human Rights Court.

2.3.6.1. Proposed models of implementation of the ruling and the echoes of the debate on the models among local and international observers

Some creative and constructive approaches to the problems generated by the European Human Rights Court ruling were noted; such approaches tried to tackle the issue primarily through some changes of the election law. Croat politicians were those who voiced such approaches because, in addition to the members of non-constituent peoples, Croats are disadvantaged by preservation in force of the existing election law and of political effects such law has. In October 2013 in Brussels, under the aegis of European Commission, talks were held involving seven strongest BiH parties' leaders to determine possible venues towards implementation of the verdict. Despite the fact that Croat representatives offered a number of different models aiming at a change in election law, to avoid the demanding procedure of the constitutional amendment, the Bosniak parties' representatives declined every single offer. One should also emphasize that the space of bargaining was drastically narrowed by Bosniak parties' insistence that the method of election of BiH Presidency members be symmetrical, i.e. identical to both entities, and by the Serb

53 http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf

54 See also Pehar, Dražen, »Democracy, democratic representation, and constitutional logic of ethnic electoral units in Bosnia-Herzegovina«: <http://www.en.idpi.ba/democracy-democratic-representation-and-constitutional-logic-of-ethnic-electoral-units-in-bosnia-herzegovina/>

parties' insistence that the BiH Presidency member from the RS be elected by direct vote. This has led to elimination of all the indirect methods of the election of BiH Presidency members by a legislative body, which is a common practice in the states with a parliamentary system.

FIXED AND AD HOC ELECTION UNITS One of the models offered aimed at establishment of election units, or election areas, one with a Croat majority, and one with Bosniak majority. This model was declined on the basis of a flawed premise that it leads to a further ethnic division in BiH; the model proposed simply two election areas as parts of a single BiH Federation election area (which implies a degree of an ad hoc division the degree of which is much lower than the current division between entities or BiH Federation cantons). Secondly, a variant of the model was offered, which proposed non-fixed election areas. According to the variant, election areas would be formed only after the vote count in the following way: one election unit would be formed by 5 or 6 cantons in which the first BiH Federation election winner won the elections; the other would be formed by 5 or 4 cantons in which the second BiH Federation winner won the elections, and the second winner would be elected as the second BiH Presidency member. The Croat representatives at the negotiations did not place emphasis on the condition that the second BiH Presidency member be affiliated with an ethnic group different than the first, as they, drawing on their experience with the election of Željko Komšić as a Croat BiH Presidency member, considered such a condition as an inefficient obstacle to the practice of outvoting anyway.

ELECTOR MODEL Since the Bosniak negotiators considered the aforementioned model as a further division of BiH, another model was offered: the elector model in which the voter population does not vote for the candidates for BiH Presidency, but for 'electors', representatives to a specific representative body assembled only for the occasion. Such elections too could be deemed elections by direct vote as electors would, prior to candidacy, officially declare their preference for specific candidates, without the possibility to revise their preference after the elections – this should have met the objection by the Serb parties who strongly favored direct vote. The key question here is one of territorial, or election, units from which to elect the electors in order to evade the possibility that Croat electors are prevented from electing a Presidency member in the way analogous to the prevention of Croat voters to elect a Presidency member. The option of election of an equal number of electors from each canton, with the electors from the Bosniak cantons electing one, and the electors from the Croat cantons electing another Presidency member,

was dismissed due to the unequal number of voters in different cantons, that is, due to ‘inequality in the vote value’. The Croat counterargument that such a practice is a normal part of political system of developed democracies, such as USA and Switzerland, fell on deaf ears. Besides, one needs to have in mind that this model implies the need to introduce election units on the RS territory from which the electors for the election of BiH Presidency member from that entity should be elected.

The failure to find an institutional solution to the problem of implementation of the verdict still does not imply that the negotiations brought no result. Prior to the start of the negotiations, all participants agreed on the six principles guiding the implementation of the verdict;⁵⁵ within the context of constitutional debate on BiH thus far, the following one carries the highest weight: »The method of election of the two Presidency Members from FBiH, through constitutional amendments, should, in addition to the Strasbourg Court ruling, prevent imposing the outcome of election results on any Constituent Peoples or ‘Others’.« By endorsing such a principle, the Bosniak parties’ leaders have for the first time explicitly opposed the practice of imposition of the election results on a constituent people.

2.3.6.2. Perspectives of the implementation of the verdict

The entire history of ‘Sejdic-Finci’ case, and of the controversies surrounding the issue of BiH constitutional design which the case simply brought to the surface, contributing to further deterioration of BiH social-political relations and to the stalling of the BiH movement towards the EU, suggests the following: solutions need to be sought and found through the principles of multinational federalism and legitimate representation. Translation of such principles into concrete constitutional-legal arrangements had been proven difficult due to the lack of foundational social consensus concerning a democratic design of a pluralist political community. This statement may sound puzzling when one considers the fact that the principles of multinational federalism and legitimate representation are built into the very BiH Dayton Constitution as well as into Washington Agreement that preceded it. Institutions and mechanisms derivable from the said principles and the constitutions were not given an opportunity to contribute to stabilization of democracy and

55 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm

of general social-political relations because, soon after the war, those institutions and mechanisms were systemically devalued and deformed first and foremost by international officials and representatives 'in charge' of the Dayton implementation.

Hence the most logical way towards resolution of the said issues is to return, in a creative spirit, to the foundational principles of constitution of both BiH and BiH Federation that aimed to reconcile the democratic rights of all citizens with the democratic rights of all the peoples. However, in light of the negative experience over the last two decades, it is necessary to introduce additional mechanisms to prevent repetition of such experience. Such additional mechanisms should aim primarily at the prevention of outvoting of any constituent people while electing the representatives of a constituent people to the bodies that need to enjoy support by the people, as well as at protection and improvement of the position of constituent minorities, that is, the members of constituent peoples who live outside the entity, or the cantons, in which their co-nationals form a majority.

2.3.7. European Parliament Resolution and ICG Report

The trend marked by the endorsement of the six principles guiding the implementation of the Sejdic-Finci verdict is strengthened further by adoption of European Parliament Resolution from 6 February 2014 concerning the progress in BiH in year 2013.⁵⁶ The resolution not only expressed a support to the principles endorsed in Brussels, but also expressed a regret at the fact that centralist BiH forces obstruct the principles' implementation; the key aspect of the document, however, is in its emphasis on the principles of federalism and legitimate representation as a key condition for the progress of BiH. Unfortunately, at the time of the passage of the Resolution by the European Parliament members, the parts of BiH with a Bosniak majority witnessed a series of strong civilian protests without a clear political guidance. The largest section of the protesters emphasized the protests' economic-social motivation. However, a significant section of Bosniak activists, commentators, and media emphasized a centralist-unitarian attitude and connotation of the protests, focusing primarily on »too many levels of the government« and »too strong an influence of ethnic affiliation on political system«, which to them was the chief, perhaps even

⁵⁶<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR>

the only, cause of economic and social-political hardship in the state. In light of the violent phase of the protests, especially those that took place in multiethnic city of Mostar, such ‘arguments’ sound very menacing and dangerous, and remind one of the wartime.

The change of key paradigm in the approach by international actors towards BiH was also confirmed in the latest report by the influential Think-Tank International Crisis Group (ICG) published in mid 2014; the report radically changed the ICG previous approach to BiH in normative and theoretical terms. Previously ICG analysts did not hesitate to deny the BiH constitutional frame in force, or to oppose the concept of constituent peoples, which made them a staunch advocate of centralization and unitarism as a political-administrative blueprint for BiH. However, in their latest report they also expressed the opinion that BiH needs a substantial constitutional reconstruction in the sense that a future arrangement ought to favor federalist solutions, while the centralist are extremely detrimental to BiH.

After their introduction of the notion of ‘normal and territorially defined federation’, they devoted a considerable space to an entity with a Croat majority, and assessed it as a good solution; as to the Bosniak dismissal of the idea of such an entity, they emphasized that it sounded ‘vacuous’. As a model to form territorially non-contiguous entities with constituent peoples’ majorities in each, they offered the model after which infrastructural systems of public companies in electric energy sector operate.

In their report they also drew attention to the nearly forgotten fact that initially BiH Federation was formed not as a federation of cantons, but one composed of two political communities in the areas under their control, and that both Republic of BiH with its military force (R BiH Army) and Croat Community (later Republic) of Herzeg-Bosna with its own military force (HVO) were built equally, on an equal basis, into the BiH Federation. It is interesting also to note ICG statement that a new approach does not involve the denial of three constituent peoples of BiH, and that no constitutional project could succeed unless it treated the BiH citizens as they are, which means to a large extent as members of three political communities.

2.3.8. German-British initiative

One of the latest determinants of the BiH is in a strengthened engagement of the EU and its strongest members. Increase in the EU and German interest in Balkans and BiH is attested by the fact that German

Chancellor Angela Merkel personally initiated a meeting of Balkan leaders held on 28 August 2014 in Berlin, which needs to be seen within the context of intensified regional cooperation and the process of European integration/enlargement. Some recent indicators also suggest that the meeting is also a part of the process of US redefinition of its own role in the region, which involves the opening of an enlarged space to the EU to actively influence the region; recently EU has also made a significant progress towards consolidation of its own institutional structure and of its own foreign and security policy.⁵⁷

Such consolidated and coordinated effort towards BiH by the EU leading members, including those who often take opposed views both at European and global level, is attested by the latest initiative, that is, an open letter to BiH signed by German and UK foreign ministers, Frank-Walter Steinmeier and Philip Hammond; the letter, which was released on 6 November 2014, addressed the need for BiH to intensify reforms that ought to speed up its movement towards EU. The initiative can also be seen as an outcome of a months-long process initiated after the failure of the 1 October 2013 agreement, which has not led to a Croat-Bosniak leader agreement on implementation of the aforementioned six principles agreed by the seven parties' leaders to guide the implementation of 'Sejdic-Finci' ruling.

The new British-German initiative has in the meantime become an EU initiative since its further implementation is laid into hands of some official EU bodies such as PSC and the Office of EU Representative for foreign policy; as to its contents, form and the timing the initiative should be deemed a positive, welcome, and benevolent step forward by some extremely important international actors.⁵⁸

The initiative requires guarantees in written form by local political leaders who need to assume full responsibility for the process of reforms. Such a guarantee was offered in the form of a Joint Statement proposed by BiH Presidency, and endorsed by Parliamentary Assembly of BiH, which was also signed by leaders of all politically relevant parties. As a part of the process, the EU side expressed its expectation that a new BiH government, one with a capacity to initiate and implement reforms, would be formed promptly. The new EU policy, with an official

⁵⁷ http://www.idpi.ba/eu_njemacka/

⁵⁸ Having in mind previous engagement and acting of international officials and representatives to BiH, one need also to pay a careful attention to the following issue: is the latest initiative in tune with the guidelines contained in the Brussels principles and in the European Parliament Resolution? The success of the initiative most directly depends on a proper response to the issue.

title 'New approach', is a result of an empirical observation that BiH is beset by difficult political problems that cannot be resolved without improvement of general political atmosphere, which is believed to be possible if the parties take a common stand on the issues of reform, and do so more in the spirit of technocratic problem solving than of by now common, purely political point of view. This explains a change in approach by EU, which should not be mistaken for the lowering of other criteria, or for suppression of political issues (constitutional issues, election law, etc.) that remain an important part of overall political agenda.

The initiative involves formation of a 'platform for change', i.e. conclusion of an agreement prior to formation of the government. Hence two things are required by the initiative: commitment to the reform (a signed statement) and internal political agreement to implement it (implementation). However, the crucial question is of how to move from the commitment statement to the process of implementation. A special challenge is in the issue of organization of the implementation of reforms following the agreement. Related to this, one needs to draw a clear methodology. In addition to the fact that EU needs to keep distance to the area of sensitive political issues, it also needs to offer a credible frame of values to validate the ideas and solutions proposed by local political actors and representatives of constituent peoples. Such a frame ought to involve the following: a political culture, and a culture of political communication, directedness and willingness to formulate and accept a compromise.

In particular those issues that are immediately addressed within the frame of the current reform initiative are not new and BiH needs them: in specific terms, coordination mechanism to use the EU funds. Its purpose is related to the whole of the state; hence it is necessary that the mechanism involves all administrative parts and social-political segments according to their constitutional powers and abilities. On the other hand, one also needs to point out that a large number of international officials frequently leave out of consideration the political dimension of the problems. Such an approach prevents them from seeking solutions to the key institutional problem of BiH – inequality of Croats as a constituent people.

2.3.9. Social effects of the above political processes: tendencies in demographic evolution of BiH and their long-term political effects

The political system of BiH, esp. as deformed by the aforementioned interventions of local and international actors, is inefficient when it comes to equality and constituent status of at least one of the constituent peoples – Croats. However, it is inefficient as well in regard to the rights of some of constituent minorities, that is, the parts of the constituent peoples that live in the areas in which the constituent people's members are not a majority. Additionally, the system has some extremely bad long-term demographic effects that seriously jeopardize the elementary functions of BiH society, its cohesion and even the survival of the society and BiH as a state.

Due to political effects of institutional inequality, and also to general economic and social depravity and insecurity, the members of constituent minorities opt for dislocation or resettlement en masse; some of them decide to resettle in the areas where their own people forms a majority and some of them move abroad including Croatia and Serbia.

The comparison of 1991 census results with partially available results of 2013 census clearly indicates a massive uprooting of the population throughout the country; for instance today's estimate of the number of total population is 3.791.622, which is 86,63 % of pre-war population.⁵⁹ Even more dramatic decline is noted in the fact that 87 out of 109 municipalities see a decline in population; the rise is noted only in 22 municipalities. The ethnic component of demographic trends will be document only after the release of official results of 2013 census; however, according to a credible estimate, migration of the population in direction of ethnically homogenous areas is notable.

For instance, Croats have, to a large extent, emigrated from Sarajevo, Tuzla, and Zenica, as well as from large areas of Central Bosnia and Posavina. The rise in population in the area of Western Herzegovina and Tropolje,⁶⁰ in which Croats form a majority, indicates their internal migration within BiH which is of such an extent that not even the Croat emigration abroad has prevented the rise of population across relatively homogenous Croat areas. Similar processes characterize Bosniak and Serb areas. In other words, in a seemingly paradoxical way, centralizing and

59 <http://www.idpi.ba/analiza-dostupnih-rezultata-popisa-stanovnistva-u-bih-2013-godine/>

60 Livno, Tomislavgrad and Kupres in Southwestern Bosnia

hegemonic policies supported by a significant part of the international community in fact lead to disintegration of both the state and the society, instead of contributing to an increase in their cohesion and integrity.

Such effects cannot be neutralized by the assimilation practice that will probably prevail in a small part of constituent minorities who will continue living in such a status. In contrast, functional democracy and prosperous society in a multiethnic country involves an equitable association of various national communities within a common political frame, not a politically induced merging of their identities. BiH institutional-political frame should serve exactly such a purpose, if BiH is to be established in a viable fashion.

2.4. The cases of inequality of constituent peoples, with a special emphasis on Croats as the least numerous people

Despite the fact that, as regards its Constitution, BiH can be classified only as a specific federated state, and also a consociational democracy in which three equal peoples figure as the bearers of sovereignty, to which BiH political system is specifically adapted, in practice, during the post-war period, Croats, as the least numerous people, are deprived of political rights enjoyed by other two peoples. Here we analyze only the most eye-catching cases of such a deprivation.

2.4.1. Appropriation of the office of Croat BiH Presidency member

Based on the constitution currently in force, BiH Presidency is defined as a highest body of the state in which the function of collective head of the state is performed equally by three members of three constituent peoples of BiH: Bosniak, Serb, and Croat. According to the constitution and the election law, BiH Presidency is hence composed of a Croat, a Bosniak, and a Serb. Their election method is as follows: the Serb member of BiH Presidency is elected from the RS, whereas the Bosniak and the Croat Presidency members are elected from BiH Federation. Both Croat and Bosniak BiH Presidency members are elected by assembling the entire vote from the territory of BiH Federation, with the vote being given through a single ballot with two columns: one with the Croat and one with the Bosniak candidates.

For the BiH Federation voter, this means that, on the ballot, s/he has the right to encircle, or tick, only one name, regardless of the voter's own ethnic affiliation. In other words, nothing prevents a Bosniak voter to tick the name of a candidate for the office of the Croat BiH Presidency member. Those who receive a majority of vote will be elected in the BiH Presidency. This means that this is a strictly 'civilian' (non-ethnically marked, or non-identitarian) model of election in which Bosniaks, due to their numerical superiority (Bosniaks amount to 80% of the BiH Federation population), can elect both the Bosniak and the Croat member of BiH Presidency.

This is exactly what happened during 2006 and 2010 general election, when Željko Komšić, a SDP candidate for the position of a Croat member of BiH Presidency, was elected to that office by a Bosniak majority vote. Against plethora of interpretations of this political phenomenon that are not grounded in political reality, one needs to emphasize that Komšić was not elected by an added Bosniak vote, but exclusively by the Bosniak vote.

Taking into consideration the 1991 census results and analytical estimate of the number and ethnic structure of the BiH Federation voter population, within the limits of statistically permissible deviation one can determine that the vote in favor of Željko Komšić had the following structure: 1.35% of the Croat vote and 98.65% of the Bosniak vote (together with the vote by Others). As Željko Komšić received the total of 337.065 votes, this means that 4.550 Croat voters actually voted for him, while 332.514 Bosniak voters (together with the vote by Others) voted for him. In other words, this was not a case of sporadic voting across the ethnic separation line or of a partial influence on voting, but the case of electoral engineering. In this case 98% of Bosniak vote in favor of a Croat candidate meant actually that the 98% had no problem with violating unashamedly the collective rights of a constituent people. This means that the basic principles of a parliamentary democracy were violated too, and that one people prevented the other from exercising their right of a free election of their own representatives.

2.4.2. House of Peoples

Following 2010 general election, an extremely influential section of Bosniak political elite, with a support by a part of international community, tried to take full control over BiH Federation Government. In negotiating the composition of a new government, SDP BiH expressed

openly the intention to fill the Croat ministerial seats. Misrepresenting itself as a party with a Croat electoral legitimacy, the party requested two, and then one, ministerial seat from the Croat quota despite the fact that the ratio of Croat vote in favor of SDP has never been higher than 2%. »Bosniak block«, formed together by two strongest Bosniak parties, SDA and SDP, in negotiating the formation of the government, claimed all 8 ministerial seats in Bosniak quota, the seat of Prime Minister, and all 3 ministerial seats in Serb quota, at the same time denying the right to the 'Croat block' (formed by HDZ BiH and HDZ 1990) to fill the ministerial seats from the Croat quota; one also needs to have in mind that the Croat block enjoyed a higher degree of Croat electoral legitimacy (85% of the total number of Croat vote) than has the Bosniak block enjoyed Bosniak electoral legitimacy (55% of the total number of Bosniak vote).

Hence, instead of respecting the principles of division of power, parity, equality, and a qualified majority, and the Croat electoral legitimacy, the Bosniak block tried to appropriate the Croat quota in BiH Federation government. Following the Croat block's rejection of an unethical, illegitimate, and unconstitutional offer by the Bosniak block, in the presence of a number of ambassadors to BiH, the latter decided to form 'Platforma' government on their own, with the support of some parties that received a minor Croat and some Bosniak electoral support – HSP and NSRzB. The Croat block, with 85% of the Croat electoral legitimacy, was dismissed from the government, while the 'Croat role' was assigned to a number of parties that received 10-15% of Croat electoral support.

One also needs to be reminded that, by 2002 amendments, BiH Federation President and Vice-Presidents are elected by 2/3 vote in each House of Peoples club of constituent peoples. This means that, for a candidate to be elected to the office of BiH Federation President, s/he needs to receive the vote of at least 6 Croat members of the Croat club at the Federation House of Peoples.

There were some legal venues opened for the Bosniak block to perform this 'appropriation', for instance by delegating to the Federation House of Peoples 7 Croats elected by Bosniak majority vote; however, obviously, the block did not prepare itself properly as it did when SDP delegated Komšić to be elected by Bosniak majority vote to the office of a Croat member of BiH Presidency. Also, HSP and NSRzB, coalition partners to the Bosniak block, were not resourceful enough to ensure the 6 votes. 'Platforma' Government was in position to count only on 5

votes from the Croat club in the BiH Federation House of Peoples, and missed a single vote for the formation of their government.

As, in the course of negotiations, the Croat block refused to be blackmailed by SDP, and give up some seats that, according to the constitution, needed to be filled by Croat representatives, the block used the only remaining procedural possibility to protect its legitimate political and constitutional rights. In the course of negotiations on formation of the government, the Croat block enjoyed some majorities in some cantonal assemblies that have not yet delegated members to the Federation House of Peoples. So, the Croat block delayed. However, the Platforma parties, with no regard to the Constitution or the election law, decided to move on and initiate the procedure for appointment of the president, two vice-presidents, and the government of BiH Federation. At a parliamentary session involving both houses of the Federation parliament, on 17 March 2011, Živko Budimir (HSP) was elected the Federation President, and Svetozar Pudarić (SDP) and Mirsad Kebo (SDA) Federation vice-presidents. Additionally, a new government was installed that involved four parties, SDP, SDA, HSP and NSRzB.

Following this motion by the Federation parliament, on 24 March BiH Central Election Commission (CEC) made the decision to declare unconstitutional and nil-and-void the election of the Federation president and two vice-presidents, which automatically declared unconstitutional the formation of the Federation 'Platforma' Government. The decision was justified on the ground of the fact that the election as performed by the Federation House of Peoples was in contravention to the relevant provisions of the election law. At the time of election of the president and vice-presidents, and parliamentary confirmation of the government, only 6 of 17 Croat members were delegated to the Federation House of Peoples.

In addition to their failure to constitute by sound procedure the House of Peoples, which deprived the House of both legality and legitimacy, 'Platforma' coalition also violated Amendment XLII (article 1) of the BiH Federation Constitution which reads as follows: »In electing the president and two vice-presidents of the BiH Federation, at least one third of the delegates from the clubs of Bosniak, Croat, or Serb delegates to the House of Peoples should propose a president and two vice-presidents of the BiH Federation.« At the session held on 17 March 2011, no more than 5 delegates to the Croat club, which was not formed anyway, supported the candidacy of Živko Budimir as the President, and Svetozar Pudarić and Mirsad Kebo, as two Vice-presidents, of BiH Federation. As each national club is composed of 17 members, a third of the total number is

not 5 but 6. Due to such violations of the Constitution and the election law committed at the session, the CEC passed their decision on illegality of the acts of that particular session of BiH Federation Parliament.

In fact the aforementioned violations amounted to an organized coup d'état, that is, a deliberate decision to form a government in direct contravention to the constitution, the election law and the parliamentary procedure.

The fact that HDZ BiH and HDZ 1990 in the cantonal assemblies where they had a majority delayed in formal-legal terms does not provide for a sufficient ground for convention of an illegal session of BiH Federation Parliament. If the two parties violated the law by delaying the process of appointments, one could have initiated proceedings to sanction the parties and create formal-legal conditions for the solving of the problem.

Following the CEC decision, on 28 March 2011 High Representative Inzko issued a decision to suspend the CEC 24 March decision, which made him an obvious supporter to the 'Platforma' coalition coup. Of course, Inzko's own decision was in violation of the Constitution and the election law, and in violation also of the basic principles of logic and arithmetic.

2.4.3. BiH Federation Government

2.4.3.1. Composition and modus operandi of the Government

Apart from the aforementioned way in which 'Petritsch's 2002 amendments' opened the possibility of dismissing the Croat majority electoral will while constituting the key bodies of governmental power of BiH Federation, one ought also to emphasize that the amendments opened the possibility of outvoting of Croat representatives within the bodies. According to the BiH Federation Constitution provisions that applied by 2002, BiH Federation Government was formed by 8 ministerial seats (one third of the seats was guaranteed to Croats) and the deputy seats. As a rule, if a minister was a Bosniak, his or her deputy was a Croat, and the other way around. Adding up all the seats, one can state that Croats were an equal partner to Bosniaks within the BiH Federation Government both in number and in the way of decision-making.

Following the passage of 2002 Amendment XLIV, such equality was drastically undermined to Croat disadvantage. As to constitutional

provisions concerning the BiH Federation Government decision-making procedures, the term 'consensus' was simply eliminated, and, after 2002 decision, the BiH Federation Government has been passing its decisions by a simple majority. The majority is, of course, unexceptionally the Bosniak (8 ministers and Prime Minister, which is the total of 9 members of Government, which adds up to a majority within the government). One also needs to have in mind that, simply due to their numerical strength in BiH Federation, Bosniak parties regularly fill also the Serb quota in BiH Federation Government (3 ministerial seats), which now adds up to 12 votes out of 17, which is now a two-third majority.

In addition to such decision-making procedures that, together with the method of electing of BiH Federation Government, adversely affect equality of the Croat ministers, the very composition of the government undermines the constitutional function of the Federation element which is of the highest importance to the issue of institutional protection of Croat rights – the element of cantonal arrangement. Cantons are federal units of the BiH Federation, and their constitutional powers served, prior to 2002 amendments, as an efficient protection device against the encroachments by the more numerous people, the Bosniaks, upon the less numerous people, the Croats. In other words, according to the original Federation Constitution, the Croats by 2002 enjoyed the power of autonomous decision-making in the cantons with the Croat majority, and the power of joint and equal decision-making in the mixed cantons; however, such rights are now fully undermined by a number of ministries at the Federation level endowed with the powers that originally belong to the cantonal, not to the central level of government: the Ministry of education and science, and the Ministry of Culture and Sports.

In its Ruling U-29/09⁶¹ from 28 September 2010, upon an appeal by then BiH Federation President, Borjana Krišto, the BiH Federation Constitutional Court stated that the very existence of the two ministries was in violation of the BiH Federation Constitution. Despite this ruling the ministries remain in place with their titles and powers unchanged. This, however, does not imply that, once they changed their titles and powers the ministries could not perform some useful tasks such as advising, coordinating and setting the standards to the work of cantonal ministries in the area of education, science, culture, and sports.

61 http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open_page_nw.php?l=hr&pid=86

2.4.3.2. The attitude of BiH Federation Government to Federation cantons

The aforementioned unconstitutional interventions into the original political structure of BiH and BiH Federation, as foreseen by Dayton and Washington agreement, opened the room to many abuses and anomalies in social-political practice. Despite the frequent attempts by centralist and unitarianist political forces to picture the advocacy of constituent peoples' rights, that involves a strong defense of authentic federalist and consociational principles and mechanisms, as an attempt to take off the agenda some more pressing economic-social problems, it is exactly in the area of distribution of income, including the taxes, that devastating social and economic effects of flawed political and institutional practices, views, and mechanisms, are most easily demonstrated.

Following the adoption of the Law on the system of indirect taxation in BiH Parliament on 29 December 2003, and the beginning of constitution of the system with the purpose of creation of a unified economic space and fiscal and macroeconomic stability of BiH, a single Indirect Taxation Authority (ITA) was formed at the state level. ITA is in charge of collection of all indirect taxation: VAT, customs, excise duties, and road taxation.

Since 1 January 2005 all income collected by ITA is transferred to a single account at BiH Central Bank. Distribution of the income from the single account is then performed on the basis of 'quotients of assignment' that represent a ratio of final spending calculated by VAT-reports of certain units (BiH Federation, RS, Brčko District) to the total spending of BiH. Taxation collected on the basis of such quotients, which is assigned to the entities and Brčko District, is a foundation to the budgets of those units, and its distribution is regulated by the laws on the assignment of public income. Due to the complexity of the BiH Federation, its Law on assignment of public incomes within BiH Federation introduced a complex system of quotients and budgets on the basis of which the single account collection is distributed between the BiH Federation, its 10 cantons, and its 79 municipalities. When the quotient of assignment to the cantons is calculated, there is a set of criteria that are identically applied to all the cantons (the population number, the number of secondary school attendees, or elementary school attendees, and the geographical spread of a canton); however there are some special cantons to which, due to their special needs, some special quotients have been applied.

Due to its 'special distribution needs', over the 8 year period, Sarajevo Canton income surpassed for 1.18 billion KM its income without the 'special quotient'. Added Bosnia-Podrinje Canton and the total income amounts to 1.24 billion KM due to some special needs. Assignment of such special quotients resulted in a lesser indirect taxation income in some cases. Three cantons with a Bosniak majority (Tuzla, Zenica-Doboj, and Una-Sana) have been deprived of 784,7 million KM of their budget income, three cantons with a Croat majority (West-Herzegovina, Herzeg-Bosnian, and Posavina) of 120,9 million KM, and two mixed ones (Herzegovina-Neretva, and Central-Bosnian) of 336,9 million KM of their budget income. The total estimate is that elimination of a special quotient for Sarajevo Canton would release 140 million KM for other cantons, and would enable a much more balanced development of all areas of BiH Federation.

Looking at the available socio-economic indicators of BiH Federation cantons (index of development), the most logical choice for the assignment of a special quotient would favor the least developed cantons: Posavina and Herzeg-Bosnian. Following the latest changes in legislation (2014), Posavina Canton is assigned 1,5 quotient, Herzeg-Bosnian already has 1,1, while Bosnia-Drina Canton has much more than that (1,8).

With special quotient	With no special quotient	Difference
1,652 billion to Tuzla Canton	1,982 billion to Tuzla Canton	-0,330 billion KM
1,311 billion to Zenica-Doboj Canton	1,572 billion to Zenica-Doboj Canton	-0,261 billion KM
2,954 billion to sarajevo Canton	1,773 billion to sarajevo Canton	+1,181 billion KM

3. Options in solving the problem of inequality of constituent peoples of BiH

The systemic problems outlined above oppress the social, political and economic life of Bosnia-Herzegovina, and make it lag behind all the countries of the region in terms of European integration, including the countries that were much less successful in the recent past. The key social-political agents agree on such a characterization, but the options they offer to overcome such a condition are rooted in sharply opposed ideological and value-guided world-views. Hence, it is necessary to start tackling such problems from a position that is both understandable and acceptable to the widest possible circle of local and international actors, which means that the position needs to be founded on commonly accepted political-theoretical categories, the standards of modern democracy and individual and collective rights, and also on foundational principles of the very BiH Constitution. It is only from such a position that one can formulate some new options for problem-solving in the spirit of the overcoming of ideological divides and of the setting of debate in the frame of rationality and objectivity.

3.1. The frame of political theory

3.1.1. Federalism as an optimal conceptual-theoretical frame to ensure equality of BiH constituent peoples

The current period of history faces the social-political agents with the challenge of the final conceptualizing of BiH as a modern multinational state. The only firm anchorage for such an approach is in a consistent

interpretation and application of the foundational constitutional principles including primarily the principle of both constitutionality and equality of the BiH peoples. Hence, our key question is as follows: which model of practical-political redesign offers the most appropriate response to the historical category of constitutionality of BiH peoples? Here we shall employ an insight by some influential theorists of federalism who noted that, among some competing federalist models, a configuration of certain social cleavages, or divides, will determine the proper choice of the federalist design of a state.⁶² In accordance with such insights, it is beyond any doubt that federalism, as a model of political association, offers the most appropriate model for BiH; however, the remaining question is of an optimal implementation model in specific BiH conditions that include the need to safeguard the principle of the peoples' constitutionality.

The task of this study is to analyse and assess the principles and models of organization that should be most acceptable from the following viewpoints:

- the normative-imperative of the peoples' constitutionality;
- Washington-Dayton principles currently in force;
- compatibility with the international human rights norms.

This task will be fulfilled through a reasonable and authentic interpretation of the principle of constitutionality and through a consistent formulation and application of some basic organizational criteria to chart an optimally outlined, practical and functional blueprint of 'post-Dayton' BiH. Within such a frame, as the steps to follow, we analyse »constitutionality« as a foundational principle and then focus on »multinational federalism« as an organization-association-related concept appropriate to the historical and social-political pluralism of BiH.

As a next step, we formulate some criteria to establish an optimal model of design within some wider conceptual premises of multinational federalism; and then, to conclude, the study will offer some specific implementation models of organization, and issue a number of recommendations.

62 Burgess; Kalina V.F. (2003) Federalism: poniatie i konstitucionnye principy [Federalism: Concept and Constitutional Principles], in *Jurisprudenciia* [Jurisprudence]. №1, u Nurieva, Elvira. *The Application of Arendt Lijphart's Checklist of Conditions for the Success of Federalism to the Russian Federation*, Institute of Federalism, Fribourg CH.: E.g., in discussing Great Britain and France, Kalina points to some historical and socio-cultural factors to demonstrate that the development of a strong unitary system was guided by the formation of absolutist monarchies, which underlined consolidation of the central state-level; whereas in Germany, the development of federal relations was historically determined by a regional separatism.

3.1.1.1. The meaning and consequences of peoples' constitutionality as a constitutional category

In a political-theoretical sense as well as within a specific constitutional-legal frame, constitutionality involves the fact that a specific, well-defined people is considered as an author of a constitution in the sense of an institutional arrangement to which the people is committed on the premise of protection of their own interest; furthermore the people is considered as an author of such constitution for their own good as well as for the purpose of protecting their own autonomy and persona. This fact implies the capacity of the people for autonomous decision-making in the areas that are relevant from the aspect of preservation or protection of the people's constitutionality, or for co-decision-making, on an equal basis, together with other constitutional subjects in the matters that are of their common interest. Such kinds of decision-making can be ensured only by acknowledging and upholding the status of a sovereign social-political agent.

In »Dictionary of the concepts and phrases most commonly used in the language of legal regulations of BiH institutions« (Sarajevo 2013), on page 137: 'constitutional' is »one who forms a constituent part of a whole; one on whom something is founded; one who is foundational«; additionally, the phrase 'peoples' constitutionality' is defined as (constitution-based) »legal formulation which means that one people, or several peoples, founds a state«. This means that, when a preamble to a constitution of a state enumerates some specific constitutional communities that compose/found a state, all further legal provisions and implementation guidelines need to respect the principle of the peoples' constitutionality as a foundational constitutional category. Otherwise, one gets a legal-institutional order that violates the constitution, which then, at a practical-political level, results in institutional-procedural violence, conflicts and manipulations. It is obvious that such a condition is disruptive of stability and highly detrimental to democratic development of such states.⁶³

63 The case of government-formation in BiH Federation lacking a democratic legitimacy in the aftermath of general 2010 elections, which violated the procedures and ended with a grave institutional crisis: The High Representative, by applying institutional violence, overturned a legal and legitimate decision by the competent governmental body – Central Election Commission – from 24 March 2011; the decision established that the elections for the House of Peoples of BiH Federation Parliament were not complete in ten cantons, and were not in accordance with the BiH Election Law provisions, which implied that the conditions for the constitution of the House had not been fulfilled. High Representative also overturned the Commission's decision that the election of both President and Vice-President of BiH Federation, at both Houses of BiH Federation Parliament, was not in accordance with the BiH Election Law. Finally he issued a scandalous ruling to the effect that

A singular constitutional factor (*demos*) within a unique legal-political frame (the state) is actually the source and bearer of sovereignty on which the entire constitutional and institutional order is founded. The understanding and practical implications of constitutionality become increasingly complex when, within a single legal-political frame, several constitutional, hence sovereign political communities act together to form a common constitutional frame that ought to strike a balance between the universal and the particular, or between the common and the individual. Within the latter context, the principle of constitutionality is aided and supplemented by the principle of fairness/equality, which carries a special weight in multinational states such as BiH. It is especially in multinational states that this attribute is prominently emphasized in order to meet the challenge of mutual accommodating and balancing the position of various constitutional communities that are the bearers of sovereignty. Here constitutionality, as a constitutional and legal normative, is assessed through fairness/equality – the principle through the implementation of which one needs to achieve and uphold constitutionality itself as a part of socio-political practice.

Applied in an absolute sense to a specific state-political space such as BiH, the notion of constitutionality entails that one cannot conceive of such a state without political communities that found it – i.e. BiH peoples: Serbs, Croats, and Bosniaks. This means that the rationale of the state legitimacy rests on the commitment of the constitutional peoples to preserve the state, and not only on a traditional historical (dis)continuity of the statehood. This means that, apart from the historiographic-legal-political aspect, the source of general sovereignty, subjectivity and legitimacy of the state contains a volitional element, which endows the constituent peoples with the status of state-making subjects and title-holders of the sovereignty that enjoy the right of a shared internal self-determination; this also involves the need to formulate an internal and comprehensive social-political consensus.

Rationality, as a supportive factor to sovereignty, subjectivity, and legitimacy, is of great significance too: it implies that a constitutional or constituent people have an interest in preservation of a constitutional structure of which they are an author under some provisos or conditions only. Those conditions relate to a degree to which the structure promotes the good for the people and prevents some harmful developments that

5 »Croat« delegates in the Croat club of BiH Federation Parliament makes one third of 17, which is total number of Croats in the club, which then de facto secured the establishment of an illegal and illegitimate BiH Federation Government and Presidency.

are opposed to the peoples' needs or interests; the people are viewed as being capable of recognizing the conditions in which their support to a 'distorted' or alternative structure, not the one of which they are a (co) author, would be illegitimate.

3.1.1.2. Why is federalism a good solution for BiH?

Federalism is a system of social-political organization of the state that involves a vertical separation of powers between various levels of governance. Generally speaking, it represents a form of governance which involves a high degree of decentralization and autonomy of federal units, and which attributes original sovereignty to the level of both the state and the federal constituent parts which have given up the right of full self-determination or secession.⁶⁴

Hence, in federations, the attribute of statehood belongs to the state as a whole, not to its constituent parts. In contrast, confederations are associations of states that form a common political community, but retain a full control over the integrative processes, with each constituent part retaining also the right of self-determination and secession, which depends entirely on the will of the citizens of a particular constituent unit.

However, the distinction between federation and confederation has ceased to be fully unambiguous. Some federations have inbuilt confederal elements such as the right of federal units to take part autonomously in international agencies, and similar. On the other hand, many confederations have undergone transformation into federations, e.g. European Union which started off as a confederation of national states, but then evolved some federalist features with the tendency of transformation into multinational federation.

Federations can be formed in different ways: one is by association of constituent units into a common federal frame; another is by administrative-territorial reorganization of a given state-legal frame. The motivation to form a federation varies from case to case, and it generally depends on the interest of the parties involved; it may be due to the need to strengthen some economic-political resources or to protect one's security. Federations can also be formed by transformation of some unitary states of a heterogeneous ethnic-cultural composition. The cases noted include Spain, South African Republic, Belgium, and even Great

64 Which is a key feature that differentiates between federations and confederations.

Britain, which notably involves a deliberate response to ethno-national plurality within a country. This pertains to BiH too, despite the fact that the constitution currently in force was adopted under the aegis of international community and in de facto conditions of war.

In contemporary world, a democratic arrangement that does not include some elements or forms of federalism can hardly be imagined. Modern federalism assumes different empirical shapes that, in addition to those generally accepted, also include some specific solutions by many specific federations that cannot be applied elsewhere without considerable reshaping or accommodation. This is due to the fact that federalism was shaped under specific historical forms of stress and need in order to address primarily the interests and needs of constitutional or constituent units/communities.⁶⁵ Since the conditions of spatial and temporal context, including the dominant social dispositions, do change historically, federalism as a form of a response to social movements did undergo significant, often evolutionary, changes too.⁶⁶ Hence, today it is impossible to speak about a unified theory of federalism; but there are several definitions that place emphasis on some particular elements of the concept. The very first systematic elaboration of federalism is found in Johan Althusius' »*Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*« from 1603, which is premised on a theory of popular sovereignty. In his work Althusius refers to a federative treaty under the name of *consociatio*, which creates increasingly wider communities and states.⁶⁷

Due to conceptual flexibility and complexity of federalism, in contrast to unitary systems, political theory has produced a large number of definitions focusing on one of its characteristics. Thus Marcel Prélot defined a federal state as »one in which a plurality of constitutional orders is met with a higher constitutional order to which the bodies of lower orders are subordinated, but to which the latter are participants too«. ⁶⁸ Kenneth Wheare views federation as a political system based on

65 This feature of federalism can be viewed as positive due to the fact that it opens the space to further evolution of »BiH federalism« as a fitting response to pluri-national character of BiH.

66 In such a sense, one of the leading theorists of federalism, Carl J. Friedrich notes that, »...research of the social structures regarding their relation with federalism contributed to better understanding of the dynamical nature of the federal system, and to approaching the federal system as the subject of continual changes, not as a static design.«, Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, 1968, pp. 54.

67 According to his theory of constitutionalism, the village is a federation of families, and the city is a federation of guilds, merchants, shops, and similar. The cities and the villages establish federal relations as a part of regions and provinces, while the kingdom is formed as a federation of such units.

68 Marcel Prélot, *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Zagreb, Politička kultura, 2002.

the principles of independence and coordination of regional and central powers⁶⁹. Michael Burgess points out that federalism and federation are concepts used to understand »how people organise and reorganise themselves voluntarily to live together side by side in peaceful neighbourly association«. ⁷⁰ Daniel R. Kempton distinguished between a primary and a secondary meaning of federalism: the primary definition emphasizes a guaranteed division of power between the central and the regional government, while the secondary characteristics include bicameralism,⁷¹ a rigid constitution, and a higher instance of judicial control.⁷² As to some more precise characteristics of federal systems, Roland Watts identified the foundational structural features of modern federalism that include the following:

- The existence of two levels of governance that are directly elected and accountable directly to their citizens;
- Formal constitutional division of legislative and executive powers and the allocation of the state revenue to the two levels of government;
- The capacity of institutional representation of the interests of the regions organized in the form of federal units at the federal level (bicameral parliament);
- The federal constitution cannot be changed without a consent of a majority of federal units;
- The existence of an independent judicial instance to arbitrate in the disputes between different levels of government;
- Regulation of the processes and the existence of institutions that make possible an intergovernmental cooperation in the areas of unavoidable overlap of powers/responsibilities.⁷³

69 Kenneth Clinton Wheare, *Federal government*, Oxford University Press, 1963.

70 Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London: Routledge, 2006, 2-3: I shall take federalism to mean the recommendation and (sometimes) the active promotion of support for federation. A federation is a particular kind of state. It is a distinctive organisational form or institutional fact the main purpose of which is to accommodate the constituent units of a union in the decision-making procedure of the central government by means of constitutional entrenchment.

71 Bicameralism – the existence of two chambers/houses in a representative body (Parliament) of the state, of which one ought to represent federal units and the other ought to represent the citizens of the entire federation according to the principle »one man, one vote«.

72 Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, 4.

73 Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Ontario, 1996.

Still, one of the dominant definitions of federalism is one that frames it as a system that involves both »shared governance/rule« and »self-governance/rule« of constituent units regardless of a more precise definition of such units as regions, cantons, states, Länder, communities, and similar. Such a definition is also both most usable and most persuasive as it marks the essence of federalism by synthesizing normative and practical social-political implications. It is a definition proposed by an acclaimed theorist of federalism, Daniel Elazar:

»When all is said and done, federalism involves the combination of self-rule and shared rule, an arrangement where two or more peoples or polities find it necessary and desirable to live together within some kind of constitutional framework that will allow all the parties to preserve their respective integrities while securing peace and stability through power-sharing in those spheres where it is necessary.« (Elazar 1987, 1991: 8).

Here one can easily recognize similarity between the key elements of the aforementioned definitions, on the one hand, and the BiH constitutional category of the peoples' constitutionality, on the other. Thus BiH constituent or constitution-making peoples have all the inherent constitutional characteristics of federal constituent units, and as such they represent legitimate actors to the process of federalization addressed by Elazar.

As a part of the definition proposes, the element of »self-rule« carries a special significance as it refers to the capacity of a constituent unit to rule autonomously on a given territory, or, when one considers a non-territorial unit, the capacity to govern the institutions and resources that serve a long-term purpose of the preserving of the community and its political status, and that ensure equal standing with the other communities and the enjoyment of an equal constitutional status.

On the other hand, the element of »shared rule« implies the capacity to participate in a unified government that relates equally and symmetrically to all the constituent units. Elazar's definition implicitly points to distinct consequences of the application of the two principles (of self-rule and shared-rule) to territorial units and constituent communities, which he does not further elaborate on while leaving implicitly the possibility of federating between both territorial regions and communities.

More specifically, the range and depth of territorial self-rule, or self-governance, is determined by both internal physical boundaries and constitutionally framed powers, which cannot be applied straightforwardly to constituent communities. It is true that identity-based communities can form federal links through territorial arrangements

either normatively or de facto;⁷⁴ however, when a community does not coincide with a specific territory, the capacity of self-rule needs to be viewed in alternative ways: through institutional-procedural and normative mechanisms (consociation) that will articulate and safeguard political identity of a community and also strengthen its capacity through the institutions that are important to its political status (the forms of both territorial and non-territorial autonomy within a wider federal arrangement) and that support its economic, social, and cultural sustainability.

As to the principle of shared, or co-decision making, which is implemented through the institutions of shared governance, it is important to emphasize that, when it comes to the capacities of a community, it is affirmed through the mechanisms that ensure institutional equality, that is, consociational factors leading to parity in representation and as a part of the institutions in which joint decision-making is by consensus or by special and/or super-majorities.

In addition to the notion of federalism, Elazar also defines *federation* as a form of rule that is composed of several, mutually connected constituent units and works through a strong central government; each constituent unit has some sui generis powers that derive directly from the people (Elazar 1987: 7). Applying this definition to the BiH social-political reality, constituent peoples need to be taken as constituent units as referred to by Elazar; the officials elected figure then as the peoples' legitimate representatives. It is through this definition that Elazar, contrary to a widespread opinion, actually gives to federations an integrative capacity as the definition implies mutual dependence of the federal units and also their connection to the citizens, which is a key democratic component of the view; the definition as well relies on the notions of transparency, the rule of law, and good governance, and contains a message as to the possibility of improvement of BiH model of the federation of peoples.

Finally, it is clear that Elazar's definition contains valuable value-orientating connotations as he describes federation as a form of rule based on determination of status and the rules of interaction between federal units (communities and/or territories) and the central (shared) level of

74 E.g. in Bosnia-Herzegovina, contrary to the decision by the Constitutional Court on constitutionality of the peoples throughout the BiH territory, RS functions as an entity of the Serb people, while the BiH Federation is the entity in which the Bosniak people increasingly acts as dominant and foundational, and the Croats play the role of a minority. For a wider explanation, see D. Banović, S. Gavrić, »Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini«, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010, pp. 159-180 (pp. 170/171).

governance. Michael Burgess too draws an explicit distinction between federalism and federation.⁷⁵

Among specific advantages of federalism, it is emphasized that government is more closely related to citizens who more easily and readily take part in political processes; the citizens as well find such processes easier to understand and more apt to be influenced by them at a level below the state level. Besides, a functional democratic-pluralist frame, which respects, protects, and implements constitutionally articulated diversity, is established; this directly reflects on BiH with its constitutional category of constituent peoples.⁷⁶

In such a sense, federalism in BiH ought to be a process premised on the notion of constituent, hence equal peoples. Accordingly, federation ought to be a form of governance produced through the BiH federalism, i.e. the process of federalization in which constitutionality and equality of constituent peoples is given an appropriate constitutional-legal and institutional-territorial shape adapted to the specific needs of BiH as a specific association of communities.

3.1.1.3. Multinational federalism

Is a federation capable of being multi-national/multi-ethnic? – That's the key question. According to a school of thought, the boundaries of federal units, at least in part, should be determined by, and adapted to, the boundaries of individual national or ethnic communities so that the latter are able to control the units. Switzerland was the first multinational federation established in 1848, with Canada as the second, in 1867. Multinational federations include Belgium, Burma (Myanmar), Ethiopia, India, SAR, Malaysia, Nigeria and Russia; Pakistan and Cameroon too

⁷⁵ As to the distinction between federalism as a political ideology, on the one hand, and federation as a working model of the state, on the other, see more in M. Burgess, A. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, University of Toronto Press, 1993.

⁷⁶ Federalism offers a number of further advantages in the following ways: 1. It strengthens democracy by giving to various ethnic, religious, race-, and language-communities an opportunity to profit from the association without giving up their own sovereignty, their basic rights, or their self-governance and communal identity; 2. Federal state protects and supports diversity of democratic political communities of various sizes, which opens the space to a diversity of civic participation and governance; 3. It supports mutual aid and reallocation of resources (e.g. various grants, transfers, distribution of income) in favour of constituent and local levels that cannot fully satisfy their own needs; 4. It supports preservation of cultural, religious, ethnic, linguistic, political, economic, and social diversity; 5. It gives a venue to a larger number of ethnic communities to partake in governance (which makes them more interested in the stability of the system); 6. Local autonomy may be an acceptable way to solve the problem of plurality of interests (peace-saving); 7. Dual identities can further stabilize the state, etc.

had a multinational federative form of government. On the other hand, there are national, or nationally homogenous, federations that reflect an aspiration to build a common nation and to eliminate national and even ethnic boundaries/differences. The latter cases include Argentina, Australia, Austria, Brazil, Mexico, Germany, UAE, and Venezuela.

The aforementioned examples are important because they enable us to gain an insight into practicable and applicable criteria that are a subject of frequent discussion among intellectual and political elite of BiH, in which the attitudes to ‘the civic and the national’ hand the keys to understanding and endorsement of federalism. Formally, BiH is a multinational federation with confederal, consociational, and corporative elements. Hence, it will be relevant to emphasize a specific approach to federalism, as a means of accommodating of diverse ethno-national claims, as taken by various states in order to respond to their inner ethnic, linguistic, cultural, or national diversity.

In contrast to the federalists who view federalism as a means of overcoming of particular ethnic and national identities, multinational federalists promote the idea of federation as a political frame for the peoples who embraced a common life within the frame of a common state, but decided to remain different or specific in terms of their identity, language, or culture. Such peoples explicitly declined the goals of a firm integration, or assimilation, as set by national or post-national federalists, and are making an attempt to safeguard by institutional means the right of each people to self-determination or to a form of political autonomy. Their basic idea is to the effect that a dual loyalty, at once to one’s own political community and to a multinational federal state, is both desirable and feasible. Opposed to the idea of nation-state, which negates the possibility of national pluralism within a single state, is the idea of multinational federal state, which endorses a plurality of nations as a premise for the endorsement of a common or shared frame of government.

This is so because multinational federalism assumes liberty and equality of all citizens-individuals as the supreme values of liberal democracy. However, it is also opposed to the proto-liberal idea of ‘abstract individualism’ and a myth of ‘ethnic-cultural neutrality of the state’ in the sense that it advocates the view that individual rights of each individual need to include as well the right to affiliate with one’s own societal culture; this is easy to understand due to the role that such a culture plays in the formation of individuality in terms of preservation of his or her identity and self-awareness. Individual liberty, viewed as the possibility of a reasoned choice, is tightly related to the affiliation with a societal

culture; hence the factors pertaining to cultural affiliation need to be incorporated into the fundamental liberal principles. At a political level, this involves the necessity to ensure institutional protection and the possibility of social promotion and advocacy of cultural/ethnic/national communities including minority groups. The most ambitious multinational federalists today include those who strive for development of the European Union towards an explicit multinational federation.

The case of transformation of EU in direction which is to a great degree compatible with the principles of federalism has proved itself informative and useful for its individual members too. Some of those members have, in addition to the federalist tendencies at the level above the state, started introducing and strengthening such tendencies below the state level, that is, internally, within their own constitutional frame.⁷⁷ By doing so they have increased the level of compatibility between their own principles of organization, and policies, and those found in the very foundations of EU as de facto the most successful multinational federation of today. The same tendencies had been noted in candidate-countries for the EU membership. Given such a trend throughout the European continent, esp. in the countries with a historical or ethnic-demographic make-up that is similar to BiH, one ought to emphasize that multinational federalism of EU is an indispensable paradigm for BiH not only at the foreign policy level, but primarily as a value-giving and theoretical-methodological frame for its constitutional and administrative design.

The key aspect of multinational federalism in relation to BiH is in the fact that the former actually removes the need for each community, including the minority ones, to have their own independent state. When a country is marked by real national/ethnic pluralism, supported by convenient constitutional-institutional arrangements, it becomes unnecessary or not even commendable for each ethnic group or political community to strive for their own nation-state. In contrast to Jacobinic unitarism or a minority separatism and irredentism, that may function only within the frame of homogenous nation-state, multinational federalism offers the possibility of non-coincidence between the state- and the ethnic boundaries including the boundaries of federal units, with no negative effects on the rights or position of the communities that are placed outside the boundaries of the entity populated by a majority of their co-nationals or fellow community members. The solutions

⁷⁷ <http://www.idpi.ba/utjecaj-europskih-integracija-na-model-politicke-organizacije-zemalja-clanica-i/>

proposed in such a spirit aim at the management of diversity in the sense of ethnic or national mixing, and thus suggest only relatively homogenous administrative-territorial sub-state units that serve as an instrument of interethnic and international harmonization. Therefore, multinational federalism rejects the idea that self-determination of ethnic or national communities is necessarily opposed to territorial integrity of a state as advocated by unitarism or national federalism.

Multinational federalism may be an effect of creation of an association of self-governing ethnic communities, as is the case with Switzerland. However, in the cases where the existing states face problems due to ethnic/national pluralism which is not tackled timely and in satisfactory ways, multinational federalism offers the possibility of a careful and efficient democratic engineering that may effect a desirable level of accommodation in administrative-territorial organization of the state. Such a scenario already took place in Canada where provinces, Ontario and Quebec, were separated along the boundary of linguistic zones. The same scenario unfolded in India in the course of the struggle for independence under Nehru who, in several cases, allowed for the change in internal borders between federal states (or units) in order to accommodate the interests of some minorities. Additionally, in 1979 Switzerland formed a new canton named 'Jura' (with a majority formed by French-speaking and Catholic population), which was separated from canton 'Bern' with a dominant German-speaking and Protestant majority.

In cases when an administrative-territorial unit does not encompass all the members of an ethnic/national community, that is, when a significant part of the community resides outside the boundary of the relevant unit, multinational federalism may assume some forms of a 'corporative' or 'institutional' federalism (corporative/institutional autonomy on a non-territorial basis). Some forms of corporative federalism are today practiced in Belgium and Canada. Those forms were introduced in order to resolve the issue of, for instance, Francophone community living outside Quebec or Anglophone community within the province, or of Flemish population in Wallonia within Belgium, etc. In such cases the care and responsibility for wellbeing of the members of the community who live outside their own national-territorial unit may be placed either in the bodies of the federal government (at the state level) or in the federal unit populated by the majority of community members of the relevant group.

Corporative federalism may be especially interesting in the cases where an alteration of the internal boundary cannot produce satisfactory result due to interethnic mixing or to an obstruction caused by

the state authorities who happen to be affiliated with dominant ethnic groups and are thus opposed to a change in territorial organization as suitable to numerically weaker groups. However, in cases where multi-national federalism is not fully implemented, that is, where such form of federalism meets the demands of only some, and not all constitutionally framed communities, or where such form cannot be implemented due to any reason, solutions ought to be sought in direction of consociation. Consociation is an alternative form of democracy and, as such, it merits separate and independent scrutiny and consideration.

3.1.1.4. Consociation and consociational democracy

In mid-20th century a major part of Western-European political thought was occupied by the questions of stability and democracy of political systems. In the period of political thinking, social defragmentation as well as integration of socially, ethnically, religiously, or culturally heterogeneous groups, was considered as a key condition to a stable and democratic political governance. The dominant view was that ‘divisions’ of such a kind need to be overcome in order to achieve the goals of stability and democracy. Then Arend Lijphart, a Dutch scholar and the father of consociational theory, challenged such a view in his works: *The Politics of Accommodation* (1968)⁷⁸ and *Democracy in Plural Societies* (1977).⁷⁹ He found inspiration for his views in Dutch society which at the time remained divided principally along religious and class-based lines, but also advanced as a democracy. This is why Lijphart in the *Politics of Accommodation* refers to ‘the spirit of accommodation’ as a key to political stability, which amounts to the capacity to solve polarizing issues and conflicts by taking a pragmatic stand based on a minimally prevailing consensus. In the same course he elaborated on, and practically applied, a bargaining-based concept of elite, which further contributed to democratic advancement of the Netherlands. That is why Lijphart came up with the idea to mould such a positive experience into a political-theoretical concept of consociation, ending his key work with the conclusion that the model of accommodation may be applied to other countries with deep social divisions too. Among other things, he pointed to »the quality

78 Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968; (second edition 1975).

79 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, 1977.

of leadership« as one of the key factors that had a prominent place in the Netherlands.

His ideas drew predominantly from an experience of a single Western country, but they will find their way soon to practical implementation in some other conflict-ridden countries such as Northern Ireland and SAR. In his second most important work, *Democracy in Plural Societies* (1977), Lijphart takes a comparative perspective focusing on political systems in a number of countries: the Netherlands, Belgium, Switzerland, and Austria. In the book he developed a comprehensive concept of consociational democracy and applied it to several plural societies (e.g. Canada, Israel, Lebanon, Indonesia), turning thus consociation into a universal form, not a unique feature of the Netherlands. Basically, Lijphart constructed a theory capable of ensuring stability of the system even in the conditions of a high degree of social fragmentation. For this purpose he introduced the idea of consociational democracy, which is founded on the following key characteristics:

1. Grand coalition (opposed to the Westminster model based on an absolute majority, it involves inclusion of the widest possible spectrum of political subjects who are endowed with the needed amount of legitimacy and play a clear representational role vis-à-vis the key sections of a society),⁸⁰
2. The possibility of mutual veto (each relevant community can stall or block the process of decision-making once they assess the process as potentially harmful or disadvantageous),
3. Proportionality (key institutions need to reflect the entire population in order to ensure legitimacy of decision-making at the highest level),
4. High degree of autonomy for each segment (either territorial or institutional).

Hence, modern consociationalism rests on two essential aspects:

1. Plurality within a society with clear internal divides;
2. Cooperation of the elites representing different sections within the frame of established consociational structures.

80 In addition to the value-normative justification, 'grand coalition' is also supported by a practical-pragmatic justification which embodies a reply to a most common objection to the theory of consociation – that consociation is non-democratic as it does not allow for opposition which can really oppose those in power without opposing the very fundamentals of the arrangement. In fact, when the parties are tied to social communities (such as is the case in BiH), the failure to implement this key principle of consociational theory may result in a condition when a social/political community (even an ethnic community) in its entirety remains a part of the opposition forever, which will make the system undemocratic and constitutive segments of a society dispossessed.

In addition to federalism, which amounts to a division of power between the centre and the regions, consociation is another model of power-sharing in modern states that incorporates national/ethnic differences. In contrast to federalism, the specificity of confederation lies in its horizontal sharing of power within the centre; federalism is based on vertical power-sharing between the centre and territorial federal constituent units.

Consociation, as a horizontal way of power-sharing between constituent communities and their political elite, is employed primarily for the purpose of the channeling and settling of social conflicts. However, when combined with vertical pluralist-democratic forms such as federalism and devolution,⁸¹ it can help to achieve even more ambitious goals, such as a stable and progressive social-political system. In such a sense, consociational democracy is a combination of consociation and federalism characterized by the maximal enlargement of a ruling coalition and by inclusion of all relevant social-political communities, in accordance with their size or electoral support, into the process of governance.⁸² As such, consociational democracy serves to establish or determine a functional equilibrium between institutional arrangement and vertical division of power.⁸³

That is why John McGarry, a political theorist from Northern Ireland, offers four criteria⁸⁴ that he considers as a key to the functioning of multinational federations, and counts 'consociation' as one of the four. The four criteria are as follows:

1. a true (democratic) multinational federation has a better chance of survival than a pseudo-federation;
2. a voluntary association, and adherence to a multinational federation, gives a better chance of retaining democratic conditions

81 Briefly, devolution is a transfer of power from the central to the regional bodies; initially the powers of the lower layers of government are as wide as those of the central government. The division of powers is outlined by a regular legal framework, not by a constitution, as is the case in federal arrangement. The clearest example of devolution is found in UK with asymmetric regionalization and different levels of autonomy in Wales, Northern Ireland, and Scotland. Finally, a federal kind of division and balancing of powers involves wide powers of the lower bodies of government, limited powers of the central government, and constitutionally entrenched division of powers.

82 Zoran Krstić, »Federalizam i devolocija kao pretpostavka demokracije u podijeljenim društvima«, *Status*, no. 17, Mostar, 2014, 117.

83 Ibid.

84 His talk »Federalism as a method of regulating ethnic conflicts«, at the conference »From division of power to democracy: post conflict institution in ethnically divided societies«, held at London, Ontario, Canada, 9-10 November 2002., in: John McGarry, »Federalism (federation) as method for regulation of ethnic conflicts«, *Status*, no. 10, Mostar, 2006, pp. 50-77.

- than is the case with the federations whose constituent parts are forced to embrace association;
3. economically prosperous multinational federations (or states in general) have a better prospect of survival than those that are not such;
 4. national communities within a multinational federation need to be endowed not only with a self-governance, but also with a consociationally founded administration.

The four criteria are here simply presented without a further elaboration, or interpretation of McGarry's reflections, in order to demonstrate the possibility of a synthetic blending of consociation and federalism that remain distinct, but may be combined to produce some synergy beneficial to further democratic developments. The observation on McGarry's criteria is also relevant in the sense of contributing to the search for viable solutions of BiH problems. Altogether, a model of multinational federalism, when supported by consociational principles and mechanisms, seems to offer a promising venue for BiH, on which we supply a further argument in forthcoming sections and chapters.

3.1.1.5. Multinational federalism as a potential solution for BiH

All the relevant social-political communities and factors to BiH have by now achieved a consensus on disfunctionality of BiH under the current constitutional and political arrangement which generates a divides society and an unstable state. However, when it comes to the issue of a definition of the current constitutional frame, one can recognize a variety of mutually opposed opinions and recommendations. Theorists of law and politics view BiH as an asymmetric confederal-federal state to which also the terms 'decentralized state' and 'a complex *sui generis* federation' are applied. Mirjana Kasapović offers one of the most interesting definitions of BiH as a »constitutional consociational democracy«.⁸⁵

She further clarifies this definition through three constitutional dimensions of BiH system as follows:⁸⁶

1. territorial autonomy of national units: entities and cantons;

⁸⁵ Mirjana Kasapović, »Bosnia and Hercegovina: ten years after Dayton«, *Status*, no. 9, Mostar, 2006, pp. 63.

⁸⁶ *Ibid*, pp. 63-65.

2. proportionality and parity as the principles of functioning of political institutions;
3. consensus, qualified majority, and the right to veto as the rules of decision-making.

Such constitutional arrangement is the most complicated political system in Europe. It consists of 14 constitutions – one at the state level, two at the entity level, ten at the level of cantons, and one for Brčko District. Decisions, laws, and regulations are passed in 14 representative bodies, 14 governments, and over 200 ministries, in which many analysts see the key cause of inefficiency of the system. Kasapović, however, claims that consociational democracy is the only model that can regulate political relations and guarantee sustainability of the state and democracy in a religiously and ethnically conflict-ridden society such as BiH.⁸⁷ She refers to three causes when interpreting the problems and inefficiency of BiH democracy:

1. the lack of minimal consensus between three constituent national communities (Bosniaks, Serbs, and Croats) concerning the boundaries of political community;
2. the lack of consensus between the elites of three constituent peoples concerning a desirable form of political system, that is, the lack of an explicit view among the elite that the existing constitutional-legal system needs to be preserved;
3. mutually incompatible strategies among the international community representatives in their effort to build a democratic state.⁸⁸

When it comes to the future options, Kasapović identifies three possibilities:

1. separation of the state into three separate homogeneous national states,
2. transformation of divided society into undivided one through the process of assimilation,
3. endorsement of a plural society and consociational democracy.⁸⁹

Since the first option seems unfeasible due to the position of international community that strongly opposes disintegration of BiH, and the second one seems unfeasible due to the lack of a numerically strongest and culturally dominant people of BiH, Kasapović views the third option as the only viable strategy for the future. For this reason she suggests

⁸⁷ Ibid, pp. 65.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

that key political factors simply need to accept reality: »a life in a divided society under consociational democracy.«⁹⁰ In order to establish an efficient consociational democracy, she believes that national elites of all constituent peoples need to reduce their maximalist goals such as a unitary republic, nation-state, a secession of a part of the territory, and similar. Against such an extreme options, there may be better proposals in favour of a federation composed of three ethnically based federal units that reflect the model of federalism as outlined by McGarry.

When it comes to the internal arrangement, BiH obviously suffers from an asymmetrical (dis)order in the sense of enjoyment of the right to self-governance as a key component of multinational federalism. Two constituent communities, Bosniaks and Croats, share a single federal-administrative unit (the entity of BiH Federation), while a Serb majority is dominant throughout the entity of Republika Srpska. One could claim that the principle of »shared rule« (consociational arrangement) is more important to BiH, given the fact that such a principle is a relevant feature of multinational federalism too. Shared rule is practiced at all levels except for the municipal, and its mechanism is given in the form of proportionality and parity; it is prominent at the state level together with consensual decision-making and the right to veto. It is for such reasons that Kasapović defines BiH as a constitutional consociational democracy, which is nonetheless inhibited by its specificities. However, when it comes to the right or principle of self-rule in BiH, it is obvious that the right is asymmetrically projected. According to the principle, each BiH nation should enjoy the right to a form and level of administrative-territorial and institutional autonomy or self-rule. In case of Republika Srpska the right is directly applied, whereas in BiH Federation it is implemented indirectly. Hence BiH is often described as a »two entities, three peoples«-state, which clearly indicates the lack of self-rule for some and therefore points to the fact that the peoples do not consume the federal capacities and rights at the same level and with the same degree.

3.1.1.6. Preliminary conclusion: some of the advantages of modern federalism for BiH

Modern federalism does not concern only the question of territorial organization and of the relationship between various levels of governance.

90 *Ibid.* p. 69.

The advantage of federal arrangements lies in the concept of polycentric constitutional order, which is inherently superior to unitary-centralized or confederated political systems. Throughout history centralized systems have evinced a considerable insufficiency in responding to the challenges of modern governance in the sense of efficiency or accessibility to the citizens, and also in the sense of the failure to uphold fully the basic democratic principles such as subsidiarity and inclusion; on the other hand, confederal arrangement have practically disappeared from the map of the world. In the past this was not so because, at the beginnings of its development, federalism was frequently viewed as a weak and transitional form of governance that placed an obstacle to national homogeneity and unity.⁹¹

Daniel R. Kempton adds to this that federalism is nowadays considered as a trade-mark of a stable and plural state.⁹² Hence, given the fact that peace and stability are strategic interests of BiH peoples and citizens, the theory and practice of comparative federalism, including primarily multinational one, gives necessary perspective on the ways of promoting such interests.

Modern federalism has strengthened democracy by giving an opportunity to ethnic, religious, race-, and linguistic communities to profit from unification without having to give up their sovereignty or basic rights including the right of self-governance and their communal identities. Besides, federal state protects and promotes a plurality of democratic political communities of different size, which opens space to different kinds and levels of civic participation and governance based on accommodation of human diversity. In federalism a larger number of communities/ethnic groups have an access to governance, which contributes to their interest in preservation of the stability of a system. Hence federal solutions are those that preserve diversity in its many forms including cultural, religious, ethnic, linguistic, political, economic, and social one; furthermore local autonomy offers an acceptable way of institutionalization of the plurality of interests with the aim of preservation of peace.

As to the issue of functionality, the founding premise of a functional and economic management of a federal system is in autonomy that it offers to diverse social segments. In the system where a major part of

⁹¹ As was the case with the theorists of federalism and state officials (A. Tocqueville, Harold J. Laski, J. Fredrich, Lord Bryce, and others).

⁹² Kempton 2001: 202.

services is supplied by federal constituent parts, it is more likely that the burdens will be positively correlated with the gains, that is, the citizens are more likely to gain from the public sector in accordance with their investment into the sector, instead of paying for services that they either don't need or don't receive. Accordingly, the sharing of rule will be followed by the sharing of resources in order to enable the constituent parts to satisfy the needs of the citizens in those areas that are a constitutional responsibility of the relevant part. Additionally, federalism supports the practice of mutual aid-giving and reallocation of resources through various grants, transfers, and similar, which are channeled towards those constituent or local parts that cannot fully meet their own demand. In practice this will be done through a fiscal federalism as a system of fiscal balancing to neutralize the disbalance in financial capacities and achieve substantial effects of social-political solidarity.

Still, the biggest advantage of federalism is in its ability to address the plurality of social positions and views, and to establish a horizontal social model that can incorporate the claims of historical communities and territories as recognized constitutional categories; such claims are normally bargained about and negotiated within the frame of an agreed conception of justice. The fundamental principle of federalism – decentralization – is a consequence of such ability; in contrast to unitary models, such a principle involves several equally important centers that decide on a unified institutional-legal frame of common action. In this aspect federalism differs from an ordinary decentralization as a process by which a unique center of governance simply transfers its powers to some lower administrative levels.⁹³

From this perspective it may sound even unnatural to refer to centralization or decentralization of federal systems, when in practice such processes are determined internal tendencies of the levels of interest including both centripetal and centrifugal ones.⁹⁴

93 Ostrom, 1989:19

94 Centripetal tendencies are normally prompted by the stronger and bigger federal constituent units that interpret the process of centralization as one of integration of the state and society. Such tendencies may have their origin in bureaucratic-political sphere of a federal state with sufficiently developed federal institutions endowed with a large number of powers and therefore with some strong levers of governance that can affect the lower levels; economic development is often used as an argument in support of such a tendency. On the other hand, centrifugal tendencies often start as a response to centripetal ones, and have their origin in economically weaker federal units with a population of smaller size; arguments used by such units in support of centrifugal tendencies are often couched in the vocabulary of culture and may involve demands to protect and preserve language, tradition, customs, local lore, and similar.

In the conditions specific to BiH, multinational federalism and consociational democracy offer especially pertinent solutions in the sense that they can contribute to reconciliation of sharply opposed conceptions of the state and nation: ethno-fundamentalism and chauvinism that emphasizes the importance of ethnic affiliation at the expense of harmonious and free life within a single state, on the one hand, and civic (state-focused) nationalism that overly emphasizes the state cohesion and devalues the fact, and political relevance, of the citizens' affiliation with different nations, or ethnic groups, on the other. Articulation of such doctrines in their pure form added to intensity of the war in BiH, and contributed to its continuation in the post-war period, and today has an adverse effect on both stabilization of the society and normal functioning of the political system. Instead of promoting, or aiming for, 'victory' of either of the two extreme views, it is necessary to transform both ethno-nationalism, by accommodating it with liberal-egalitarian theory and practice, and civic nationalism by accommodating it with the principles of ethno-cultural justice and through promotion of group-specific rights and liberties. Such accommodation should ultimately lead to elimination of the idea of a simple nation-state as the only possible, or desirable, form of the state, be it in the form of separatist-focused policy (a rigid ethno-fundamentalism adhering to the claim that each nation must have its own nation-state) or in the form of a unitarist policy (state-focused nationalism of Jacobin type adhering to the claim that each state should be filled with a single nation derived from a majority people and their own ethno-culture).⁹⁵ Rejection of such extreme views as also inappropriate to a democratic and plural society, through endorsement of federalist and consociational models, carries a high significance in another sense; it can help form an intercultural citizenry as a key precondition to formation of a single and unified BiH political people – a *demos*. Policies of some actors that assumed that such *demos* was already in place, or that it needed to be imposed 'from above,' have not only failed to form it, but have in fact lowered the likelihood of its formation.

Hence, federalist-consociational models and arrangements should ensure the transformation of the aforementioned rigid policies and lead ultimately to the establishment of a stable multinational state and formation of intercultural citizenry. The key presupposition of such

⁹⁵ Ivan Vukoja, »Od liberalnog etnonacionalizma prema interkulturalnom građanstvu«, (From liberal ethno-nationalism to intercultural citizenry), *Status*, no 16, Mostar, 2013, pp. 117-118. http://status.ba/wp-content/uploads/2013/09/Status_16_WEB.pdf

transformation is an as wide as possible social and political consensus concerning acceptability and desirability of such federalist-consociational arrangements. One could draw from this the conclusion that the processes of decentralization, federalization, and of the application of consociational principles, need to be implemented in BiH in efficient and viable ways. Prior to this, such principles on which such processes ought to be founded need to be transparently and unequivocally endorsed, to replace the current practice of their wholesale rejection as practiced by a major part of Bosniak and Serb social and political agents. Such practice is also enabled by the insufficiencies of the constitution currently in force, which make it open to misuse.

That is why political system ought to be upgraded by the component of the protection of rights of all the constituent peoples regardless of their numerical size both at the state-level and the level of administrative-territorial units. The logic of the BiH constitution currently in force offers, as one legitimate possibility, an upgrade of the system in form of another entity, or a federal unit with a Croat majority. However, regardless of the issue of the choice of a specific institutional arrangement, all such processes essentially involve mutual recognition of legitimacy between all collective identities including primarily constituent peoples as historical, social, political, and constitutional facts within a polycentric structure of BiH. It is only on the basis of such mutual recognition that the state of BiH can be institutionally ordered in a satisfactory way. Such ordering can be performed either through representative bodies that represent constituent peoples or through territorial entities with a majority population from a specific constituent people, or through a combination of territorial and non-territorial constitutional elements.

There is not a single federalist or consociational arrangement that is fully implemented in BiH throughout its territory and with the aid of preventive legal mechanisms against an abuse of the existing arrangements. Today some experts even claim that the crucial characteristic of the current constitutional arrangement is in its giving of a partial answer, through an ethno-entity kind of territorialization, to the 'national question' of Serbs and Bosniaks.⁹⁶ »Dayton Agreement has established a legal-political order of the kind that guarantees to Bosniaks and Serbs their control of the land in their own entities, or wherever the two are a

96 Ugo Vlaisavljević, »Etnopolitika u doba njezina »građanskoga prevladavanja« (zašto rješavanje hrvatskoga pitanja ugrožava opstanak Bosne i Hercegovine?), in: *IDENTITETI – KULTURE – JEZICI, Identitetska i kulturna raznolikost BiH i europske perspektive jednoga podijeljenog društva*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru 2015.

majority.«⁹⁷ In addition to the fact that they form a large majority (over 70%) in the BiH Federation, Bosniaks are nearing the limit of absolute majority (50%) also at the state level. This is why their political elite also claim the right to Bosniak ethno-territorialization of the entire state, and neglect the fact that BiH is to the same degree a state both of Serbs and Croats; hence the elite views construction of a 'civic state' or 'a state-based nation – *demos*' as an ultimate goal of their maximalist ethno-political interest.⁹⁸

Due to the fact that they can implement their ethno-nationalist policy through the existing institutional channels (Serbs through the RS, Bosniaks through the BiH Federation and BiH as a state), Serb and Bosniak ethnopolitics have partly »cooled down« and become an indistinguishable part of entity-, state-based and civic politics.

Hence it is through the current constitutional arrangement, and especially through enforced amendments to the Dayton and Washington constitution and subsequent abuse of some legal-constitutional loopholes, that Croats are left as the only constituent people who are prevented from identification with either entity or state structures. That is why today, at the level of the BiH Federation, and to a lesser extent at the level of BiH-state, Croats view themselves as an 'endangered minority' which is forced to practice ethnopolitics to a much greater extent than is the case with Bosniaks or Serbs. Since the entities in which they form a majority enabled both Bosniaks and Serbs to sublimate to a degree their ethnopolitics, one can pose a logical question as follows: should not the establishment of a third entity with a Croat majority mean a solution of the 'Croat question,' that is, the way to »cool down« Croat ethnopolitics? This would modernize and de-ethnify the Croat politics to the same degree which is the case with ethnopolitics of the two other nations, which would solve the Croat question in its entirety and correct the constructive error built into the Dayton constitution as expressed by the phrase »two entities, three constituent peoples« – one entity in which Serbs form a majority, another in which Bosniaks form a majority, and Croats as a minority in both. Should not then a consistent implementation of federalist-consociational principles and models imply the establishment of an entity with a Croat majority, a

97 Ibid. p. 149.

98 To Bosniaks (*I emphasize: from the highest possible instance, and with the greatest possible international credibility and legitimacy*) Dayton Agreement has affirmed and guaranteed the survival of their own national state of Bosnia-Herzegovina, while to Serbs it affirmed the survival in the state with a Bosniak majority, which implied creation of an administrative unit with a maximum of permissible state-, or quasi-state-, attributes. – Ibid. p. 141.

Third entity, along a much more logical guideline of »three entities for three constituent peoples«? As the BiH Constitution recognizes and names three peoples as constituent (Bosniaks, Croats, and Serbs), and as there are already two entities (one with a Serb, and one with a Bosniak majority), should not reliance on the principle of equality of the peoples lead to a legitimate, logical, and politically justified outcome – the establishment of a third entity with a Croat majority?

In the given conditions a Croat majority entity is one of the legitimate solutions to the issue of equality of Croats with other constituent peoples of BiH, esp. in the areas of institutional self-rule and shared rule, which is a social, political, and constitutional imperative. However, the imperative of equality cannot be satisfied by establishment of a Croat majority entity only because one needs to ensure equality also to the parts of Croat population that reside outside the entity.

Whatever form of institutional equality-making in the status of the three constituent peoples one considers, for BiH federalism is indeed a viable frame, multinational federalism gives a direction, and a plurinational federation does chart a desirable future with the perspective of implementation of full status-based constitutionality, i.e. territorial and institutional equality of the constituent peoples of the state. Such a perspective is legitimate and desirable due to the fact that, in the modern world, peace and prosperity increasingly involve the necessity to promote transnational relations of federal character and form the institutions of governance that are based on association/contract (a voluntary consent), not on conquest or imposition.

3.2. Basic values and principles for the models of redesign of BiH and BiH Federation

Chapter 2 has offered a historical overview of the genesis and impact of the systemic anomalies of the political system of BiH, and pointed to the key effects they have on social-political stability of the country. The overview suggests the conclusion that, beginning at the time of war and even more frequently over the last years, debates concerning the future of BiH evolve around the insight that the current political and administrative-territorial arrangement is not viable, hence that one needs to redesign the whole state, or at least the BiH Federation. The debate also points to the conclusion that mutual recognition, peaceful negotiation, and cooperation between legitimate political representative of

Bosniaks, Croats, and Serbs, are a precondition to not only the process of normalization and evolution, but also to a long-term survival of BiH.

The process of constitutional reform in BiH can start only after consideration of the key issues and problems pertaining to the current constitutional-legal and institutional arrangement, and after legitimate political representatives of all constituent peoples form a consensus concerning the results of such a consideration. In view of political and social importance, the key problem is one of constitutional, institutional, and political inequality of Croats in relation to Bosniaks within the BiH Federation; hence, any proposal of reform or redesign of BiH should offer some practicable models as to how achieve Croat equality.

Institutional and legal guarantee of the Croat ability to freely elect their own representatives, and a legal and political insurance that they will be represented only by those to whom they have by a majority vote transferred electoral legitimacy, are the rights that Croats, one of the three constituent peoples, enjoy under the Washington and Dayton agreements, under the constitutions of both BiH and BiH Federation, and also in accordance with European constitutional-legal-political tradition. Constitutional rights of Serbs in BiH Federation, Bosniaks and Croats in RS, and also individual civic and political rights of all BiH citizens, regardless of the entity of their residence or a group of their affiliation, need to be respected to a maximum possible degree, and included into the process of BiH constitutional reform.

Over the last several years, a large number of initiatives offering specific models of redesign of BiH were proposed to the public. However, those initiatives are mainly based on emphatically incompatible value-orientations and theoretical presuppositions. Institutional and/or administrative territorial securing of equality of three constituent peoples, while acknowledging fully individual, other group-specific, and civic rights and liberties of all the citizens of BiH, is therefore a primary and most demanding legal-political issue of BiH.

According to the current constitution of BiH, which defines the state as non-typical federation, constituent peoples are entrenched as constitutional category, and they are the bearers of sovereignty on which the federal arrangement is founded. Constituent peoples should consume and implement their constitutionality through both territorial and non-territorial aspects of federal political system. Such principles should hence provide the foundation for a political system, which is, apart from the constitution, more precisely defined by systemic and more specific laws (e.g. by an extremely important election law), and

such laws need to be harmonized with the constitution in order to form a coherent and functional legal frame of a democratic, multinational federation of constituent peoples.

Related to this, BiH Constitution, in its preamble, refers specifically to Bosniaks, Croats, and Serbs as constituent peoples of the state of BiH,⁹⁹ and one of the key features of constitutionality of the peoples is in a certain form or degree of their autonomy and political subjectivity. Otherwise, the preamble to the constitution should not refer to them by their specific names. Hence, according to the constitution, every model of internal redesign needs to ensure full institutional and practical equality between Bosniaks, Croats, and Serbs, as constituent peoples.

A minimum of legal-political subjectivity and autonomy is in the right of the constituent peoples to elect freely their own political representatives. This means that the election law of BiH needs to enable Bosniaks, Serbs, and Croats, to elect their own political representatives who will represent the peoples at the institutions and bodies of government. To Croats, as one of the three constituent peoples, this right has not been systemically secured at the level of BiH, or at the level of entities.

Over a number of recent election periods in BiH, it has been demonstrated that the entire legal-constitutional frame is deeply flawed, especially those parts of the frame that were subject to enforced amendments. In each subsequent election period the election system has proved its

99 Despite the fact that the notion of 'constituent people' has been to a large degree clarified in the study, we have not dealt with the definitions of the 'people' as the three constituent peoples are an explicit constitutional category in BiH. Related to this, the issue of the definition of 'a people' pertains to the demand by a group, which is not a constitutional category, to be recognized either within national boundaries (within the existing states) or internationally (the demand to be recognized as an independent nation-state); such demand is couched in legal vocabulary to support or strengthen the demand. However, one should immediately point out that there is no unified definition of 'people', and in academic or scholarly circles we find many definitions proposed and debated. For the sake of illustrating, we here remind of UNESCO definition adopted in 1989 at an international conference of that dealt with the law of nations. In their final report and recommendations, UNESCO group of experts defines the people on the basis of a series of both objective and subjective criteria: 1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features: (a) common historical tradition; (b) racial or ethnic identity; (c) cultural homogeneity; (d) linguistic unity; (e) religious or ideological affinity; (f) territorial connection; and (g) common economic life. 2. the group must be of a certain number which need not to be large (e.g. the people of micro States) but which must be more than a mere association of individuals within a state 3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people. 4. the group must have institutions or other means of expressing its characteristics and will to identity. In the sense of objective criteria, the proposed definition implies that a group needs to be recognizable vis-à-vis the other groups, while subjective criterion relates to individual awareness within the group that enables an individual to view her- or himself as a member of the group. An important element of this definition is in participation/representation – the individuals who belong to a people have their own political/social structures through which they enjoy their social-political participation or make a social impact.

incompatibility with the foundational constitutional principles. Even the European Court of Human Rights ruling in the case of *Sejdić-Finci* disclosed all the problems pertaining to the election law; however the focus on the case was too much determined by an effort to change the BiH constitution and thus find the way or means of correction. Despite this, the whole focus has still managed to reveal ethnically exclusionary positions that are a part not of the constitution, but of the election law the provisions of which deprived the members of minorities of the right to consume the passive right of election.

Hence, the recommendations following the Court ruling have at first suggested that the response to the insufficiencies that are a part of the election law needs to be in the form of a constitutional amendment. A part of both domestic and foreign public commentators have rushed to declare the BiH constitution discriminatory despite the fact that it rests also on the European Human Rights Convention as an international treaty that supersedes the very constitution, and which also served as a basis for the European Court ruling. Additionally, the aforementioned attempt to devalue the BiH constitution was not focused on the enforced amendments, but on the very foundational principles – primarily on the concept of constituent peoples¹⁰⁰ and their political rights.

The efforts to achieve a political deal on this question demonstrated that the findings of the Court ruling do not exhaust the flaws of the BiH election system, and also that such flaws do not rest on constitutional principles, but on disharmony between the election law, on the one hand, and the constitutional premises including one on constituent peoples, on the other.

Namely, the Court ruling did not deal with a critical issue which came to fore as a part of the effort to translate the ruling into BiH legal-political landscape; the issue is in the fact that the election law treats constituent peoples in unequal terms. It opens space to enjoyment of unequal rights by different constituent peoples, which ultimately makes it unjust and unconstitutional because the very notion of constitutionality implies an equal status of constituent peoples as the bearers of political sovereignty. Such anomalies and unconstitutional character of the election law have a very grave consequence due to the fact that the election cycles in fact produce and reproduce the state of exclusion of some ethnic communities, and thereby entrenches their unjust and disadvantaged position,

100 Without providing for a reasonable interpretation of the phrase »constituent peoples« if not at the philosophical-theoretical, then at least at constitutional-legal level.

which then aggravates the political relations and threatens political stability of the country.

This has repeatedly pointed to implicit flaws of the very constitution, as the process of un-constituting of Croats has reached its peak. It is through such a process that unconstitutional concept of »two entities-two constituent peoples« was provisionally strengthened instead of an already problematic Dayton Constitution formula »two entities – three constituent peoples«, which has in fact enabled the aforementioned anomalies. At the operational-political level, an illegitimate kind of electoral engineering and illegal post-election manipulation has attempted to cement a two-entity division, which gives social-political perspective to two numerically stronger peoples only at the expense of the numerically weaker one, with the latter's potential of self-rule or shared-rule seriously undermined.

In the current conditions BiH is not consistently federalized, and the arrangement and structure, in which powers of federal units are clearly demarcated, is not yet consolidated. Due to such a constellation it is not possible to territorialize in a balanced way collective rights of constituent peoples as the bearers of sovereignty of BiH as a federal state. Therefore it is necessary primarily to amend the election law, which ought to secure to the constituent peoples the right of participation and co-decision-making through their elected political representatives. In such a view, perhaps a transition from the current consociational system of ethnic representation and quotas to a federal system, in which the rights of the communities and all other citizens are secured primarily on a territorial basis that may affirm civic-democratic principles, seems commendable. At the same time one needs to bear in mind that essential consociational elements, as an efficient alternative to the lack of consistent territorialization based on collective identities¹⁰¹ (which should be implemented only on the basis of consensus between legitimate political representatives of constituent peoples), need to be preserved.

An important mark of a territorial model of federalization is in the following: legitimacy of political representation is secured automatically through an institutionalized system of division and protection of political entitlements and rights of territorial federal units. However, as to non-territorial models that are based on ethnic communities regardless of their territorial make-up, one needs much more subtle and creative mechanism of the division of political rights and entitlements in order

101 In the sense that each of the three peoples have their own federal unit in which one people has a majority, and which completely protects the rights and interests of the people.

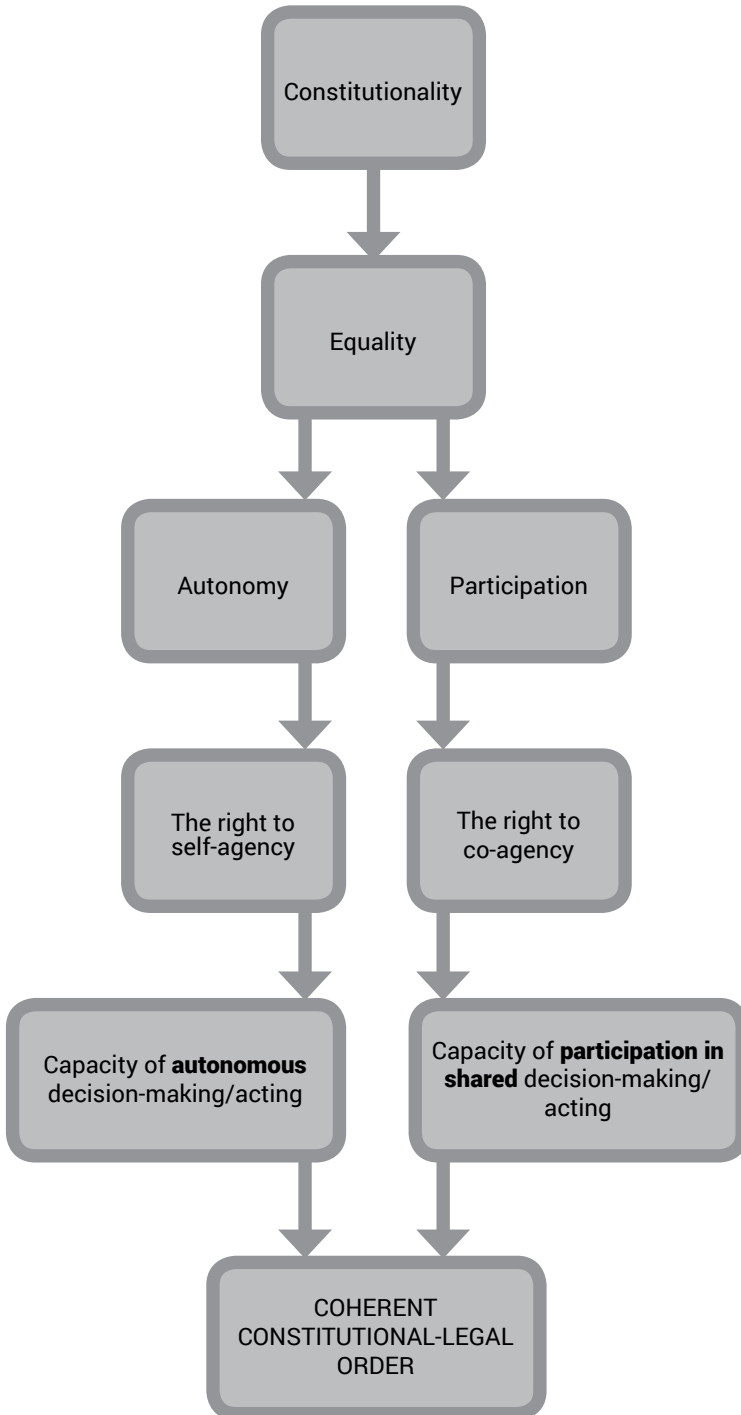
to secure legitimacy to political representation. In such a case, a more precise adaptation of the election law to the constitutional frame carries an even higher significance.

Full territorialization of federal political system, but also a partial territorialization by the means of election system, should lead to removal of the weight of ethno-national affiliation since, in such a case, the criterion of ethnic affiliation ceases to play a critical role in one's political orientation or participation. This means that territorial administrative-political units, including election units, that are initially demarcated on the basis of ethnic/national principle, in practice should and could function on the basis of civic principle too; this would secure enjoyment of passive election right to all citizens including the members of minorities and those who decide not to be affiliated with ethnic/national categories.

The same or similar effects can thus be achieved by territorial election units that may not coincide with administrative-political units, despite the fact that, comparatively speaking, this is not often a case. In practice such two methods are combined to secure institutional equality of constituent peoples in areas where they form a majority as well as in those where they form a minority; and the methods also enable all citizens to elect and be elected.¹⁰² In such a sense, it is only a full federalization¹⁰³ either on territorial or non-territorial level that can completely secure implementation of the criteria of the coherence of constitutional order, which we offer in the text below.

102 The only difference is in the following: territorialization of the election process achieves greater effect in terms of simplicity, transparency, manageability, economy and efficiency of the internal arrangement.

103 Full federalization is a process that leads to establishment of a form of federation that gives effect to all the advantages and benefits of federalism. First, government stands nearer to the citizens who are more easily involved in political processes; such processes are transparent to them and more apt to be influenced by them at the level lower than the state-level. Federalization also involves establishment of functional democratic-pluralist frame that protects and respects, and practically implements, constitutionally articulated diversity, which in BiH assumes the form primarily of the existence of constituent peoples as constitutional categories.



Theoretical scheme of the causality of constitution and legal-political order

3.2.1. Criteria to assess the factor of fundamental values and principles in specific models of redesign of BiH and BiH Federation

There are a number of criteria that can be employed to assess in objective terms the degree to which any model of BiH redesign implements the aforementioned fundamental values and principles; such criteria are based on constitutionally defined concept of constituent peoples, which implies their equality.

Within the category of decision-making, which is essential to any political community, such equality is manifested through autonomy, i.e. the right of autonomous decision-making in the matters that are critical to the preservation of integrity of a community (e.g. a specific constituent people and/or a federal unit), as well as through participation, i.e. the right to shared decision-making in the matters that are common to all constituent peoples and/or federal units, and need to be resolved at the level of the state.

As to the category of agency (decision-making), which is indistinguishable from any political community, autonomy is manifested through an efficient capacity of autonomous decision-making and agency, and also through participation in the processes of decision-making in the matters of common interest. Such capacities need to be harmonized and symmetrical for all constituent peoples and federal units because this is a condition of a coherent constitutional-legal order the validity of which is assessed on the basis of its ability to secure efficiently exactly such capacities.

Such generally formulated criteria to assess constitutional-legal models of BiH redesign need to be further branched down in order to make them applicable to BiH and its specific social-political features. Accordingly, the implementation criteria i.e. practical (measurable) indicators of validity and coherence, which will be here applied to all relevant constitutional-legal models, are as follows:

- **Criterion 1:** true institutional equality of constituent peoples (achieved by the establishment of a symmetric capacity of self-agency and co-agency for all the constituent peoples; it is the first in the priority list because its application will remove also some flaws of the very constitution and of some enforced amendments to the constitution such as the unconstitutional election law, with the gravest impact on the Croats in both entities and at the level of BiH, and also on all constituent minorities as well.)

- **Criterion 2:** the right of all citizens to elect and be elected (implemented through the application of the principle of legitimate representation, which is tightly linked to the fundamental principles, i.e. the right to self- and co-agency, and also to the constitutional principle of the peoples' constitutionality; implementation of the criterion should remove the effects of the unconstitutional election law on the members of minorities, on those ethnically non-affiliated, and also on Bosniaks and Croats in RS and Serbs in BiH Federation, which leads to their inclusion and to cohesion of entire BiH society; the right of all citizens to elect and be elected does not contradict the right of constituent peoples to be represented politically as such).
- **Criterion 3:** relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement (this involves an institutional frame which is to the highest degree possible adapted to the concept of good governance, in the way not opposed to, but compatible with and complementary to the two previous criteria; hence good governance is not places in conflict with constitutional propositions or the rights of constituent peoples and the citizens. Implementation of this criterion empowers a full capacity of social development and construction of BiH state and its institutions. In applying these criteria one needs to have in mind that a federal arrangement is both more complicated and more expensive than unitary one, but is also more suited to plural societies).

All models of BiH redesign, which aspire to legitimacy, need to offer the solutions of higher quality than those offered by the current model of internal arrangement according to all three criteria, having in mind that the current model is asymmetric and inconsistent as expressed by the phrase »two entities for three constituent peoples«. In such a sense here we discuss the most prominent models proposed by relevant social agents in BiH over the recent years; the aforementioned criteria will serve to assess their advantages and their flaws as well as risks and possibilities those models involve.

When drawing on the concept of federalism, one needs also to have in mind that federalism is a very diversified political concept that is, within comparative constitutional and political history and contemporary practice, appearing in a large number of different forms that are adapted to specific social-political, historical, geographical and other dispositions of society, as found in the moment of establishment, or a redefinition, of a

federal arrangement. Hence, in conceptualizing BiH federal arrangement, one needs to take into consideration the local specifics and socio-political traditions, and attempt to avoid those institutional solutions that contradict comparative federalist practices. To support this thesis, we offer here a summary overview of the majorities that are required to pass legislation or constitutional amendments at parliamentary houses of some federal states. This overview clearly indicates that the solution involved in the aforementioned Petritsch's amendments, in the part that relates to the House of Peoples of the BiH Federation Parliament, to the effect that to pass a decision only one third of a national/ethnic club membership is required, is fully incoherent with the spirit and practice of federalism:

State (Federation)	Parliamentary majority required to pass legislation	Referendum or ratification of constitutional amendment	Commentary
Australia	Lower House 1/2 Upper House 1/2	Majority	Constitutional amendments must receive a majority support within the entire electorate as well as in each state (minimum 4 od 6)
Austria	Lower House 2/3	The possibility of referendum	Referendum is initiated if the proposals receives a 1/3 support in the lower or the upper House
Belgium	Lower House 2/3 Upper House 2/3		
Germany	Lower House 2/3 Upper House 2/3		Some constitutional provisions are unamendable (e.g. state-based composition of the Federation)
Switzerland	Lower House 1/2 Upper House 1/2	Majority	Majority vote at the national level and in a majority of cantons
USA	Lower House 2/3 Upper House 2/3 or Constitutional convention convened by 2/3 of the states	Ratification in 3/4 states	Constitutional convention never convened
India	2/3 in both houses	Ratification in more than 1/2 states	

3.3. Analysis of the existing models of BiH and BiH Federation (FBiH) redesign

Of the proposals that are publicly offered in the course of the debates concerning constitutional-legal and territorial-administrative redesign of BiH here we discuss and assess the most relevant ones in light of their conceptual originality and coherence, and also in light of the support they received by at least a notable section of a wider or expert-public and by local and international political agents.

3.3.1. Preservation of the current condition (asymmetric confederation)

The contents of the proposal

Some systemic obstacles against formation of a basic social-political consensus on desirability and legitimacy of BiH governmental-legal frame are built into the current constitutional and administrative-territorial design of the state, which can be briefly defined as »two entities for three constituent peoples«.

ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Primarily due to the flaws of the election law, and partly to the flaws of the constitution (esp. the parts that were amended, and actions based on those parts), Croats do not enjoy equality in either of the entities; Bosniaks do not enjoy it in RS, and Serbs in FBiH. To all such anomalies the cause is found in asymmetric capacities in self-agency and co-agency given to constituent peoples in different entities.

In contrast to Croats, Bosniaks and Serbs do not have the problem of illegitimacy of their political representatives, or have it sporadically to the degree that does not jeopardize their constitutional status. While Bosniaks and Serbs elect their own representatives, the Bosniak electoral will (in FBiH) and the Serb one (in RS) often prevents Croats from electing their own political representatives, as demonstrated esp. in 2010-2014 period. The Croat constitutional status was in particular harmed by the developments in FBiH due to the crisis caused by the election of illegitimate Croat member of the BiH Presidency on two occasions. Additionally, the Croat status in FBiH is an issue of enormous importance because 95% of BiH Croats reside in the entity, and the relations within FBiH affect rapidly the relations at the state level.

Croats in FBiH are not equal to Bosniaks because they are subject to majoritarian practice by a large part of Bosniak political elite, by Bosniak citizens as voters who provide such practices with legitimacy, and international interest-based circles who support and welcome such practices. Unconstituting of Croats, and the majoritarian pressure, is attested through the following cases:

- imposition of amendments to FBiH Constitution, which has weakened constitutional, institutional, and political position of BiH Croats;
- the election of Željko Komšić as ‘a Croat’ member of BiH Presidency by Bosniak vote;
- the method of election, and the party and canton-based structure of Croat representatives to FBiH House of Peoples;
- the role and status of the FBiH House of Peoples, that is, the powers and *modus operandi* of the House and its clubs;
- FBiH Government structure and its decision-making procedures;
- the method of election of FBiH Presidency in the aftermath of 2010 elections;
- the formation, composition, and work of FBiH Government in the aftermath of 2010 elections.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

The current constitutional arrangement and its actual day-to-day implementation does not only prevent Croats as constituent people from enjoying a true equality with the two other peoples, but also discriminates against the members of national minorities (the case of ‘Sejdić-Finci’) and against those non-affiliated citizens who refuse to relate their political identity to a given ethnonational identity, and decide instead to identify directly with the state citizenship as the mark of collective-political identity (so-called Others). The key cause of such a state of affairs is in the unconstitutional election law that fails to ensure legitimacy of political representation, which is a precondition to the constituent peoples’ and citizens’ capacity of both self-agency and co-agency. Despite this, the debates concerning this topic have been mostly focused on the constitution, which opens some space to the anomalies of the election law.¹⁰⁴

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony and efficiency of internal arrangement

In addition to the arrangement’s being illogical and unjust, when measured by the criterion of equality of constituent peoples and citizens, which makes it a constant source of social-political conflict and disagreement, it is also complicated, non-transparent, unmanageable,

¹⁰⁴ Such anomalies, for instance, include a lack of clarity in the provisions concerning election of officials from specific constituent peoples in the sense of imprecision as to who and by what method of election should elect such representatives.

expensive, and inefficient. The foundational irrationality of the system is in its asymmetry as one entity (RS) is highly centralized, while the other (FBiH) is nominally and formally arranged as a federation which, however, shows prominent centralistic tendencies at the expense of the powers of the constituent units – cantons. Complexity, irrationality, inefficiency and a low level of manageability of the arrangement is reflected primarily in four levels of governance on the FBiH territory – state level, entity level, cantonal level, and municipal level, while the cities themselves have a fifth, sub-municipal level of governance. The lack of clarity in demarcation of powers between various levels of governance, and often the lack of good political will, leads to serious political conflicts and blockages. The most straightforward effect of such a constellation is in disharmony between various levels of governance as to the issues pertaining to negotiations with EU, which is why the formation of an efficient mechanism to tackle such issues is one of the most urgent needs of the country.

Conclusion

The aforementioned model assumes preservation of status quo, which only deepens inequality between constituent peoples and citizens of BiH. The only short-term benefit is in the model's capacity to award local and international elite who exploit such an arrangement for political purposes and as a means of aggrandizement of their own power. This is why the current political arrangement of BiH needs to be changed considerably by following the procedure of amending in accordance with the BiH constitution itself, and by adhering to the constitution's foundational principles, which is a primary aim of this study.

3.3.2. BiH as a unitary state

The contents of the proposal

In the debates concerning BiH constitutional arrangement some influential local and international experts point to the complexity of the system as a key, if not the only, cause of the gravest problems the country faces including primarily economic-social and human rights-related and international ones. The most radical advocates of such a view

have publicly offered some proposals of a new BiH constitution in accordance with the standards that characterize identity-wise homogeneous, national, or civic states. The common denominator to all such proposals is in the existence of two levels of government only – the state and the local; they attempt to justify a radically centristic and unitary character of such proposals, for BiH as a highly pluralist country, by attributing a high amount of powers to the bodies of local governance (cities and municipal councils). Some variants of such proposal also point to a third, middle level of governance in the form of regions that ought to be formed and demarcated exclusively by demographic, economic, and geographical criteria, with no consideration given to the ethnic composition of the population.

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

According to this criterion, a unitary constitution of BiH is fully unacceptable because it involves elimination of the very concept of constituent peoples. Unitary-centralist model could perhaps include a formal recognition of the existence of constituent peoples, which should have no effect on constitutional or administrative-territorial design of the country; however, clearly the model is not adapted to the need of ensuring equality of the constituent peoples.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Unitary model does formally ensure both active and passive election right to all the citizens; however, the most likely effect of such a model on social-political relations would be to result in a full domination of the majority people and the parties voted in power by the members of the people. The effect and influence of the parties voted for by the numerically weaker peoples, or the citizens not affiliated with constituent peoples, will be minimal – the majority people’s parties are likely to overcome their mutual, mainly formal, ideological differences in order to preserve a national domination in political sphere. Such a prediction is firmly based on analysis of political behavior of Bosniak parties throughout post-war history of BiH, in which their, in terms of ideology,

unprincipled coalitions for the purpose of national domination are clearly visible despite the current federalist-consociational design of the state. Additionally, the candidates for the posts voted for by a direct vote are likely to be, in the condition of a unitary system, fully indifferent to the level of electoral support given to them by the citizens not affiliated with the people to which the candidates are affiliated.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Despite the oft-heart argument that unitary arrangement for BiH would improve the state under this criterion, the recent history of BiH demonstrates clearly that such a model is likely to lead to a further loss of trust between the ethnic communities. The most likely effect of the model is in an increase in the level of distrust to the state government on the part of at least a half of the population, with an increase in social-political instability as a key result; hence, under this criterion, the application of a unitary model would further worsen the conditions in BiH that are already very unsatisfactory. Also, one needs to have in mind that centralization provides no guarantee of a good governance as such a tendency/approach makes a government distant in relation to the local communities and their real needs, which further leads to non-transparent and discriminatory political practice, which can be manifested as, for instance, a deliberately misbalanced support to social-economic development of various regions.

Conclusion

Any variant of unitary-centralist model of BiH constitution, as based on the principle »one man – one vote« and on the elimination of the levels of governance that support identity-based pluralism of the country as couched in the constitutional category of constituent peoples, will lead to further worsening of all aspects of social-political life of the country and is likely to threaten the very survival of the country. Hence, such models should be left out of consideration when discussing viable forms of constitutional redesign. Unitary redesign could achieve an apparent simplicity of the system, but not its efficiency as a major part of the population will feel disconnected from the institutions controlled

predominantly by political representatives of the majority people. Such control is very likely to undermine social credibility of the institutions, which is of an essential importance in securing both democratic character and manageability of the system.

3.3.3. Elimination of FBiH cantons and transfer of their powers to the local and the entity levels

Contents of the proposal

The proposals that focus primarily on elimination of asymmetry of BiH design, i.e. on elimination of FBiH design as founded on cantons as federal units of a sub-state federation, are only in appearance more moderate than the above analyzed radically centralist-unitary proposals. Drawing on the aforementioned remark on the existence of four levels of governance at FBiH, such proposals aim at elimination of cantons and at transfer of their powers to either the state levels bodies or the bodies of local self-governance, cities and municipal councils. The most elaborate proposal of such kind was offered by a party-member of 'Platforma government,' Popular Party for a Progress through Work ('Radom za boljitak'), through their election program for 2014 elections.¹⁰⁵

ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Elimination of cantons as constitutional categories that aim to secure equality of FBiH constituent peoples will remove the already insufficient safeguards for equality of Croats in the entity. Were such proposals adopted, a Bosniak parties' anti-constitutional outvoting of the parties that are supported by FBiH Croats,¹⁰⁶ and the formation of the highest level bodies of FBiH without Croat legitimacy/electoral support, would be given

105 <http://www.zaboljitak.ba/index.php/izborni-program/>

106 By 'the parties that are supported by FBiH Croats' here we mean a party or a coalition that, through elections, receives a half, or more, of electoral vote from the voters who, at the census, declared their ethnic affiliation as Croat; ethnic affiliation of the electoral candidates here plays no role.

constitutional legitimacy too. This would practically, and also at the level of constitutional principles, bury the possibility of Croat equality in the entity in which 95% of BiH Croats live. The defence of Croat equality and political interest by the means of the units of local governance will not be effective because, even if they became constitutional categories, cities or municipal councils cannot be an adequate replacement to cantons, especially in the latter's role of the origins of constituting of the entity, and through those as well the state, bodies. The only efficient way of defence of Croat equality under this model would be to combine it with endorsement of original FBiH Washington Agreement-based constitution as a Bosniak-Croat Federation and as divided into two ethnically-based electoral units with a parity-principle applied to the constitution of federal bodies of governance.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Without the change of the current election law, elimination of FBiH cantons will not enable the citizens who are not affiliated with the constituent peoples to run for the posts of state-service. However, this model would open the question of the continued existence of the FBiH House of Peoples, or at least of the method of election of its members, as the House is filled with the representatives from cantonal assemblies. If it remains in existence, after elimination of the cantons the House of Peoples should be elected by one of the many available methods some of which involve territorial electoral units and some of which do not. The House could retain its role of protector of the interests of constituent peoples, and also of the non-affiliated FBiH citizens, in two ways only. One is to adapt fully the make-up of territorial electoral units to the ethnic make-up of the entity; and the other is to form special voter lists for each constituent people, and also for the non-affiliated citizens. Elimination of FBiH House of Peoples will also necessarily lead to the opening of the question of constitution, and of further existence, of the House of Peoples of BiH Parliamentary Assembly. Of course, elimination of cantons will automatically require a radical redesign of FBiH and the entity's renaming as the entity, under the proposal, will cease to be federally constituted. Perhaps the only way to preserve a federal constitution of the entity, even if the cantons were eliminated, is to constitute some non-territorial federal units formed by constituent peoples under a strictly consociational mechanism.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Application of this criterion would partly seem to improve the situation because one of the too many levels of governance is eliminated, which lowers costs and reduces the risks of inconsistent operation of the levels; also the asymmetry of the entities' constitutions is eliminated. However, the effects of the changes under this model on FBiH territory are very likely to be the same as those produced on BiH territory by a centralist-unitary model of governance, whereas the intensity of such effects cancels fully the apparently rationalizing effect of elimination of cantons on the political system.

Conclusion

Without application of non-territorial mechanisms of the protection of equality and constitutionality of Croats in FBiH, and/or preservation of the role of the FBiH House of Peoples, this model is fully unacceptable, and its negative effects would primarily affect the constitutional status of Croats in both the entity and the state. Hence, such negative effects outweigh the apparent benefits of this model.

3.3.4. Upsizing cantons in accordance with demographic, economic, geographical, and multiethnic criteria

The contents of the proposal

This group of proposals depends critically on specific political determinations as to which current cantons should be grouped into new ones that would be larger in size in terms of both territory and population. The most coherent proposal of the kind was publicly presented in 2013 by NGO 'BiH Institute of law,' with the support of US Embassy in Sarajevo. The proposal does not deal specifically with normative aspects of FBiH redesign, but with implementation techniques the purpose of which is to enhance functionality and simplify and speed up the process of decision-making at the level of FBiH. The proposal aims at reorganization of FBiH by upsizing, or association, of the cantons in accordance with demographic, economic, geographical, and partly

multiethnic criteria. It envisages reduction of the number of cantons from 10 to 6 in order to reduce the costs of gigantic public administration within FBiH. The proposal also foresees a redistribution of powers between the central and the cantonal level to the advantage of the former, which should then hand those back to the cantons; this means that the policies of centralization or decentralization would depend fully on the central level, which is irreconcilable to the concept of federation which frames cantons as active subjects of federalist processes. Additionally, some powers including health, higher education, and local self-governance would be transferred to the central level of FBiH, which should unburden the cantons, but also reduce their general political significance. **(See the map 1 at the page 395)**

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Application of this model would in fact worsen the situation because the model increases the probability of the election of representatives of numerically weaker peoples (or those non-affiliated), into the FBiH House of Peoples, by the vote of the members of the majority people, i.e. the parties voted for by the majority people's members. The Institute of Law proposal is to the following effect: Sarajevo and Bosnia-Podrinje Canton are grouped together and to them are added the following municipalities: Kreševo and Kiseljak (today in Central Bosnia Canton), and Visoko and Breza (today in Zenica-Doboj Canton); the rest of Central-Bosnian and Zenica-Doboj Cantons (minus the municipality of Kladanj) forms another upsized canton; Tuzla Canton (plus Kladanj municipality) and Posavina Cantons are grouped together; the only canton to remain in its current border is Herzegovina-Neretva Canton; Western-Herzegovina and Herzeg-Bosnia Canton will together form a new canton, but the municipality of Drvar would be added to Una-Sana Canton. Hence, upon a first glance, it is easy to see that the number of cantons in which Croats have an absolute majority is reduced from today's four (out of 10, which is 40%) to 2 (out of 6, which is 33.33%); on the other hand, in newly-formed cantons, compared to the current cantons with the Bosniak majority, Bosniak majority would be further strengthened. It is important to add that other variants of upsizing of cantons, in accordance with demographic, economic, geographical, and especially multiethnic criteria, would have the same or similar effect.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Authors of the proposals have publicly emphasized the importance of this criterion and benefits to FBiH under this criterion as one of the key positive aspects of the proposal. They have in particular premised their view on the part of the proposal which recommends increase in the number of delegates that the 'Others' should delegate to the FBiH House of Peoples (from 7, under the current arrangement, to 17, which is equal to the number of the delegates of constituent peoples). However, despite the impression that such an amendment expands the political rights of the citizens not affiliated with constituent peoples, it is essentially irrelevant since the clubs within the House of Peoples decide by a majority vote within the clubs, not by a majority of the total vote in the House. Hence, the number of delegates within a specific club does not lead to a change in institutional-political power of the club vis-à-vis the other clubs. The only real effect of such an amendment is in an increase in a number of professional politicians from a specific category of citizens, which per se does not improve the position/status of the category itself; another real effect is in placement of another obstacle on a qualified majority vote in the club of 'Others', which is also very likely to have a negative effect on some aspects under the third criterion as related primarily to the elegance of the system as a decision-making mechanism.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Implementation of this proposal would to a degree reduce the size of administration at cantonal level of governance, and would perhaps reduce the risks in the event of bad or weak coordination. On the other hand, assumed priority of the central powers over the cantonal levels is very likely to lead to severe conflict between the two levels of governance, which ought to be normally prevented by a clear and consistent demarcation of powers as exercised by different levels. In a similar fashion an increase in a number of municipalities added to the cantons with a majority of the other people (the three municipalities of Posavina Canton that, under the model, would be added to Bosniak majority Tuzla Canton strengthened also by the Bosniak majority municipality of Kladanj) is very likely to generate conflict between the cantonal and the municipal authorities; the latter would also be disadvantaged by

such condition primarily in the sense of a decrease of autonomy and self-governing capacity. Such conflicts would probably be prompted also by adding municipal parts to the new and larger cantons, which would adversely affect the national/ethnic balance achieved by the current cantonal borders. Such an issue would especially threaten the Croat majority municipalities of Central Bosnia Canton because a majority of them would be added to Zenica-Doboj Canton which already includes two Croat majority municipalities (Žepče and very small Usora). Numerical size of the Central Bosnia Canton Croats would be additionally downsized by extrication of the municipalities of Kreševo and Kiseljak from the canton, which would practically drown into the Bosniak mega-canton created by the fusion of Bosnia-Podrinje Canton and heavily populated Sarajevo Canton, which is inhabited by a negligible percentage of Croats.

Conclusion

Social benefits from some savings related to the rationalizing of the administrative system, as effected by the upsizing of FBiH cantons in accordance with demographic, economic, and geographical criteria, are very likely to be overwhelmed by multiple bad effects of the implementation of this model of FBiH redesign. This model would additionally jeopardize an already challenged institutional equality of the constituent peoples primarily in the area of the election of the constituent peoples' representative to FBiH House of Peoples; and it would further jeopardize and weaken the harmony and cooperation between various levels of governance due to the fact that the model actually prescribes a territorial redesign and the strengthening of federal at the expense of cantonal powers. All of this leads us to conclude that this model of redesign will cause more problems than solutions; hence its implementation is extremely undesirable due to its inability to satisfy the three key criteria.

3.3.5. Elimination of FBiH and transfer of its powers to the cantonal and the state level

Contents of the proposal

Some models of BiH redesign, like all the aforementioned, are to a great extent motivated by the need to downsize the administrative

apparatus on the FBiH territory and increase its efficiency and manageability; however, they are distinct insofar as they show a strong decentralizing tendency, that is, a support to the strengthening of the lower, cantonal level of governance and to elimination of the central level of governance on FBiH territory. Such modification would open space to further strengthening of the state level of governance as a major part of entity-powers would be divided between the state and the cantonal, or municipal, levels as a part of the process of elimination of FBiH.

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Implementation of this model of redesign would definitely improve the situation in terms of Croat institutional equality in FBiH in the sense that their self-administration in at least four cantons with their majority would be safeguarded and protected from the limits imposed often by the entity level of governance. However, the issue of true securing of collective, and other civic and human, rights for Croats in Bosniak cantons with a Bosniak majority would remain unsolved; the same issue pertains to the Bosniak minorities in Croat cantons and to Serbs and citizens who are not affiliated with a specific cantonal constitutional people majority. That is why an acceptable form of application of this model should involve a parallel application of non-territorial mechanisms of the protection of equality and constitutionality of the peoples throughout the BiH territory. Besides, the issue of election of Bosniak and Croat member of BiH Presidency should not be resolved by preservation of the current model which enables the candidates voted for by Bosniaks to overrun the candidates voted for by Croats. Hence some alternative models based on territorial or non-territorial electoral units should be applied to this part of election process.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

The possibility to elect the citizens not affiliated with constituent peoples into BiH Presidency, within this model, should be sought through application of the mechanisms that are already mentioned under criterion 2, by removal of ethnic determination of the candidate or by

interpretation of such determination through national/ethnic affiliation of the voter as a member of relevant political community. Elimination of FBiH would also pose the issue of the election of representatives to the House of Peoples of BiH Parliamentary Assembly, which should, following elimination of FBiH and FBiH Parliament, remain as the only body of the kind in the constitutional order of the country.¹⁰⁷ In such conditions, the possibility to elect 'Others' to the House of Peoples of BiH Parliamentary Assembly would be secured through non-territorial electoral units (in case of direct election) or through election of representatives by FBiH cantonal assemblies.

**Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability,
parsimony, and efficiency of internal arrangement**

Application of this model should lead to certain improvements as regard criterion 3 because one level of governance, which manages the most massive administrative apparatus, the entity level, would be eliminated; the cantonal and the state level would be strengthened. This would, however, deepen asymmetry of the entire BiH arrangement considering the fact that a half of the state, with 2/3 of the total population, should be politically organized through cantons, while the other half, with 1/3 of the total population, should act as a centralized entity (RS). In such a sense the biggest problem here is not in a disproportion in territory and population between RS and the cantons, as comparative federalism notes disproportions of even higher degree, but the gap in status and powers between the entity and the cantons, which would widen their inequality and lead to incompatibilities in administrative sphere.

Conclusion

Implementation of this model should lead to considerable improvements primarily in the sense of the strengthening of the role of cantons

¹⁰⁷ One needs to remind that both FBiH House of Peoples and BiH House of Peoples are representative bodies that political theory and constitutional legal theory designate as 'upper houses' the purpose of which is to democratically represent some territorially or non-territorially framed political communities, not general population or electoral body of an entire state. That is why the internal structure of such bodies is determined by the political forces within the communities represented by such bodies (as to BiH, within the constituent peoples), and not within general population. The latter is relevant to the constitution of the lower houses established through the principle 'one man, one vote;' in BiH such houses are the state and the FBiH house of representatives.

as a guarantee of Croat equality. The model should also lead to the strengthening of the state power and to simplification/rationalization of the system. However, such improvements could take root only under some conditions. The conditions that need to be satisfied concern the protection of the citizens and the constituent peoples, including the right of election, through some territorial or non-territorial mechanisms of election and through a form of autonomous governance by some political communities. The biggest disadvantage of the model is in a considerably asymmetry in status between the two parts of BiH.

3.3.6. Elimination of the entities and the transfer of powers to the cantonal and the state level

Contents of the proposal

To avoid the status-related asymmetry between the two parts of BiH, which is identified as a key disadvantage of the previous proposal, which is otherwise legitimate and conditionally acceptable, one should propose a full elimination of the entity level of governance in the entire BiH, and a subsequent administrative-political reorganization of the entire state territory into the form of an association of cantons. Such decentralizing model involves very radical changes to the state constitution, having in mind the amount of institutional power allocated today to the entity levels.

ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Implementation of the model would lead to improvements as to true Croat equality on FBiH territory similar to the previous model, but also to limitations as to institutional securing of the rights of the citizens not affiliated with a majority people of the canton in which the former live on the entire BiH territory. Hence, the model implementation should be supported through some non-territorial mechanisms that would secure to some political communities autonomous governance, as well as through territorial and non-territorial electoral units for the BiH Presidency election. In the case of application of territorial electoral

units, one of the realistic options is to preserve an electoral unit for the Serb member of BiH Presidency within the current boundaries of RS. One should also emphasize that, in the case of division of RS territory into several cantons, in some of them the percentage of Bosniaks and Croats would be significantly higher than is today in the entire entity; hence the level of their political impact and the ability of their true enjoyment of collective rights should increase considerably.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Implementation of this model does pose the same issues as the implementation of previous one; this is why the same or similar supporting institutional mechanisms need to be framed by a constitution and/or election law and applied. In solving the issue of amendments to the provisions on composition and election method of the House of Peoples of BiH Parliamentary Assembly, it is necessary to harmonize the new solutions with a new administrative-territorial constitution of today's territory of RS. One could follow two key tendencies in framing such a constitution: 1. status-related and institutional transformation of RS into a canton endowed with somewhat weaker powers than the current RS entity powers; in parallel, the powers of FBiH cantons are enlarged vis-à-vis the current FBiH entity powers; 2. division of RS territory into a number of cantons as similar as possible in size and population to an average FBiH canton. In any case, election rules should be symmetrically applied to all cantons.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Implementation of this model would secure a full symmetry of political system in the sense of harmonization of all the levels of governance throughout the state territory; it would, however, also increase the likelihood of a weak coordination in action, considering a large number of territorial units at the same level of governance. Hence, the state constitution should as coherently as possible promote cantons as constitutional categories in two aspects: in relation to the principle of indivisibility of their territory in forming the electoral units for the House of Representatives (which today is not the case in FBiH); and in the role of the cantonal assemblies

in constitution of the state House of Peoples (except in the case of the choice of non-territorial electoral units adapted to political communities). Promotion of the system of cantons in constitution of the state government, which should considerably gain in political significance after elimination of both entities, is very likely to reduce the risks of blockage to the highest bodies of power or of a conflict between the two levels of governance. Another potentially huge problem in implementation of this model is in an extremely high likelihood of a strong Serb resistance to the model, which ultimately makes it nearly unfeasible. Hence, one should give full consideration to such a problem.

Conclusion

This model is marked by the tendency of consistent symmetrical decentralization; hence, once the aforementioned mechanisms to protect constituent minorities in the area of elections, and to secure autonomous governance to political communities and remove potential blockage, are in place, the model should be given serious and favorable consideration. However, a strong resistance from the political representatives of Serb people, which is the second largest in size in BiH, is a realistic possibility.

3.3.7. Replacement of entities and cantons with multiethnic regions or federal units with a minimal participation of constituent peoples in the government

Contents of the proposal

The document »BiH Bishops' proposal for social-political organization of BiH« was adopted at 35th Bishop Conference of BiH in 2005; the document primarily aims to secure equality of constituent peoples in a unified and decentralized state and is thus in harmony with the current constitutional premises and principles. The essence of the proposal, which was supported by a sharp and substantiated critique of the current degree of institutional protection of the peoples' equality in BiH, is in establishment of four regions to replace the current system of entities and cantons: Sarajevo, Banja Luka, Mostar, and Tuzla regions that would be formed in accordance with »economic, communicational, natural, historical, geographical and (multi)national criteria«. In those regions

every constituent people should enjoy 30% participation minimally in legislative and executive power, which would also prevent the possibility of outvoting of the representatives of numerically weaker peoples by those of numerically stronger ones. The powers and responsibilities of local level of governance should be increased considerably.¹⁰⁸

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

In principle this proposal meets the criterion regardless of the boundaries of the newly-formed regions and their ethnic/national majorities by a minimal participation of the peoples' members in legislative and executive branches, which is designed so that no people could outvote the other two. The proposal has not elaborated on the methods of constitution or the ways of functioning of the government at any level, but its basic guidelines suggest that the proposal's authors were aware of the impossibility to satisfy criterion no. 1 by territorial federalization of BiH only; hence, their model foresees some strong elements of consociation or institutional autonomy. Implementation of the proposal requires a more detailed elaboration of the forms of minimal participation of peoples' representatives, which in the area of legislative power again requires application of specific territorial or non-territorial electoral units within the very regions, and probably at the state level too; this will prevent outvoting of minorities by majorities. However, implementation of the proposal with the focus on ethnic/national affiliation of the representatives to the legislative branch would leave open the possibility of manipulation by some parties of the ethnic affiliation of their own candidates; therefore an institutional guarantee is required to the effect that those peoples' representatives who assume the offices of power in fact enjoy the political support of the relevant peoples. Another institutional guarantee is required to prevent the possibility that majorities from two constituent peoples pass a decision without consent of a majority of the third people's representatives.

¹⁰⁸ One should also add that the proposal was formulated much prior to the cases of direct threats to the Croat constitutionality, as related to BiH Presidency member election and to the formation of the highest level of FBiH Government; however, the proposal clearly points to the possibility of such developments.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

The proposal does not explicitly deal with the issue of implementation of this criterion; however, it is sound to assume that elimination of today's political domination of the numerically strongest people in each of the entities should lead to improvement of civic awareness and emphasis on attachment to the regions as administrative units in which equality of the constituent peoples will be secured. Additionally, political significance of the citizens not affiliated with constituent peoples, or of the members of constituent minorities, would be much more emphasized. Of course, within the frame of this proposal, implementation of this criterion needs to be supported by the aforementioned mechanisms of protection of both passive and active right of election for all citizens.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Implementation of the Bishops' Conference proposal would lead to improvement of the current condition: the number of the levels of governance will be reduced to 3; the number of administrative-governmental units at the middle level of governance will be reduced to 4; finally, symmetry of the political system of the entire state will be fully secured. However, the risks that may occur are similar to those pertaining to the implementation of the model described in section 3.3.4, considering the fact that, in each of the proposed regions, political representatives of the constituent peoples should be forming consensus on all matters within their responsibility, which today is not the case either in the entities or in a majority of the FBiH cantons. Such condition, which is desirable from the viewpoint of criterion 1, is likely to lead to frequent obstruction in the system of political decision-making, especially at the stage of initial consolidation of the new regions.

Conclusion

After a detailed elaboration of constitutional-legal mechanisms of implementation, which should be harmonized with the three criteria also at the practical level, this proposal could be a good foundation for a

BiH redesign. One should assume that some actors could see in it a covert attempt to introduce a unitary arrangement due to its elimination of political relevance of ethnic majorities at the level of individual regions, which upon a first glance makes this proposal indeed comparable to those that intend a unitary state. Hence, in public presentation and implementation of the model one should emphasize those elements of minimal participation of constituent peoples in the government as a protective mechanism against the possibility of outvoting, with further precision added to the key elements of the model.

3.3.8. Replacement of entities and cantons with territorially discontinuous multiethnic units endowed with legislative, executive, and judicial powers

Contents of the proposal

The proposal of a new constitution was formulated on the foundation of ‘Kreševo Declaration’, which was on 21 September 2007 adopted by six BiH Croat parties.¹⁰⁹ Declaration called for a departure from two-entity arrangement and reorganization of BiH on the basis of four equal constitutional units endowed with legislative, executive, and judicial authority, which should be constituted on the basis of geographical, ethnic, economic, transportation infrastructure-related, and other essential criteria. Key aspect of this proposal is in a great significance attached to the middle level of governance through which constituent peoples’ equality should be in a major part implemented. The proposal is also distinct in its idea that administrative units of the middle level of governance may be territorially discontinuous. Those units could also be ethnically mixed, but each should have a majority of one constituent people who in other units would have a minority status. The only exception to this rule is Sarajevo, which as Capital of BiH should have a special status. This proposal was later taken as an official political proposal by HDZ as the most influential Croat party of BiH.

109 Croat Democratic Union of BiH, Croat Democratic Union 1990, Croat Party of Rights of BiH, Croat Peasant Party of BiH, Popular Party of Progress through Work, and Croat Christian-Democratic Union of BiH.

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

Declaration claims as follows: »Equality of constituent peoples, Bosniaks, Croats and Serbs, at the level of BiH is secured through the following: the principle of proportionality as corrected by minimal and maximal quotas in legislative branch; the principle of parity in election and appointment of executive and judicial power, and other institutions of BiH; the principle of rotation in governance of the BiH institutions; and the principle of consensus in decision-making and of an efficient protection of the constituent peoples' interests in the areas where consensual decision-making is not foreseen.« One can conclude from this that a more elaborate implementation of the above principles would lead to full implementation of criterion 1. The principle of proportionality, together with clear ethnic/national majorities in the middle level of governance, should ensure a proportionate political participation of all constituent peoples as political communities. Parity, rotation, and consensus between the constituent peoples' representatives, as the principles of the functioning of political system, should ensure implementation of the principles of shared decision-making and co-agency at the state, and also at the middle, level of governance. The weakest spot of the model is in its reduction of the issue of protection of the rights of constituent peoples' members in the units in which they form a minority to their representation in the bodies of government, without a more specific elaboration on the issues of securing of representational legitimacy and of their consumption of their rights in the identity-related components of social life.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Within this model, criterion 2 can be fully implemented by amendments to the ethnic factor-related provisions of the election law, which should secure to all citizens, including those non-affiliated with constituent peoples, the candidacy for all the posts at all levels of governance. Introducing of minimal quotas of representation for this category of citizens as well, in accordance with the census, should ensure their election to a major part of the posts together with an increased political significance of the parties for which such citizens tend to vote. However, a

political decision on the shape of election rules to apply such quotas needs to be passed; the most convenient option would be to adapt such shape to the entire election system either based on territorial or non-territorial election units.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Implementation of this model should achieve the effects similar to those of the previous one in the sense of rationalization and symmetry of political system. However, clear ethnic/national majorities in the middle level of governance should reduce the risks implied by the previous model; Kreševo Declaration model does not foresee an approximately equal level of political representation of the constituent peoples at all levels,¹¹⁰ as the previous model does. The reference to minimal and maximal quotas for the legislative branch as a corrective mechanism to the principle of proportionality, and the protection of constituent peoples' interests even in the areas where consensual decision-making is not foreseen, suggests the conclusion that further elaboration and implementation of this model could create a system which is less liable to obstruction and blockage than one based on full parity at all levels of governance and not dependent on ethnic majorities in some units.

Conclusion

The principles on which this model is based can serve as a high-quality foundation for construction of the models that should satisfy to a satisfactory degree the three criteria. In addition to a specify elaboration of the principles related to election, constitution, and functioning of the bodies of government at the state and the middle level, the principles should be supported by operational mechanisms to guide management of resources by specific political communities/constituent peoples in the areas relevant to their identity and existence (education, culture, health-service, information). Due to specific features of BiH and post-war experience, such mechanisms should operate on a non-territorial basis,

¹¹⁰ The same level of representation of all constituent peoples in all bodies of government and all administrative-territorial units, regardless of the real percentage of the people in the unit population, directly undermines the principle of legitimate representation of constituent peoples.

which should also help to minimize the issue of territorial redesign and institutional autonomy that is sometimes abused to obstruct the system of political decision-making.

3.3.9. Upsizing cantons in accordance with demographic, economic, and geographical criteria with the tendency of associating the cantons populated by specific constituent peoples' majorities

Contents of the proposal

Within the group of similar models for FBiH redesign that, however, deviate considerably from the previous one in terms of operational approach, one is worthy of a special consideration; this is a model that explicitly acknowledges the category of constituent peoples and emphasizes the need to improve the balance between administrative-territorial units of FBiH by upsizing in accordance with the constituent peoples' majorities in each unit. Such a model should be considered primarily due to its opening of the possibility to elect specific constituent peoples' representatives by the vote of the very constituent peoples, which is a necessary precondition to the efficient securing of constitutionality and equality, and of the other political and other rights such status implies. The model we present here¹¹¹ is conceptualized with the aim of correcting the insufficiencies of the previous, 'Kreševo' model. It is based on the application of the principle of territorial discontinuity in formation of upsized cantons, which has a major role in the strengthening of the state cohesion of BiH.

The significance of the principle of discontinuity, on which both BiH entities are based, is not sufficiently emphasized in constitutional-legal or in political BiH debate. Due to the war and the inability of a major part of social actors to overcome the effects of the war in political sphere, the debate is often dominated by pre-political issues of the survival or disappearance of the very state. In such conditions the fact that territorially discontinuous administrative-territorial units, even those in which power-holders are inimical to the existence of the state, have no real capacity to endanger territorial integrity of the state is often neglected.

¹¹¹ This model was a working model of the expert team of IDPI, and its demographic-territorial statistical data are presented in Chapter 6 (Appendices).

According to the model, upsizing of FBiH cantons would lead to the formation of 2 large-size cantons and 1 district instead of 10 current cantons. Bosna Canton is formed by association of Tuzla, Zenica-Doboj, Sarajevo, Bosnia-Podrinje, and Una-Sana cantons; Herzeg-Posavina Canton would encompass the territories of current Herzegovina-Neretva, Western Herzegovina, Herzeg-Bosna, and Posavina cantons. Central Bosnian District would be formed on the territory of current Central Bosnia Canton. Republika Srpska should undergo no territorial change. **(See the map 2 at the page 396)**

As is the case today, disproportion between administrative-territorial units of BiH and FBiH (entities/cantons/districts) will be in a territorial sense considerable; however, comparative practice of federalism knows for some successful federation with even more considerable disproportions of the kind.¹¹² Similar disproportion, frequently found in federated states including the most prosperous ones, pertains also to the population size of individual administrative-territorial units as attested by the 2013 BiH census (see Chapter 6, Appendices).

The tendency of grouping the cantons with constituent peoples' majorities is very emphasized in this model, which is why in nearly all administrative-territorial units there would be a clear and recognizable majority of one of the constituent peoples. In Bosnia Canton Bosniak majority would be stronger than the Serb majority in RS; Croat majority in Herzeg-Posavina Canton would be higher than 2/3. The Central Bosnia District should have a special status due to the lack of clear majority of constituent peoples, and Brčko District should retain its current status due to the same reason. The percentage of constituent peoples' members who live in the administrative-territorial units in which they form a majority would be much higher than is the case today.

As today, the highest percentage of Serbs will be assembled within the entity boundaries of RS, whereas a majority of Bosniaks, ¾ of the total Bosniak population of BiH, will be assembled within Bosnia Canton. A bit less than 60% of Croats will be assembled within Herzeg-Posavina Canton, and a significant portion of the people will live in Central Bosnia District and in Bosnia Canton. It is interesting to note that 2/3 of the

112 In USA the most populated state, California, has a population of 38,332,521, while Wyoming has 582,658, which is 65,79 times less (<http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2013/tables/NST-EST2013-01.xls>); in Switzerland the disproportion between cantons is even more emphasized: Zürich Canton has a population of 1,408,575, Appenzell Innerrhoden Canton of 15,717, or 89,62 less (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/regionen/kantone.html>); In Germany the most populated province is Nordrhein-Westfalen with 17,571,856 population, and Bremen 657,391, which is 26,73 times less (http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb01_jahrtab1.asp).

ethnically non-affiliated citizens will be assembled in Bosnia Canton. Again, Croat population living in the administrative-territorial units with Croat majority should be relatively lower in percentage than is the case with the other constituent peoples vis-à-vis their own territorial units; however, compared to the current state of affairs, the Croat position would be significantly improved.

Political system, and primarily the election system, should be adapted to the administrative-territorial redesign. Three BiH Presidency members should be elected from three electoral units, with RS as one unit, Bosnia Canton as the second, and Herzeg-Posavina Canton as the third. Brčko District voters should vote in accordance with the current model, that is, with their entity citizenship – those with RS citizenship should vote in the RS electoral unit, and those with FBiH citizenship in one of the two FBiH electoral units; of course, the voters should officially declare which is the electoral unit in which they vote for the BiH Presidency member, which also pertains to the voters from Central Bosnia District.

The winners of the BiH Presidency election are the candidates that receive a majority vote (over 50% of the vote) in relevant electoral unit. If in an electoral unit no candidate wins a more than 50% majority, two highest-ranked candidates will be running in the second electoral round, which will be decided by a simple comparison of the votes (the winner is one who received a larger amount of vote). Two-round elections will enable each Presidency member to be elected by a majority vote of the relevant constituent people, while a significant, even potentially decisive, role will be given to the members of the constituent people who have no majority in some electoral units.

According to this model, BiH Parliamentary Assembly is composed of two houses, the House of Representatives and the House of Peoples, in which every decision should be supported by a majority in both houses. House of Representatives should have 90 members; 29 will be elected from 2 multi-member electoral units from RS territory, 58 will be elected from 3 multi-member electoral units including the two cantons and the Central Bosnia District, and 3 will be elected from Brčko District.

House of Peoples of BiH Parliamentary Assembly will have 58 members (17 Bosniaks, 17 Croats, 17 Serbs, and 7 Others). Determination of the number of members from constituent peoples, and from the group of ethnically non-affiliated citizens (Others), as per individual administrative-territorial units, will follow the results of 2013 census; hence, the more specific member composition should be as follows:

Entity / District	Serbs	Bosniaks	Croats	Others	Total
Republika Srpska	15	1	1	1	18
Federacija BiH	1	15	15	15	36
Brčko District BiH	1	1	1	1	4
Total	17	17	17	7	58

The House members from RS territory will be elected by RS National Assembly, while those from FBiH territory will be elected by the FBiH House of Peoples; and the members from Brčko District will be elected by the District Assembly.

FBiH Parliament will be composed, as today, of two houses – the House of Representatives and the House of Peoples, in which every decision should be supported by a majority in both houses. The House of Representatives will be composed of 60 members to be elected by the formula of proportional representation, with each electoral unit giving a number of representatives in accordance with the voter population. The boundaries of multi-member electoral units should coincide with the external boundaries of the cantons and districts of FBiH; it should also be possible to form a larger number of electoral units within the cantons in order to secure institutional representation of some parts of the cantons and approximate balance of electoral units per size of both voter population and representatives.

The House of Peoples of FBiH will be composed of 50 representatives (15 Bosniaks, 15 Croats, 15 Serbs, and 5 Others); determination of the number of members from constituent peoples, and from the group of ethnically non-affiliated citizens (Others), as per individual administrative-territorial units, will follow the results of 2013 census; hence, the more specific member composition should be as follows:

BiH Federation	Bosniaks	Croats	Serbs	Others	Total
Bosnia Canton	13	2	8	3	26
Herceg-Posavina Canton	1	10	6	1	18
Central Bosnia District	1	3	1	1	6
Total	15	15	15	5	50

FBiH House of peoples representatives will be elected by the cantons and Central Bosnia district; reduction of their number (15 instead of the current 17 per constituent peoples, and 5 instead of the current 7 from Others) is not of such a proportion as to endanger realistic and diversified political representation of the constituent peoples and the Others.¹¹³

RS National Assembly, under this model and if one seeks a consistent and symmetrical proportion between the voter population and the size of representation, should have 60 members; the Council of Peoples of RS will have 24 members (7 Serbs, 7 Bosniaks, 7 Croats and 3 Others). According to the same criterion, the Parliament of Bosnia Canton should have 50 members, Herceg-Posavina Canton Parliament 40 members, and Central Bosnia District Parliament 30 members.

**ASSESSMENT OF THE PROPOSAL IN ACCORDANCE
WITH THE AFOREMENTIONED CRITERIA:**

Criterion 1: true institutional equality of constituent peoples

The very grouping of FBiH cantons with the purpose of securing of both Bosniak and Croat majorities in the same number of newly-formed cantons, together with the continued Serb majority in RS, should contribute strongly to the possibility of efficient and equal enjoyment of constitutionality by the three constituent peoples. Implementation of two-round election system for BiH Presidency members should secure a significant political role also to the parties representing the interests of all constituent peoples in those administrative-political units in which a people is not in a majority. Even if they do not reach the second election round, which should not be legally prevented, the candidates of such parties and their electorate could, by redirecting their vote, decisively influence the outcome of presidential elections in their electoral unit. On the other hand, the increase of the BiH House of Peoples representatives from the current 15 to 58 should enable a more realistic and diversified political representation of each

113 One ought to emphasize that the number of representatives of specific peoples in the House of Peoples, who are elected from specific administrative-territorial units, is not determined by the ratio in population size of the peoples' members per administrative-territorial unit (e.g. the ratio between Bosniaks, Croats, Serbs, and Others in Central Bosnia District), but by the ratio between the size of a people's members population living in a specific administrative-territorial unit, on the one hand, and the total population size of the people's members living in entire FBiH, on the other (e.g. Croat population size in Central Bosnia District relative to the total Croat population of FBiH, Bosniak population size in Central Bosnia District relative to the total Bosniak population in FBiH, etc.).

constituent people and Others, because a larger number of political parties could be represented in the House. The rights related to identity-based needs of constituent peoples' members living outside the unit of their co-national majority should be, within the frame of this model, secured through non-territorial models.

Criterion 2: the right of all citizens to elect and be elected

Implementation of this model will secure a direct representation of Others in BiH House of Peoples, which is not the case today, and this will also help implement the ruling by the European Human Rights Court in 'Sejdić-Finci' case. Furthermore representation of Brčko District citizens to BiH House of Peoples will be secured, which is not the case today; currently in the House are represented only the District citizens who elect the representatives to the RS National Assembly, which then indirectly elects representatives to BiH House of Peoples. Brčko District citizens who vote for FBiH House of Representatives remain not represented in either BiH or FBiH House of Peoples since they do not vote for FBiH cantonal assemblies.

Criterion 3: relative simplicity, transparency, manageability, parsimony, and efficiency of internal arrangement

Implementation of this model will simplify and rationalize the currently very complex administrative structure of FBiH, but it will also retain asymmetry vis-à-vis the other entity. There may be some problems in the sense of denial of legitimacy to the highest bodies of governance, and thereby to the entire political system, if there will be more massive politically motivated streamlining of some constituent peoples' members from Central Bosnia District to acquire election right in the cantons, hence in electoral units, in which their people is not in majority. Due to population size, esp. of Bosniak electorate, in this area, such actions could again prevent Croats from implementing their right of election of their own representative in BiH Presidency. On the other hand, legal obstacles to such action could again lead to ethnicity-based right of candidacy for the BiH Presidency posts, which is opposed to the European Human Rights Court Ruling.

Conclusion

The most relevant conceptual objection to this model could be in insistence upon equal institutional treatment of both current FBiH cantons in which there is no clear 2/3 majority of a constituent people – Central Bosnia Canton (59.3% Bosniaks) and Herzegovina-Neretva Canton (52.1% Croats). In conceptualizing this model the former is transformed into Central Bosnia District while the latter is added to Herzeg-Posavina Canton. Justification for such an approach is found in undeniable numerical supremacy of Bosniaks in FBiH (71.6%) and in the above analyzed cases of political abuse of such supremacy with the purpose of unconstituting of the Croat constituent people. Additional justification can be found in the fact that the failure to include one of the two cantons into an upsized Croat majority canton would reduce the number of Croats living in a Croat majority canton to 40% of the total Croat population in FBiH (Western Herzegovina Canton 19%, Herzeg-Bosnia Canton 13.4%, and Posavina Canton 7.6%), which would suppress Croat political subjectivity and disable them from autonomous decision-making and agency as the key attributes of constitutionality. A part of the institutional mechanisms outlined through the analysis of the model can be combined with other mechanisms as parts of some other models of BiH and FBiH redesign to improve their quality in light of the three fundamental criteria.

4. Proposal of Institute for Social and Political Research (IDPI) for FBiH and BiH redesign with the aim of securing institutional equality of constituent peoples

4.1. New theoretical-value guided frame

It is clear from previous considerations and comparative analyses that the relationship between various levels of governance, from local to the state level, as well as the overall relations between political representatives of constituent peoples as a part of the process of constitution and operation of the bodies of governance, are the key issue for BiH as a multiethnic state with three constituent, constitutionally equal peoples. The issue poses the hardest obstacle to the establishment of fundamental political consensus in the country, which is a necessary precondition to normalization and progress in all areas of social life, including BiH foreign relations primarily with its neighbors. Systemic obstacles to such a consensus are built into the current constitutional frame of the state. Hence, we need to redesign entire BiH into a unified, democratic, and viable federation firmly integrated into both EU and its neighborhood, on the basis of comparative perspective gained from constitutions of multicultural democratic states throughout the world.

Comparative analysis and evaluation of the publicly presented models for BiH redesign suggests that the views of relevant social-political agents on this issue are firmly opposed, since they are primarily determined by their affiliation with specific constituent peoples. The sharpest differences in views, apart from those related to various levels of governance and to the relation between political representatives of constituent peoples, revolve around the following questions:

- political relevance of the affiliation with BiH constituent peoples, where the principles of recognition of collective, identity-related

rights are often unnecessarily opposed to the democratic principle 'one man, one vote' despite the fact that, in democratic-federalist practice, the principles are shown to be mutually reconcilable.

- territorial demarcation of administrative-territorial units at the middle levels of governance, which is often seen through the prism of recent history in which the very survival of BiH state, and its territorial integrity, was brutally undermined, and also through the prism of positioning of the sections of constituent peoples outside the administrative-territorial units in which they form majorities; this is often wrongly interpreted as irreconcilable to the constitution-based constitutionality of all peoples throughout BiH territory.

Due to the sharp conceptual differences between views of the current constitution, and also of the future, otherwise highly desirable BiH redesign, the application of comparative perspective to such redesign should lead to specific institutional solutions within a broadly interpreted concept of federalism, with a special focus on the federalism's BiH aspects and variations that are often neglected, but potentially highly useful; such aspects need to be based on creative and historically and theoretically well-founded, and realizable, concepts.

Such concepts primarily involve familiar territorial and, thus far neglected, non-territorial aspects of federalism that include institutional autonomy and consociation, which are to a significant degree already built into essential elements of BiH constitutional frame (but are also removed from it through enforced constitutional amendments); they also include the concept of non-territorial autonomy (NTA), which provides for a mechanism of protection of constitutionality and equality of peoples and citizens in identity-related issues. Having in mind that BiH is a country of highly diversified ethnic composition, the concept of NTA will be elaborated into a specific institutional model, which needs to be applied together with a complementary territorial model of BiH redesign, which is offered in this chapter. In addition to the NTA-model, which is new to BiH, the proposed model of territorial redesign will be founded on the theory of, and value-driven by, the notion of constituent majorities and minorities, which is directly implied by the constitutional category of constituent peoples and of ethnically-based administrative-territorial make-up of the country. Hence, prior to detailed elaboration of the institutional-territorial model of BiH redesign, which is elected as the most acceptable from

the viewpoint of the aforementioned fundamental criteria, two new and general theoretical-value guided concepts will be considered.

4.1.1. Constituent majorities and minorities: the first new general theoretical-value guided frame

Based on the analysis of foundational principles of BiH constitution, and of specific modalities of application and implementation of such principles both in legal frame and in social-political practice of local and international actors, one can conclude that some portions of the constitution do not provide a sufficient protection of such principles; some laws, including the election law, even directly violate the constitutional principles, which gives effect to some extremely negative social-political practices. The following are the most harmful of such practices:

- *Election of Croat BiH Presidency member by Bosniak majority vote, which is enabled by the election law that does not foresee some special FBiH electoral units for the election of Croat and Bosniak Presidency member; this in itself is not opposed to the letter of the constitution, which is in this aspect insufficiently articulated; however, it is opposed to its spirit founded on the category of constituent peoples;*
- *The possibility to elect the FBiH Presidency and Government without support by legitimate representatives of Croat majority will, which is enabled by enforced amendments to FBiH Constitution; such amendments do not protect or implement constitutionality of the peoples, despite the fact that they call on such constitutionality, which makes them both meaningless and anti-constitutional.*

The enforced amendments (passed in 2002) have practically removed the constitutional position that Croats enjoyed equally to Bosniaks in FBiH, and thus in BiH as a whole. This was performed primarily by relativizing the principle of legitimate representation in FBiH House of Peoples through the amendment which reads that at least one member of a constituent people must be elected from each canton regardless of the size of the people in the canton. Such disproportion in cantonal quotas has created the possibility of Bosniak election of a major part of Croat representatives, as a disproportionately high number of Croat representatives is elected in the cantons with an extremely low Croat

population. That is why Croat representatives to the House of Peoples' Croat club from those cantons are elected by the parties voted for by Bosniak majority vote. For instance, the assembly of Bosnia-Podrinje Canton elects 17 Croat representatives (5.88% of the Croat club), whereas on the territory of the canton, according to 1991 census, the Croat population was 0.2% of the total number; a realistic estimate today is that now only 5 Croats live in the canton with 25300 population (cca. 0.02%). The solution to this problem should be sought in amendments to the constitution and the election law aimed at territorial or non-territorial electoral unit for election of Croat representatives; or, in the case of continued application of indirect election method to the FBiH House of Peoples, at the narrowing of the right of election of Croat representatives to the assemblies of the current or newly-formed administrative-territorial units with a Croat majority.

The second change that has fully relativized the original role of the FBiH House of Peoples, as a body through which legitimate political will of constituent peoples is manifested, was introduced through the amendment that downsized the quorum at the House from one half to one third of the members of each club. Here we remind that, at the clubs of Bosniaks, Serbs, and Others, Bosniak parties are in position to elect at least two thirds of the representatives.

Those changes have produced the condition in which the parties voted for by Bosniaks can elect, through their parliamentary majorities in the Bosniak majority cantons, 6 out of 17 representatives, that is, one third of Croat representatives in the Croat club of FBiH House of Peoples, which is a minimum required for the passage of a decision in the club when a majority is secured in other clubs, regardless of Croat political majority will at the Croat club.

As to other clubs, introduction of the Serb and the non-affiliated citizens' Club into the FBiH House of Peoples has created the condition in which the parties voted for by Bosniaks can much easier than in the case of Croat club elect an even higher portion of representatives to those clubs (12 of 17 members of the Serb club, and 5 of 7 of 'Others'). In such a condition, a dominant Bosniak political will manifested through a majority in three clubs, together with the Bosniak control of one third of Croat club, can elect the highest FBiH officials (President, Vice-presidents, and Government) in FBiH House of Peoples. This leads to the possibility of determination of majorities in FBiH House of Representatives by the very population structure of FBiH (75% of Bosniaks) without consent by legitimate political representatives of Croats.

Hence, the adding of the Serb and ‘Others’ club has, despite the formal reliance on full implementation of the constituent peoples’ decision by BiH Constitutional Court, contributed to the unconstituting of the entire people – Croats, instead of institutional securing of constitutionality of all peoples and citizens throughout the BiH territory; by the time, Croats have enjoyed constitutionality at FBiH and thus BiH level. Serbs, who both earlier and now enjoy their constitutionality at RS and thus BiH level, gained nothing through the amendments because their numerical size in FBiH simply prevents them from electing their own representatives to FBiH House of Peoples within the described institutional frame; and the ‘Others’ gained nothing due to their own lack of capacity. The only formal ‘winners’ are Bosniaks. The unconstituting of Croats has laid bare the absurdity inherent in the fundamental flaw of the very constitution as couched by the phrase »two entities for three constituent peoples«.

4.1.1.1. Justification of the category of constituent majorities and minorities in relation to the general notion of constitutionality

BiH Constitution cannot be classified in simple terms by the use of ordinary constitutional-legal categories. However, the most pertinent description is as a (con)federation of two entities, i.e. a federation of constituent peoples and ‘others’, that is, the citizens who are not affiliated with constituent peoples. BiH Federation is in the same fashion a ‘federation’ of cantons, i.e. a federation of constituent peoples founded by a contract between the peoples.

In other words, BiH is a federation of entities the function of which is to secure the status of constituent peoples at sub-state (entity) level, and then, by the means of an adequate election system, at the state level. On the other hand, FBiH is an entity whose function is to secure the status of constitutionality to Croats and Bosniaks as co-founders of the entity, and this function remains in force as it gives *raison d’être* to the entity.

When viewed authentically, considering the political circumstance of their adoption and demographic changes brought about by war, both Washington and Dayton agreement dealt with the issue of the status of territorially concentrated majorities of constituent peoples. This is confirmed by the fact that, in the process of Washington-Dayton-based

redesign of BiH, the most relevant criterion of administrative-territorial organization was of ethno-demographic character, which is attested by the population composition of then introduced units (RS dominated by Serb population, and FBiH cantons constituted through the following formula: five Bosniak majority cantons, three Croat majority cantons, and two mixed cantons, with some mechanisms of shared decision-making at the central level). Even the preambles to the entity constitution, until the period of the passage of BiH Constitutional Court decision on constituent peoples, were explicit in such a regard. The decision, in its operational part, called for removal of the provisions on the RS as a 'state of the Serb people', and on FBiH as an entity of Croat and Bosniak peoples, as normative obstacles to the affirmation of constitutionality of peoples throughout the BiH territory. In its intention the decision relied on an expected positive and full implementation of Annex VII of Dayton Peace Framework concerning the return of refugees and displaced persons.

Such a character of the decision was a result of the intention to divorce the identities of constituent peoples from specific entities and even cantons, under the assumption that full implementation of Annex VII will issue in creation of multiethnic federal units that should 'reverse' the results of ethnic cleansing and forced removal of the civilian population. However, 15 years after the passage of the decision, ethno-demographic conditions have not only remained the same; it was noted that, instead of return, an additional homogenization of constituent peoples in the entities and cantons took place. Hence, it turned out that the decision, apart from a merely symbolical level, and also Annex VII, suffer from some inherent limitations, hence cannot be implemented with the goal of reversing BiH state and society back to the pre-war condition. Having such developments in mind, one need to conclude that the decision itself has not affected political reality to the degree which could enable us to call it justified. As a significant normative act, the decision today deviates from reality to the extent it deviated at the time of its passage, hence it failed to act as a mechanism of convergence between political reality and the norm of peoples' constitutionality. On the contrary, it has relativized the importance of the norm by implications that aimed not to implement truly constitutionality, but to overcome it, which proved unsuccessful and counterproductive.

However, the fact remains that peoples' constitutionality is a foundational constitutional category that cannot be divorced from

constitutional and administrative-territorial design of BiH. Drawing on the fact, and taking into consideration the elements of the Court decision that principally acknowledge actual minority-majority-related status of, and relationships between, constituent peoples, the only way to affirm peoples' constitutionality within the given frame is to adapt consistently the notion of constitutionality to factual social-demographic conditions. Generally speaking, each state needs to know what is it that it possesses, and, among other things, which identity-based communities live on its territory and what are their needs. Besides, the imperative of protection of collective rights is a direct consequence of BiH Constitution; hence it is surprising that the Court decision devoted such a small space to this fact.

In countervailing the decision in this aspect, one should acknowledge that the basic precondition for practical-political affirmation of peoples' constitutionality and equality is through acknowledging the fact that the notion is built into the current BiH design, and that it pertains to both entities and cantons. It is only through such a position that one can implement the formal commitment in the Court decision to apply constitutionality throughout the BiH territory. In considering the fact that entities and cantons serve primarily the function of securing of constitutionality to the majority of each of constituent peoples, we need to pose the question of the available mechanisms that can be legitimized by the formal intention of the decision to secure full constitutionality to the constituent peoples and other citizens on entire BiH territory.

The only normative starting point for the taking of such direction is in introduction of the phrase 'constituent minorities' as opposed to 'constituent majorities' the status, and equality, of which is already addressed by the current administrative design of BiH. The term 'constituent minorities' could be used as *terminus technicus*, that is, as an auxiliary concept for the purpose of legal-political categorization of minority constituent peoples' communities in entities and cantons.

At a logico-semantic level of the notion of constitutionality, the categorization along constituent majorities and minorities is a contradiction in terms. However, when it is related to actual frames of social-political design, it ceases to be contradictory. In other words, when one speaks in terms of constituent majorities and minorities, one needs to specify exactly the level/frame to which the terms apply (for instance, Croat or Bosniak constituent minority in RS, or Serb constituent minority in BiH Federation, or Bosniak and Serb constituent minority in Herzeg-Bosnia Canton). Hence, when it is used as term of general categorization,

the concept of constitutive majority or minority needs to be put under quotation marks or clarified as an auxiliary concept that is employed for practical legal-political purpose, as the idea of constitutionality pertains to the totality of the people to which it is attributed and to the entire space populated by the people (State).

In such a sense, conceptually speaking, constitutionality is an absolute notion that does not allow for degrees or differentiated interpretation or application. However, apart from the status-related implications, it has also relational ones that concern horizontal relations between constituent peoples without which it is only partially realizable, and which can be characterized in each administrative-political unit as constitutive of minorities or majorities. In this sense the introduction of categorization of minorities and majorities serves strongly the function of addressing the status-related and relational implications of general constitutional notion of constitutionality, that is, of achieving the ultimate goal which is in equality of all constituent peoples and also of the citizens under the umbrella of full constitutional-normative and international legal legitimacy.

4.1.1.2. The way of overcoming the problem on the basis of constitution itself

It is obvious that the constitutional amendments imposed by Wolfgang Petritsch, and the election law provisions derived from them, were used as a tool of unconstituting of Croats in FBiH and also at BiH level. In the same way was abused the Constitutional Court decision on constituent peoples, which not only failed to achieve its basic goals, but the interpretation of which, and practical application, widened and aggravated political inequality of Croats as one of the three constituent and constitutionally equal peoples. Negative effects of such a practice can be eliminated and prevented only if one endorses a logical fact that peoples' constitutionality involves also the issue of their majority-minority status in different administrative-political and territorial units.

The category of majorities within constituent peoples on certain territories is referred to in article I/1 of FBiH Constitution, which by the period of enforced amendments reads as follows:

(1) Bosniaks and Croats, as constituent peoples, together with the others, and the citizens of Republic of Bosnia-Herzegovina, while realizing their sovereign rights, are hereby reshaping the internal structure of the territories with

Bosniak and Croat majority populations in Republic of Bosnia-Herzegovina into Federation of Bosnia-Herzegovina which is composed of federal units with equal rights and responsibilities.

Constitutional amendments from 1996 have retained the category of Bosniaks and Croats as FBiH constituent peoples:

(1) Bosniaks and Croats as constituent peoples, together with the others, and the citizens of Bosnia-Herzegovina from the territory of Federation of Bosnia-Herzegovina, while realizing their sovereign rights, are hereby transforming the internal structure of the Federation of Bosnia-Herzegovina as defined by Annex II of General Framework for Peace, so that the Federation of Bosnia-Herzegovina is composed of federal units with equal rights and responsibilities.

It is only 2002 enforced amendments that have given the status of constituent people in FBiH to Serbs too; but, their effects were purely formal, not really contributing to improvement of the status of the people in FBiH; also the fact that the people enjoy their constituent rights to a largest degree in RS was fully neglected. Additionally, the new amended provision has deleted the reference to peoples' sovereign rights and to federal units (cantons) as constituent parts of FBiH. This has produced vagueness in preamble to FBiH Constitution as to what, or who, are the real agents of a federal system, which tends to diminish its federal character. Without explicitly mentioned territorial federal units, the only factor supporting the interpretation of the provision in the spirit of constitution is again in peoples' constitutionality. However, the impact of the provision is significantly reduced by direct denial of sovereignty of each constituent people's rights, which is irreconcilable to the implications of constitutionality as fundamental constitutional category. This is why the said amendment has, paradoxically, produced inconsistency of the system instead of reducing or eliminating it fully.

(2) Bosniaks, Croats and Serbs as constituent peoples, together with the others, and the citizens of Federation of Bosnia-Herzegovina equally order Federation of Bosnia-Herzegovina as defined by Annex II of General Framework for Peace in Bosnia-Herzegovina.

By the period of enforced amendments, Article V/1/1 of FBiH Constitution reads as follows:

Cantons with Bosniak or Croat majorities may establish councils of the cantons to coordinate their policies and actions in the matters of common interests to their communities in order to report to their representatives at the House of Peoples. The councils may establish coordinating bodies, such as committees and working groups, to exchange information and harmonize activities of the

cantons in implementing their responsibilities, but may not include military or political agreements.

Categories of national majorities and minorities are also obvious in Article V/1/1/(2) of FBiH Constitution:

(2) Each canton may transfer its responsibilities related to education, culture, tourism, local business and charities, radio and TV, to municipalities on its territory, and has the duty to do so when the population of a municipality is not of the people who are in a majority of the canton as a whole.

Amendments to this article retain the categories of national majorities and minorities:

(2) Each canton may transfer to a municipality, or a city, its powers related to education, culture, tourism, local business and humanitarian work, and radio and TV, and has the duty to do so when, as to the ethnic composition, the majority people of the municipality is not a majority in the canton as a whole.

One of the enforced amendments, LXXXI, has additionally emphasized constitutional relevance of participation of some constituent peoples in some cantons. Among other amendments to Article V.3.8 of FBiH Constitution one reads as follows:

(4) As an exception to the provisions of item 3 of this article, in the cantons in which, according to the latest census, each of the two, or more, constituent peoples amounts to 30% of the canton population, the government is confirmed by two-third majority vote in the legislative body of the canton.

High Representative, Paddy Ashdown, has further, in implicit terms legitimized the category of constituent peoples' majorities and minorities by adding the following article to his 2004 constitutional amendments related to Mostar City Administration:

Having in mind the need to strengthen administrative, functional, and legal unity of Mostar City in the way that improves efficiency in servicing citizens, and guarantees enjoyment of basic rights to all citizens, and also enables enjoyment of collective rights to constituent peoples and prevents domination by a part of Mostar population....

A part of Amendment CIV, which has in 2004 amended Article VI.3, has perhaps in most explicit terms confirmed the category of constituent peoples' majorities, which logically indicates also the existence of minorities:

Municipal head or the chair of municipal council in municipalities or municipal councils of multi-ethnic composition cannot be from the same constituent people, or from the others, except in the municipalities in which a constituent people makes more than 80% of the population, in accordance with the latest BiH census.

4.1.1.3. Theoretical and value-guided justification of the proposed models in relation to a majority or minority status of constituent peoples

Despite the enforced constitutional amendments that diminish and relativize the role of constituent peoples, a full analysis of constitutional indicators that clearly consider the majority-minority relations between constituent peoples at various administrative-territorial levels suggests the following:

Theoretical and value-guided justification of the models of FBiH and BiH redesign needs to acknowledge the fact of minority or majority status of the parts of constituent peoples, and use it as a foundation to shape their legal status, which needs to be defined constitutionally in the way that will fully implement the Constitutional Court decision on the peoples' constitutionality throughout the BiH territory.

This can be performed by combining relative majority- or minority-related qualification of the parts of constituent peoples in specific administrative-territorial units, on the one hand, and the category of their absolute constitutionality at the level of BiH and specific entities, on the other; i.e. by adding explicit constitutional categories of constituent majorities and constituent minorities to the constitution. In such a sense the parts of constituent peoples will have a more clearly, and more functionally, defined status in some administrative-territorial units at various levels of governance, which is a precondition to a design and application of the model that will secure a true enjoyment of constitutionality to constituent minorities.

The state level:

State	Bosniaks	Croats	Serbs
Bosnia and Herzegovina	Constituent majority	Constituent majority	Constituent majority

The entity level:

Each constituent people (Bosniaks, Croats, and Serbs) is constituent majority in one entity, and constituent minority in the other.

Entities	Bosniaks	Croats	Serbs
Federation BiH	Constituent majority	Constituent majority	Constituent minority
Republika Srpska	Constituent minority	Constituent minority	Constituent majority

FBiH – cantonal level:

Canton	Bosniaks	Croats	Serbs
Sarajevo	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
Tuzla	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
Zenica-Doboj	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
Una-Sana	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
Bosnian-Podrinje	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
Central Bosnian	Constituent majority	Constituent majority	Constituent minority
Herzegovina-Neretva	Constituent majority	Constituent majority	Constituent minority
Western-Herzegovina	Constituent minority	Constituent majority	Constituent minority
Herceg-Bosnia	Constituent minority	Constituent majority	Constituent minority
Posavina	Constituent minority	Constituent majority	Constituent minority

4.1.1.4. Institutional guarantees of constituent minorities' participation in the bodies of government

The status of constituent minority should provide a people with some constitutional guarantees. As to minimal participation in the bodies of government at some level, such guarantees need not assume the shape of full parity with constituent majority or the shape of unconditionally guaranteed participation in government. They may be implemented in the form of positive discrimination, e.g. by lowering the election criteria ('threshold') for participation in representative bodies (legislative branch) and by minimal quotas in executive branch for political representatives from a constituent minority. As the ultimate solution, some fixed quotas could be determined for constituent minorities in accordance with their share in population at a local level; or perhaps a higher degree of participation, in which case one should exactly determine the range of powers, procedures, and complete correlation between the representatives, or

representative bodies, of constituent minorities and the institutions of local governance, which brings us near to the model of local territorial autonomy or non-territorial autonomy.

The same or similar guarantees can be secured also if the current administrative-territorial structure of BiH and its composite parts remains in place, or if BiH or FBiH is fully and consistently federated, in which case each of the constituent peoples will be a majority in one of the federal units within BiH or FBiH (entity, cantons, or upsized canton). Of course, in the latter case we should redefine the majority-minority status of the parts of constituent peoples as follows:

State level:

State	Bosniaks	Croats	Serbs
Bosnia and Herzegovina	Constituent majority	Constituent majority	Constituent majority

The level of federal units within BiH or FBiH:

Federal units (FU)	Bosniaks	Croats	Serbs
FU with Bosniak majority	Constituent majority	Constituent minority	Constituent minority
FU with Serb majority	Constituent minority	Constituent minority	Constituent majority
FU with Croat majority	Constituent minority	Constituent majority	Constituent minority

In this the guarantees related to minimal participation of constituent peoples in the bodies of government in the form of positive discrimination should be given as a part of the process of introducing territorial electoral units in which one constituent people will be a majority per unit. On the other hand, in the case of introduction of non-territorial electoral units for each constituent people, the mechanisms of positive discrimination for constituent minorities will be unnecessary because all members of each constituent people will belong to their electoral unit regardless of administrative-territorial unit of their residence, except in the case of elections for the bodies of administrative-territorial units in which the said members have the status of constituent minority.¹¹⁴

114 An example: in the case of non-territorial electoral unit for the election of Croat member of BiH Presidency, and for the election of representatives to the Croat club in FBiH and BiH House of Peoples, the Croats from Zenica-Doboj Canton will enjoy positive discrimination exclusively in the process of election for cantonal assembly; the same applies to Bosniaks in Herzeg-Bosnia Canton and to Serbs in Herzegovina-Neretva Canton.

4.1.1.5. Institutional guarantees to secure the rights and satisfy the needs of constituent minorities in the identity-related areas

Apart from the participation of constituent minorities in the bodies of government, and regardless of the nature of constitutional and administrative-territorial (re)design, such minorities need to be given institutional guarantees to protect their rights in the area of identity-related public services – education, culture, health, and communication. Such mechanisms will be elaborated in more detail in the chapter on NTA; here it is important to emphasize that all constituent minorities should enjoy such protection in all administrative-territorial units in which their status is one of constituent minority.

However, a constitutional design should determine the level or aspect of governance which is responsible for implementation of the rights, and the satisfaction of needs, for each constituent minority in this area. If the current design remains in place, a coordinating body of all administrative-territorial units in which a people has the status of constituent majority will be responsible for financing and administering the rights and identity-related needs for the people with the status of constituent minority.

Hence, for instance, as to the rights and needs of Croats in RS, or in Zenica-Doboj, Tuzla, Sarajevo, Una-Sana, and Bosnia-Podrinje Canton, there should be a coordinating body to dispose of financial means from FBiH budget and from Western-Herzegovina, Herzeg-Bosnia, Posavina, Central-Bosnian and Herzegovina-Neretva cantons. Similar solutions should be applied to Bosniaks and Serbs in all the units in which they have the status of constituent minority; and for Serbs specifically, there should be a coordinating body of RS to finance the needs from RS budget; as to Bosniak needs and rights, there should be a coordinating body to dispose of financial means from FBiH budget and from Bosniak majority cantons' budgets.

Additionally, the citizens with the status of constituent minority should have the right to vote for the membership of the coordinating body that deals with their identity-related rights and needs. Such elections should be held within the frame of non-territorial electoral units regardless of the issue of territorial and institutional (re)design of BiH and/or FBiH. Of course, if BiH and FBiH were consistently federated, each federal unit should have the right to establish and finance the body responsible for such rights and needs of 'its own' constituent minority in the other units.

In each of the analyzed models of constitutional and administrative-territorial (re) design, the state level of BiH, which is unquestionable and at which the three peoples all enjoy the status of equal constituent majority, should co-finance and control the standards of operation of all the coordinating bodies.

4.1.2. Non-territorial autonomy (NTA): the second new general theoretical-value guided frame

Chapter 1 of this study explained why multinational federalism offers a most optimal concept of organization and frame in which we need to continually affirm equality of the peoples throughout BiH based on their constitutional status. It is a constitutional imperative and commitment to create some solutions that offer the possibility of practical implementation of peoples' constitutionality. For this the only guarantee is in a sustainable model that should secure to constituent peoples symmetric capacities and approximately equal rights in the areas of self-agency and co-agency as basic pluralist-federalist principles.

Chapter 3, in which we assessed various federalist and non-federalist models of BiH design in accordance with some criteria, to determine their ability to implement practically the constitutional category of peoples' constitutionality, we identified various both negative and positive features of those models with the latter's focus on territoriality. Relevance of the territorial aspect is implied by the fact that the members of specific constituent peoples in specific administrative-territorial units, regardless of the current or future status of such units (entities, cantons, regions, etc.), simply due to the members' numerical size, assume a specific position vis-à-vis the members of the other peoples. Hence it is necessary to elaborate in theoretical and practical terms some models based on non-territorial principle with the aim of implementing the rights of the citizens who are members of constituent minorities in all administrative units and throughout BiH territory.

It is necessary to emphasize that the models of administering constituent minorities' rights that are based on non-territorial principle could be applied as a part of any model of administrative-territorial and constitutional design of BiH. This should relax the chronic political tensions, and perhaps resolve the conflicts, that are generated by a deep mistrust of those parts of constituent peoples that today have a minority status. Constituent minorities simply do not trust the bodies of governance in the

administrative-territorial units that are dominated by political representatives of the majorities. It is not impertinent to claim that any model of territorial and constitutional redesign, which is not supported by non-territorial models as a corrective back-up, is very likely to be declined. Hence non-territorial models need to be conceptualized in the way that will make them compatible with all models of constitutional and territorial design, in order to propose some comprehensive, unified and symmetrical solutions, and also to balance the positions of constituent peoples in order to frame an efficient solution to the nationality/ethnicity-related issues of BiH.

Multinational federalism offers a conceptual frame for NTA in BiH the latter is verified by peoples' constitutionality as a basic constitutional fact. In other words, BiH Constitution in its preamble refers to constituent peoples as constitution-makers. Additionally, multinational character of BiH is a social fact because over 95% of the citizens identify themselves as affiliated with one of the three constituent peoples. Hence all legal and practical implementations and organization of social-political life in BiH must respect peoples' constitutionality as a fundamental constitutional category. On such premises and on the basis of the above analysis of the proposed models of BiH and FBiH redesign, we should conclude that an efficient and full equality of constituent peoples and all citizens cannot be implemented without the principles and mechanisms of NTA.

Related to this, NTA involves a practical application of federalist solutions based on the idea of autonomy of individual as a member of specific identity-based community instead of autonomy of territories. In BiH constituent peoples are such identity-based communities. NTA normally places emphasis on the protection of culture and identity of minorities, which is the case with unitary states that profess to be multiethnic. As BiH is a multinational federation, based on the fact that it is constituted by three constitutionally equal political peoples, NTA must offer the solutions for equality of constituent minorities not only in the area of culture and identity, but also of political and economic elements. Hence, while looking deeper into non-territorial federalism and personal autonomy, it is necessary to consider a wide spectrum of institutional-procedural and normative mechanisms to protect the identity and social status of constituent minorities and strengthen their capacity within the institutions related to the affirmation of their identity, and also of their constitutional status; all of his should support the function of economic, social, and cultural sustainability of all the citizens throughout BiH.

Practice thus far has demonstrated that the need for some elements of non-territorial federalism normally arises when it is necessary to

determine the status of a number of persons who live outside the boundaries of a federal unit in which the members of their community are in a majority (e.g. the members of Francophone community living outside of Quebec). In such cases the care and responsibility for the wellbeing of the members of the community who live outside of their own national-territorial unit is normally assigned to the bodies of federal (state) level of governance or to the federal unit in which members of the community are in a majority.

NTA is applied in both unitary and federal states. In unitary states it serves to protect national minorities, their tradition, culture, lores, language and similar, while in federal states it serves to protect territorially dispersed members of constituent communities in the areas in which the latter are in a minority. Unitary European countries with extremely evolved mechanisms of NTA built into their constitution and legal framework include Estonia, Hungary, Slovenia, and Finland, and also the neighbors of BiH, Croatia and Serbia. On the other hand, multinational federations that employ NTA as an auxiliary mechanism of the protection of language minorities include Switzerland and Belgium. When it comes to resolving of the issues of national minorities, it is possible to focus on elimination of various forms of discrimination; in multinational federations, however, the challenges are more complex due to the need to take a balanced approach to coordination of constituent communities within the state organization, and also to secure their social-political sovereignty and liberty. Hence, in federal systems NTA rests on the need to adapt common structures of a federal state to specific needs of multinational state.

In a normative sense, NTA aims to secure full autonomy of minorities so as to enable them to consume their collective rights and develop freely as identity-based communities. In unitary states, in which constituent ethnic group, which is a majority, is clearly specified, and which can be called 'fundamental people', autonomy is secured to minorities by giving them space for autonomous rule over their own affairs. However, in federal states such autonomy does not suffice. Since constitutions of multinational federations acknowledge several constituent territories and/or communities, either of linguistic, ethno-cultural, or of some other determination, one needs to construct a system which guarantees equality and reciprocal solutions for all the members of constituent communities/peoples.

Basically, federalism is founded on a territorial principle which makes it universally recognizable. However, in multinational federalism territorial units are not their own purpose; in a sense their character is ambivalent. In other words, normally they do not have their own

identities because they are narrowly tied to dominant identity-based communities that populate them. Each constituent community has a majority in some administrative-political units to which they are especially attached and through which they effectively protect their own interests in the shared bodies and by participating in the process of shared decision-making. However, territorial principle has ceased to be the only conceptual frame for accommodation of several nations within a single state because the concept of multinational federalism with integrated non-territorial solutions is especially pertinent to the countries with constituent majorities and minorities.

Somewhat unexpectedly, the community rights to an extensive autonomy within multinational states follow directly from the frame of liberal-democratic doctrine that legitimizes such rights. The whole concept of federalism is founded on the principle of self-determination as international legal category to which the idea of liberty is inherent. It follows from this that an exclusive insistence on the principle of equality at the expense of the principle of liberty can produce only an affirmation of equality with suppression of liberty, which in practice leads to a social-political stalemate as one previously described in BiH Federation.

Comparative advantage of NTA in relation to territorial autonomy (TA) is in the NTA's basic value-orientation, which centers on liberty and to social status underlying autonomy of individuals, which is often called 'authentic or true' autonomy, which brings NTA into proximity of liberal-democratic principles. It is a form of autonomy that, in accordance with the principle of personality, attributes autonomous status to individuals as members of collectivity, and not as residents on a territory. Hence, NTA does not pertain to the individuals who live in certain areas, but to the issues that are of special importance to the individuals' social status due to their membership in identity-based communities.

In light of this, the basic social functions of NTA are as follows:

- prevention of the process of assimilation;
- affirmation of different, especially minority identities within a current frame of legal-political system;
- securing the institutions and means to satisfy those needs that are projected by the identity-based communities, but also recognized by a wider political community.

Inclusion of identity-based communities in creation of such a system, and the placing of the questions on agenda that can be resolved through a sufficient amount of institutional resources and instruments, is in itself an act of autonomy that stimulates collective rights and liberties.

4.1.2.1. The relationship between territorial and non-territorial federalism

Due to ethno-demographic aspects, territorial dimension of BiH federalism only partially accommodates the ethnicity-related issues in BiH, and this applies mostly to Croats. Even an arrangement of territorial character that would be essentially different than one in place today could fully situate the Croat national question since one could resolve fully an ethnicity-related issue only by securing a full autonomy, i.e. the power of shared and co-agency, to all members of a people both in the areas in which it is concentrated population-wise and in those in which it is dispersed and thus in a minority. That is why a measured combination of territorial and non-territorial federalism is the only way to create conditions for a unified solution of ethnicity-related issues and to secure full equality of BiH peoples.

Territorial and non-territorial form of federation have one thing in common: the federal principles of autonomy and shared decision-making, which can be implemented in two ways: by self-administration of constituent peoples on a territorial basis and by the narrowing of self-administration to those politics that are important for preservation and affirmation of national identities (which are considered as integral to the state's identity). This is mainly the area of cultural policy such as education, language-related issues, taxation as related to such issues, and general cultural activity. In a way TA and NTA are mutually complementary, and their inter-relationship opens the space to address any ethnicity-related issue in BiH, including Croat-related ones. Territorial units satisfy the need for autonomy and self-determination of majorities on their territories, whereas non-territorial autonomy offers to minorities the way to satisfy the needs related to such autonomy in accordance with their capacity within the surrounding of a majority.

Exclusive application of territorial principle, without a corrective mechanism of NTA, can create tensions, and inequality of minority communities, which is obviously the case in BiH. In such conditions the relationship between communities is determined by the logic of force, not by rights. The mechanisms of personal autonomy have exactly the purpose of preventing such logic. Related to this, it is necessary for a system to have some viable mechanisms to remove inequalities and secure liberty and autonomy on both territorial and non-territorial basis wherever there is a social need for such an arrangement. This should

be done in accordance with constitutional provisions and administrative-territorial constitution of the country.

This all indicates the necessity to apply both NTA- and TA-related solutions. It is clear that, within the context of mutual dialectical relationship, the two are somewhat contradictory, but also complementary to each other, depending on the measure and balance of their application.

4.1.2.2. Basic values, organizational principles, and the principles of governance of NTA-related institutions

All administrative-territorial units at all levels of BiH governance, regardless of a possible constitutional (re)design of the country, should have an efficiently secured right to found, fund, and manage the institutions of NTA committed to protection of the constituent minorities' rights in other administrative-territorial units.

The services by NTA-institutions could be used by all citizens of the administrative-territorial unit in which such institutions are located regardless of their ethnic affiliation and of the unit which has founded, and is managing, such institutions. The citizens who are not affiliated with constituent peoples, but with the state of BiH or with some other community, should have the right to use the NTA-institutions' services run by the state-level of governance in all administrative-territorial units.

In addition to the enjoyment of NTA-institutions' services, all BiH citizens should enjoy full rights as the citizens of the administrative-territorial unit of their residence.

All administrative-territorial units should have an efficiently secured right to form special relations with the agents related to the constituent peoples who are in a majority in the unit, as follows:

- Municipalities on the territory of other administrative-territorial units in which municipalities are populated by the members of the same constituent people (For instance, a Croat majority administrative-territorial unit could form special relations with the municipalities of Žepče and Usora if the latter remain in the Bosniak majority unit; a Bosniak majority administrative-territorial unit could form special relations with the municipality of Jablanica if the latter joins a Croat majority unit; a Serb majority administrative-territorial unit could form special relations with the municipality of Drvar if the latter joins a Bosniak majority unit). To the majority population of the said municipalities, which

at the unit level has the status of constituent minority, should be secured some rights that the members of their constituent peoples enjoy as the citizens of the administrative-territorial units in which they form a constituent majority. Some special relations between administrative-territorial units and the District Brčko, or some other district, municipalities will not be needed as districts function on the basis of full parity, which is why the members of the three constituent peoples in them all enjoy the status of constituent majorities.

- Some institutions of education, culture, health, and public information (schools, radio and TV stations, cultural and health-centers, and similar). All administrative-territorial units could found, fund, and manage such institutions on the territory of other administrative-territorial units that should not prevent or block a free operation of such institutions.

Such a solution should enable all BiH citizens to express in a balanced way their attachment to three collective political identities, in addition to their affiliation with the state, and thus to enjoy the rights pertaining to such identities, which should neutralize the conflict between various forms of loyalty and attachment:

- Attachment and loyalty to constituent people rests on the fact that administrative-territorial unit, in which a people enjoy the status of constituent majority, may form special relations with the municipalities from other units in which the people has a majority, and may also form and run the institutions on the territory of all municipalities in the other units the services of which can be utilized by all the citizens of the units according to their own choice.
- Attachment and loyalty to the administrative-territorial unit in which they live regardless of ethnic majority of the unit, because they elect and finance their bodies and representatives at official levels of governance, and also use the service of many of its institutions regardless of their own status as a constituent majority or minority or of the municipality of their residence.
- Attachment and loyalty to the state as a whole, as the unified system of territorial and non-territorial protection of institutional equality of the constituent peoples is defined by the state constitution. Additionally, the citizens who are not affiliated with the constituent peoples, but with the BiH state, will be enabled to express their loyalty and attachment by institutional means, and

will have their state-related collective rights protected by consuming the services of the institutions founded by the state-level authority in all administrative-territorial units.

The above described design involves a positive discrimination of constituent minorities in all administrative-territorial units as all the members of such minorities will equally participate in economic, social, and political life of administrative-territorial unit in which they reside, together with the other citizens of the unit; additionally, the proviso of special relations will ensure that an administrative-territorial unit in which their constituent people has a constituent majority takes good care of them either through the establishment of special relations with municipalities, or by founding and managing adequate institutions throughout BiH territory.

To enable efficient functioning of this system at a micro-level, we need to introduce a sub-category of constituent minority-community, which is a group of at least 100 members of a constituent minority at a populated location. The state-constitution, and the constitutions of administrative-territorial units, should foresee the establishment of some bodies (e.g. offices or even ministries) in each unit responsible for the care of the members of constituent minorities in the other units. It will be necessary to define a minimum of budget for such bodies. In establishing the special relations between administrative-territorial units and some educational, cultural, health-related etc., institutions outside of their territory, a priority must be given to the institutions in the places with registered constituent minority-communities. Legal frame needs to define the necessary conditions including normative, financial, organization, staff-related, and infrastructural, to establish the institutions by the bodies responsible for constituent minority-communities.

4.1.2.3. Examples of successful institutional founding of NTA as potentially useful paradigms for BiH

The paradigms of elaborated institutional mechanisms for protection of the rights of constituent minorities in BiH can be gathered primarily in the BiH neighborhood (e.g. in Croatia and Serbia in which national minorities' interests are represented by national councils recognized by all levels of government).

Successful examples of special relations are discernible in democratic countries, primarily in the area of education. For instance, in Belgium,

education is managed and financed by one of the three linguistically defined communities or their specialized bodies: Flemish (Dutch), Walloon (Francophone) and German. Hence, it will be extremely important to analyze Belgium as a state in which territorial and non-territorial aspects of federalism, and some other forms of decentralization, are combined. Belgium is a federated state composed of the following:

- Three communities – Fleming, Walloon, and German, with responsibilities in the area of culture, health, and youth-policy;
- Three regions – Flanders, Walloon region, and Brussels, divided into provinces and municipalities;
- Four language areas (Dutch, French, German, and bilingual area of Brussels – capital).

Those forms of organization are applied in parallel, that is, they do not have exclusively territorial responsibilities to each other, which means that each part of the country is classified under specific categories, with clear geographical demarcations between the units. Flanders and Walloon region are composed of five provinces, and the region Brussels-Capital is divided only into municipalities with the Walloon making 85% of the population. Belgium Constitution defines it as a »federal state composed of communities and regions« whose powers and share in taxation are clearly demarcated. It is also important to emphasize that the communities manage a major share of budget, but their responsibilities transcend the territorial boundaries of the regions, which makes them essentially non-territorial. Language areas do not have their own institutions and authority, but exist as constitutionally defined geographical frame, which serves as a point of orientation for constitution of other administrative-governing units and their demarcation.

Flemish community and its constitutional responsibilities territorially coincide with the Dutch language area and the region of Flanders, but they also encompass the bilingual language area of Brussels-Capital, which coincides with the region of the same name. Francophone community as well coincides with the French language area, the Walloon region, and as well with the region Brussels-Capital. Lastly, the German community is in German language area and is a part of a province within Walloon Region. **(See the map 11 which shows belonging of regions, provinces and municipalities to language areas, at the page 400. The scheme which shows which communities have legal authorities in particular regions can be found at the same page).**

According to their capacities, public services use French in 12 municipalities of Dutch language area, and Dutch in 4 municipalities of French language area. Those municipalities are located in border-regions of

specific language areas, and are called ‘municipalities with language facilities’.

In BiH, due to a higher level of dispersion of constituent peoples, constituent minority-communities would be analogous to Belgian municipalities with language facilities; the former should be established at the territorial level of populated locations, if a number of the members of constituent minority reside in a place in which it does not form a majority of inhabitants.

Regions Flanders and Flemish community have a unique assembly and government whose decisions relate to the affairs of the region, and also of the Flemish community; however, Flemish representatives from the region Brussels-Capital can influence not the decisions that concern Flanders Region, but only those that concern Flemish community. On the other hand, Walloon Region and French-speaking community have separate assembly and government; the assembly is filled by the French-speaking representatives of Walloon Region and Brussels-Capital region. Such asymmetrical solution can be explained by a higher commitment on the part of Flemish political actors to territorialization of the protection of their community’s rights as well as by the inclination on the part of Walloon actors to at least in symbolical terms divorce the issues related to territorial regionalization of the country from the issues related to the protection of the communities’ cultural rights.

Apart from didactical criteria and principles common to all communities, they are fully independent from the state authority in managing the education institutions within their powers. In addition to the schools founded, financed and managed by the bodies of language communities, there are also schools founded by regions and municipalities that are clearly defined in the sense of language community they are affiliated with. The largest part of the responsibilities for education institutions is transferred to the communities by the state level. The current ministries of education in Belgium are as follows:

1. Ministry in the government of Flemish language community, which territorially encompasses Dutch language area and Flanders Region, and also Flemish institutions and citizens in bilingual Brussels-Capital region, which coincides with the region of the same name; the ministry is a member of a unique Flemish government responsible for all the aforementioned areas.
2. Ministry in the government of Walloon language community, which is responsible only for Walloon cultural rights, that is, their own institutions, both in Walloon Region and in bilingual

Brussels-Capital region, which is separate from the government of Walloon Region – this is an asymmetrical solution, when compared to one applied to Flemish language community.

3. Ministry in the government of German language community, which is responsible for German cultural rights in the provinces of Walloon region with a German majority.

Belgian model is to a great extent (but not fully) territorialized due to the existence of language areas that define territorial powers of the communities in addition to purely territorial regions and principally non-territorial communities.

Practically speaking, Brussels-Capital region is the only bilingual zone in which the communities' powers do not concern individuals or groups, but only institutions (schools and similar) that express their affiliation to a community, and then the latter accepts them. Schools and other institutions in Brussels-Capital region that do not require affiliation with a community (or a community does not accept them) are placed under responsibility of the state or Brussels-regional government.

Schools and other institutions in the Brussels-Capital Region that are a part of one of the communities are financed and managed by the Committee of Flemish Community, the Committee of Walloon Community, and of the Joint Committee of both communities. The Council of the Committee of Flemish community is composed of all the Flemish representatives to the Parliament of Brussels-Capital Region who act also as representatives of the unified Parliament of the Flanders region and the Flemish community. The Council of the Committee of Walloon community is composed of the Walloon representatives to the Parliament of the Brussels-Capital Region who act as the representatives of the Walloon Region, and whose legislative powers are delegated to them by Walloon community.

In the sense of its applicability to BiH, the advantages of Belgian model are as follows:

- Principled separation of territorial responsibilities of the regions from non-territorial responsibilities of the communities (that go beyond the territory of the region concerned);
- Endorsement of asymmetrical relationship between the regions and the communities corresponding to them, depending on political will (joint or separate parliaments and governments for a region and for a corresponding community);
- Agreement on the existence of two committees responsible for the communities' affairs in Brussels-Capital region.

In the sense of its applicability to BiH, the disadvantages of Belgian model are as follows:

- Narrowing of non-territorial communities' responsibilities to the Brussels-Capital region (which is in BiH comparable only to Brčko District) – due to a higher degree of mixing of peoples and of a larger number of constituent minority-communities, in BiH it should be necessary to expand the communities' responsibilities to the entire territory, i.e. to all administrative-territorial units;
- Assignment of the responsibility to finance within the language facilities municipalities (in BiH this would be local constituent minority-communities at municipality, or lower, level) to administrative-territorial units (Regions) in which those municipalities are located and in which the majority is not as in municipalities. In BiH it would be necessary to assign this responsibility to the units with the majority as in the constituent minority-community to be financed;
- Territorialization of the community responsibilities through language areas: in BiH this would be possible only through some bilingual areas such as Brussels-Capital Region (or even trilingual), where the community affairs would be run by the committees of corresponding communities.

4.1.2.4. NTA institutions and their responsibility

There is a wide spectrum of measures and tools to secure NTA to minorities and give them the means of self-organization with the aim of self- and co-agency in general public-administrative processes. The options include decentralization of the process of decision-making through the work of communities, councils or cultural committees established by communities. In such a way decision-making process will be decentralized and assigned to local identity-based communities, creating thereby the legal conditions for the founding and management of the institutions that aim at community autonomy. Also, it is necessary to distinguish NTA institutions from private or non-governmental organizations. In contrast to the latter, NTA institutions are a part of public administration system, and their work is a subject to public, not private, law.

NTA model depends on the character of the community whose rights are implemented, and also on the current constitutional frame and the needs of the community, which are normally of a wider cultural character

with an emphasis on preservation of language, and cultural and religious identity. In some cases local cultural councils, as administrative bodies with clearly defined responsibilities and powers, are established. Responsibilities of such councils are such that they are applied to the community members regardless of their place of residence. Hence, by such means a minority manages to self-rule through its own institutions (cultural councils) without depending on the majority environment, which is the essence of autonomy. Designation of such bodies and delegation of authority is possible by constitutional and statutory solutions so that legislative responsibility or implementation of law is assigned to a community cultural council, instead of regional or local government.

In such a sense it would be necessary to, for instance, pass a law on cultural autonomy for constituent minority-communities in BiH, which would, to Croats and Bosniaks in RS, and to Serbs in FBiH, and also to Croats and Bosniaks in some FBiH cantons, bring autonomy in the sense of autonomous creation and implementation of legal provisions relevant to preservation of their culture, language, and tradition, and fulfillment of all the communitarian needs of a community. Normal range of cultural autonomy includes the following: education in mother-tongue, establishment and management of educational facilities, creation of a fund to promote culture and education, and relevant institutions (normally, a wider definition of culture is used that includes the issues pertaining to life-style, traditional way of life, promotion of language, moral-religious world-views, and traditional economic activity – agriculture and similar).

The law should also establish a Registry of constituent minorities at both the state and the entity level, i.e. at all federal units founded on the principle of constitutionality. Community itself should establish such a registry with detailed data concerning the members of constituent minority-community, which would by such means control the process of regulation of membership and run the archives. Responsibilities of cultural councils should extend to both legislative and executive aspects, and each registered member of the community should have a vote in election of its bodies.

Each member should also have the right to run for elections in representative body of a community, and to participate in the body's work. Such a body could be with, or without, formal legislative function, but it will have the right and responsibility to care for the community interests and to manage the funds of the community, or to distribute the means at the state level, to support specific projects that aim at promotion of the constituent minority's identity such as: production of

language-educational material, financing the work of associations and institutions important for the community life, publishing books, and similar cultural activity. The remaining functions may of advisory, or controlling character, having in mind that NTA body should follow closely the work of local and regional administration and to suggest the solutions that harm the community interest and to encourage the solutions that advance the community's position. In the sense of organization, NTA bodies could form regional and local offices to protect the interests of the community members in various parts of the country. All the aspects of protection of the constituent minority's rights should be conceptualized within the community itself; the higher bodies of government, including the key NTA bodies, should, as needed, provide legal guarantees and basic support including one in organization, logistics, staff, and similar.

For instance, in Slovenia Italians and Hungarians have the recognized right of self-governance which combines self-rule and cultural autonomy, with municipalities as a foundation. This is a solution for the communities concentrated in a number of municipalities; however, in the case of communities that are territorially dispersed, one should establish a lower level of self-governance. For instance, in the case of BiH Croats, the level of municipality will be satisfactory in cases such as Žepče or Usora municipality; on the other hand, in some Croat minority-communities in RS or in parts of the cantons with Bosniak majority, the level of consumption of constitutional-minority rights will have to be much lower. It will be also possible to constitute some special constituent-minority municipalities the borders of which do not coincide with the borders of municipalities as units of local self-governance, without attempting to influence critically the existing system of local self-governance.

Apart from this, in mixed municipalities (in the sense of the units of local self-governance) in which there are several constituent minority-communities, there will be a possibility of formation of special councils for ethical issues that could analyze the interests of minority communities at the municipal level. Municipality may, within its responsibilities, secure an administrative support to minorities in the form of a special department to hand in information and other services to constituent minorities, and to give recommendations to municipal bodies. Such a department could also have specific powers, or be a special legal personality in relation to the rest of municipal authority, to represent efficiently the interests of minority-community members.

In a certain way it will be necessary to commit the bodies of public administration as to their relation to the institutions of constituent

minority-communities. Hence, it is necessary to commit by statutory means the state, entity-, and local level of government to negotiate with the representative bodies of constituent minorities on the matters important to the life of the latter. According to the specific needs of local environment and a specific constituent minority-community, the areas of their cooperation may include urban planning, public space management, culture, education, and any other question that may influence the status of language and culture or of the space of autonomous decision-making in the matters that directly concern the community. Typical functions in the domain of cultural autonomy include various aspects of education, language, culture, media, public trade-marks, literature, publication, historical remembrance dates, monuments, and similar. Additionally, the communities should be secured as to the right of expression and communication in their mother-tongue in all relevant areas of life, and also education and publishing subsidized by the state, and the right to found and finance media and to nurture the relations with their kin in other countries or in other parts of the country.

Legal provisions for constituent minority autonomy may be built into the constitution or into special laws. Hence, it is desirable to redefine the constitutional and legal system of BiH in such a direction, and to place emphasis on various categories of collective rights including cultural ones. The best guarantee to NTA is in integration of its mechanisms into the constitution, but ordinary legal solutions are fine too. Despite the fact that extensive interpretation of the principle of constitutionality in BiH gives a solid foundation for considering all forms of federalism as a legitimate constitutional frame, it is desirable to elaborate such a foundation within the constitution itself, which presently is not the case, at least not in the sense of imperative of securing equality and the rights of all peoples in using and promoting their own language and culture, and to cultivate their own history and tradition. Constitution should contain the provisions to authorize the communities to establish autonomous organizations to implement their rights, committing the state to empower those organizations through special laws; the organizations will have the functions that are normally within the range of institutions at various administrative-political levels of government, which should harmonize the NTA system with the mechanisms of administrative decentralization.

Comprehensive legal foundation of NTA system in BiH requires a political will; some anchors to such legal frame are already in place such as the Law of local governance and self-governance that offers a solid

foundation for protection of territorially concentrated minority communities through its provision of subsidiarity in the sense that public services and issues need to be brought as close as possible to the citizens at the lowest administrative levels in order to secure an efficient public administration of services.

Federalization as a long-term process with desirable goals needs to be 'bottom-up' and directed towards some practical and viable solutions for protection of territorially dispersed constituent minorities especially in the sense of securing of efficient enjoyment of collective rights to autonomy in addition to the existing individual-civic rights that rest on the citizenship rights; this is one the biggest challenges to both democratic theory and practice. European Human Rights Court provides an international legal foundation for taking of such direction in their definition of the minority rights as protected by European Human Rights Convention: »...the freedom of expression, of religion, non-discrimination, and association; the recognition of minority groups, the right to use name and sur-name, to a public use of language, to found private media, the right to use language and culture as a part of educational activity and institutions, and the right to protect culture of minority group.«

Efficient inclusion of BiH constituent minorities into public life at all levels, on the basis of full equality, cannot be achieved by a single mechanism; one needs to consider a spectrum of measures needed to secure the minorities' participation in decision-making processes. The current constitutional and legal-political arrangement of BiH creates a condition in which constituent minorities are poorly protected, or not protected at all. Serbs, no doubt, are not sufficiently protected as a constituent minority in BiH Federation, nor Croats and Bosniaks in RS. Additionally, Croats also face obstacles in realizing their constitutionality in FBiH, where they need to struggle for their constitutionally guaranteed rights according to the Washington agreement and the Agreement on implementing the BiH Federation.

To a higher or lower extent, nationality-related issues remain open in BiH, like the issue of Others, or citizens who are not affiliated with constituent peoples. However, in comparison to the Serb and Bosniak, Croat issue remains the most open one, as its negative manifestations are present at many levels within both BiH entities. That is why for BiH, and especially for BiH Croats, promotion and securing of NTA, as a form of federalism complementary to the classical territorial federalism, is extremely important: it is only by combining the two models that one

can create a stable frame for a comprehensive resolution of individual nationality-related issues in a multinational state.

NTA-concepts find a firm anchorage in BiH Constitution as a multinational federation with constituent peoples as a constitutional category with which the entire administrative-political organization needs to be harmonized. In the present conditions BiH peoples consume their constitutionality to different degrees and partially, in accordance with the current organization matrix of 'two entities – three constituent peoples'. Hence the application of NTA mechanisms, giving the possibility of enjoyment of constitutionally guaranteed rights regardless of the place of residence, is a necessity in all variants of constitutional and territorial redesign including the possible preservation of the current arrangement.

4.1.2.5. Position and role of Croat National Assembly in Croat NTA in BiH

Institutional forerunner to national association based on both territorial and non-territorial principles is visible in Croat National Assembly (CNA) as a roof-institution of BiH Croats, in which all elected representatives of the Croat people, at all levels of governance, participate. Every dynamic form of federal system is prone to experimenting with the aim of finding high-quality and efficient solutions. Hence, it would be good for CNA to become an integral part of BiH legal-political landscape; and it could also serve as a model of organization for the other two peoples on non-territorial basis, to secure protection of collective rights and integrity of individuals as constituent peoples' members.

Through its statute CNA's initial function, in any case, may be in creation of a unified frame to articulate and protect Croat national interests in BiH with the aim of a transparent and democratic tackling of issues that are of general importance to the Croat position in BiH, with a special sensitivity for specific problems Croats face on the territories in which they are in a minority; those Croats would of their own delegate such issues to CNA and to other responsible institutions with executive authority. The focus of CNA should be on the need to secure personal autonomy for every Croat regardless of his or her place of residence.

In time it would be perfectly logical for CNA to establish offices with executive-advisory function in order to delegate the issues important to Croats through interacting with local and other levels of governance. The relationship between CNA and such offices will be based on the

proviso of special relations as is, for instance, used in Belgian model in which non-territorially founded bodies of language communities have the responsibilities that transcend the administrative-governance borders, and in such a way care for the interests of their members when the latter are in a minority.

The philosophy of personal autonomy and NTA as its implementing mechanism can be briefly put as the principle »the liberty of every individual counts.« That is why NTA is an expression of the need to protect by institutional and specific means the plurality and diversity of a political society, and at the same time to harmonize identities and to balance the general and the individual. For a start, it is necessary to recognize the category of constituent minorities, then to agree on a relevant legal terminology to start formulating legal solutions to give the constituent minority-communities the opportunity to a self-rule and shared rule; this would equate their rights with the rights consumed by majorities due to their numerical power.

One special challenge to CNA as a key NTA institution for BiH Croats, in its initial stage, is in the issue of financing of its activity in new areas of responsibility as all bodies of public governance, including CNA in the future, require considerable financial means. Related to this, CNA could rely on three usual sources of funding as used by NTA institutions: official grants by various levels of government; taxes and membership fees, and international and private donation, which depends on development of suitable projects aimed at strengthening the capacity and social-political role of CNA.

4.1.2.6. The cases of special relations applied to a Croat majority federal unit

EDUCATION Administrative-territorial unit with a Croat majority is given the right to co-finance the work of, and to co-found, the existing educational institutions on the territory of administrative-territorial units with a Bosniak or Serb majority, in the Croat majority municipalities; and also to found, organize, finance, and manage elementary and secondary schools, and departments of universities from their own territory, on the territory of all municipalities in the other administrative-territorial units in which education will be organized according to an education program as adopted in the Croat majority administrative-territorial unit which would finance all this from its budget. All

pupils and students who wish to attend the education according to the Croat educational program should be able to enroll such schools and faculties, regardless of their ethno-national affiliation. If a sufficient number of Bosniak or Serb students are enrolled, the schools should organize education in identity-relevant subjects in accordance with Bosniak and Serb programs.

CULTURE AND MEDIA A Croat majority administrative-territorial unit is given the right to co-finance the work, and be a co-founder (together with the municipal council) of the existing media houses and the culture institutions on the territory of administrative-territorial units with Bosniak or Serb majority in the Croat majority municipalities. In all other municipalities the Croat majority administrative-territorial unit can found, organize, finance and manage new media houses and new institutions of culture.

HEALTH A Croat majority federal unit is given the right to co-finance and co-found public health-centers, clinics, and hospitals on the territory of Bosniak and Serb majority federal units, as well as in districts, in the Croat majority municipalities; in all other municipalities outside the Croat federal unit, if needed, it may found, organize, finance, and manage new public health-centers, clinics, and hospitals. Such an organized health-care system needs to be run on the basis of the principles of excellence and competitiveness so that any citizen of any federal unit, or a district, paying for health-care through the Fund of the federal unit or a district, could receive health-care service with no limitation throughout BiH territory, regardless of the founder of the health-care unit. The law on health-insurance should define the commitment by the health-care funds in all federal units and districts to pay the services of health-care to their citizens to the hospitals outside their territory; a coordinating body should be established to supervise implementation of this commitment.

4.2. Models based on the *status quo ante* principle

4.2.1. The attitude to the current constitutional frame as a starting point of a new theoretical-practical approach

Since we identify here inequality of constituent peoples as a key social-political problem of BiH, which needs to be resolved to open the door to institutional protection of the peoples' equality, amendments to

BiH constitution are a necessity, which implies the necessity to change the relevant systemic laws. However, BiH constitution provides for a very complicated procedure of amending, which is extremely difficult in the conditions of a lack of fundamental social-political consensus within BiH on the aim and content of amendments. The fact, that the constitution was originally adopted as a part of internationally verified peace agreement, makes the amendment procedure even harder as it requires a consensus between the key actors of global and European politics, which is perhaps more difficult to achieve than intra-BiH one.

All proposals to redesign BiH and FBiH need to be formulated and implemented in accordance with the principle of legalism, hence starting with the given constitutional frame. Dayton agreement, and BiH Constitution as its part, is today in force because it was signed and adopted by legitimate political representatives of the three constituent peoples, and those signatures remain in force and commit all political actors regardless of their political differences. There are two key areas in which the legalist approach to Dayton agreement must be manifest:

1. The attitude to the enforced amendments of Dayton constitution that contradict its spirit: this includes primarily 'Petritsch 2002 amendments' to FBiH constitution. These amendments need to be annulled, and the original parts of the constitution need to resume their legal force;
2. The attitude to unilateral interpretations of some constitutional provisions that contradict the spirit of the constitution: this includes primarily political practice that employs some formal constitutional loopholes to violate the peoples' equality as guaranteed by the constitution; for instance, participation of Bosniak parties' candidates in the election for a Croat BiH Presidency member. Such practice needs to be either prevented or discouraged, and its effects need to be ameliorated by a clearer definition and amending of the relevant constitutional provisions, which should secure a stricter implementation of constitutional principles.

Hence, the letter of Dayton constitution is not only acceptable as a text founded on the principles of federalism and consociation, but is also fully binding as long as it remain in force; changes to the text of constitution are acceptable only if they accord with the spirit of the constitution and promote its function.

Basic constitutional principle of three constituent peoples' (Bosniaks, Serbs, and Croats) equality does not have to be promoted exclusively by

the model which embodies the most logical outcome of the principle: »three entities for three constituent peoples.« However, implementation of this principle through the current two-entity organization of the middle level of governance is possible only if one of the two entities, FBiH, is fully constituted on the basis of the principle of shared rule by legitimate representatives of both Bosniaks and Croats, hence as a consistent Bosniak-Croat federation as it initially, and according to the original constitution, was the case.

Validity of the commitment to uphold a treaty, including constitutional ones, is directly tied to the preservation of the original version to which consent was originally given. Hence, Croat legitimate political representatives have the right to condition their commitment to the current BiH constitutional frame on the return of the constitutional treaty to its original shape or state, and on its clearer definition and amending in those parts that were unilaterally interpreted, and thus violated, in the course of the constitution's application.

Legitimacy to such a demand is conferred by the original text of BiH Constitution, conventional international legal norms as apply to the Dayton agreement, and Dayton Agreement on implementing the Federation, as an integral part of the former, which was in the meantime neglected, but which is too a part of international law. According to the law, when one party is found in violation of the law, the other party has the right of the return to *status quo ante*, i.e. to the condition in which the signatory-parties found themselves in the moment immediately before the signing of the treaty.

Additionally, BiH Constitutional Court decision on constituent peoples, passed primarily in order to enable all constituent peoples to enjoy constitutionality equally throughout the BiH territory, was exploited in the aforementioned way by High Representative to deprive Croats of the equal constituent status in FBiH, without having given the status to Croats and Bosniaks in RS, or to Serbs in FBiH. When one party does not act in accordance with a treaty, but either autonomously, or with a support by a third party (e.g. High Representative), usurps from a party the powers that, by agreement, the party ought to have, then this means that the treaty is broken. As *status quo ante* and initial positions of the parties are clearly defined by agreements themselves, it is also very clear what the consumption of the right of return to *status quo ante* means, and to which actor or entity such a right pertains.

This right pertains to Croats as constituent people and to Bosniaks as constituent people. The return to *status quo ante* means a return to two

separate constitutional and institutional frames: the frame of »civilian authority on the territory under HVO control« and »civilian authority on the territory under control of RBiH Army.»

According to the original Washington Agreement, the key elements of which had been incorporated into Dayton Agreement through Dayton Agreement on Implementing the BiH Federation, consensus and parity between Bosniaks and Croats were the foundational principles of the FBiH constitution on which the methods of election and the modi of functioning of its bodies of governance were founded. Hence, its structure was originally dominated by the elements of consociation and federalism.

Since the international treaty, i.e. the peace agreement that elaborated on the principles of consociation and federalism, was violated to the detriment of Croats as constituent people, they have the right to demand a faithful and consistent implementation of the treaty in the sense of a return to its original variant; in the case of rejection of this demand, passage of a new constitution/treaty based on the values and principles that lay in the foundation of the violated treaty.

In the case of making of any other constitutional arrangement, to ensure effectively equality and constitutionality of all BiH constituent peoples, and do so regardless of administrative-territorial unit and the issue of majority and minority, two new measures of legal-institutional kind need to be applied in parallel and complementary to any model of a proposed administrative-territorial redesign of BiH:

- Constitutional category of constituent majorities and minorities;
- Constitutionally defined concept and mechanism of NTA, committed to protection of rights, and promotion of interests, of constituent minorities in those areas in which full implementation of the principles of consociation and federalism cannot be sufficiently efficient.

4.2.2. Return to original Dayton Agreement by elimination of constitutional amendments (with application of NTA)

Croats thus have the right to demand a faithful and consistent adherence to Dayton Agreement in the sense of a return to its original variant including Dayton Agreement on Implementing the BiH Federation (DAIF). This should primarily involve elimination of the questionable intervention into BiH and FBiH constitutions by some 'supra-constitutional' elements – the high representatives, and also elimination of the effects

of such intervention in the form of election, or other, laws. This primarily pertains to the parity participation of Bosniaks and Croats in FBiH House of Peoples, and to adequate participation of other peoples in the House, including Serbs, and to harmonizing of quotas for election of representatives from cantonal assemblies with the results of the latest census together with the removal of the commitment to elect at least one representative from each canton; and also recovery of the absolute majority vote in the clubs and equality in the rights of parliamentary houses. As to executive power, to Croats should be again given the possibility of prevention of outvoting by the Bosniak representatives.

In a narrow sense, such changes imply that all the basic flaws in foundational legal acts, as manifested throughout the post-war period as described in previous chapters, remain in place. However, an essentially benevolent attitude should involve removal of such deficiencies primarily in the sense of introduction of Croat majority electoral unit for a BiH Presidency member post, and of above described NTA mechanisms to protect constituent minorities.

4.2.3. Return to the authentic Bosniak-Croat Federation composed of the territories with Bosniak and Croat majorities (with NTA application)

If Bosniak political representatives together with the international community part that is favorable to them do not agree to the return to consistently defined consociational arrangement as was established by the Dayton Constitution prior to the enforced amendments, the constitution ought to be taken as no longer binding. Consociational constitutional treaty can function only if all the parties uphold it. In such a case Croats could legitimately seek a new model of state constitution which is in a territorial sense fully based on the 'status quo ante' principle.

Territorial arrangement of FBiH should then be composed of two upsized cantons: a Croat majority canton should encompass a part of FBiH territory which, at the moment of the signing of the Dayton agreement, was under control of civilian authority of Croat Republic of Herzeg-Bosna. A Bosniak majority canton should encompass the FBiH territory which, at the moment of the signing of Dayton agreement, was under control of Republic of BiH. **(See the map 3 at the page 396)**

Institutionally FBiH should be constituted as classical consociational democracy defined by the Washington and Dayton agreement, with,

as in previous model, addition of mechanisms of NTA for constituent minorities.

4.2.4. Three entities/federal units at the BiH level (with NTA application): return to the condition prior to Washington agreement

If neither of the two previous models based on the concept of ‘shared rule’ and ‘co-decision-making’ within FBiH were acceptable by Bosniaks and the international community part that favors them, Croats should legitimately seek the following model founded on the federalist concept of ‘self-rule’ and ‘self-agency’ in their own federal unit–entity. Such a model will be legitimate also due to its adherence to the principles of federalism that underlie the violated constitutional treaty.

In such a case BiH Federation will cease to exist, and BiH in a territorial sense will be composed of RS, as a Serb entity/federal unit in its current territorial form, of a Croat entity/federal unit and of a Bosniak entity/federal unit, with the territories identical to the territories of upsized cantons from the previous model. In defining the powers of the federal units the only limitation should be in a status of BiH as an internationally recognized state with the central powers of, in light of comparative practice of federalism, the narrowest possible kind. **(See the map 4 at the page 397)**

Institutionally BiH should be given a form of classical territorial federation with mechanisms of parity representation of the three federal units in the bodies of legislative and executive power at the state level. Besides one would not need a mechanism of parity representation of constituent peoples, but a NTA mechanism should be applied to protect constituent minorities.

4.2.5. The need and possibility of constructing the models of BiH redesign without invocation of the *status quo ante* principle

The three proposals based on the ‘status quo ante’ principle are undeniably legitimate given the fact that the constitutional treaty was multiply violated through denying Croats, as a constituent people, the right to a ‘shared rule’ and ‘shared decision-making’. This has destroyed the motivation by which the Croat representatives have signed to the treaty.

Undeniable legitimacy of the proposed models being put aside, in formulating the models of BiH redesign that would restore to Croats the possibility of enjoyment of the rights of constituent people, one needs to have in mind some relevant facts as follows:

- Croats can consume their legitimate rights through various models in different degrees. One ought to pay equal attention to those model of territorial redesign that ensure Croat constitutionality and equality through the principles of federalism as to the models of non-territorial redesign based on the principles of consociation. It is also legitimate and possible to use in parallel both sets of principles that are already contained in the current constitutional foundations, but are not consistently implemented.
- Croats are interested in a unified and functional BiH on which, due to its complex national structure and ethno-demographic elements, the models based on 'status quo ante' principle could have an adverse effect despite their legitimacy; this pertains primarily to the area of functionality and efficiency, and also of stability of inter-ethnic relations and the position of constituent minorities; hence, such models do not have to be taken a priori as optimal. Viability of such models is also limited by the fact that the current constitution is an outcome of a consensus between both national and international actors, which is why its radical revision depends on a new international consensus, which is a very ambitious goal.

4.3. Model of a non-territorial redesign

According to the original constitution of BiH and FBiH, there were efficient institutional guarantees of Croat equality on both entity and the state level. Such guarantees were partially removed by amendments imposed by Wolfgang Petritsch in 2002, primarily through the changes to the structure of FBiH House of Peoples and FBiH Government. Elimination of the said guarantees had an especially detrimental social-political effect in the aftermath of 2010 elections, when an illegitimate government was formed in FBiH.

A series of flaws is, however, contained in original BiH and FBiH constitutions too, which came to expression due to their political abuse with a threat to Croat equality and constitutionality as a result. The abuse relate primarily to the election of Croat BiH Presidency member by a

Bosniak vote in 2006 and 2010, and also to the controversy surrounding the formation of BiH Council of Ministers in the aftermath of 2014 elections. The application of 1991 census results to the constitution of FBiH House of Peoples is too incompatible with social-political reality of BiH.

Such anomalies of the political system could be amended, and even eliminated, by some changes that would not involve a radical transformation of the entire BiH constitutional landscape. In addition to the said amendments and the election law provisions, it will be necessary to amend also the original Dayton constitution for BiH, and do so only in the areas where the gravest institutional flaws were identified; the basic constitutional principles should be consistently protected.

4.3.1. Election law amendments necessary to preserve the current administrative-territorial constitution of BiH and FBiH

Regardless of the possibility of the changes to the state and FBiH constitutions that would not involve a radical revision of the documents, it is necessary to amend the election law, which has a legal force lower than the constitutions; this law generates the gravest effects on political equality of constituent peoples and of the citizens not affiliated with the peoples.

Recurrence of the most visible case of the violation of Croat equality, the doubly performed election of a Croat BiH Presidency member by a Bosniak vote, may be prevented by a Croat majority electoral unit. The biggest challenge to such an institutional amendment is in territorial dispersion of Croats on FBiH territory, who are difficult to encompass by a single territorial unit. Besides, one could also raise the issue of the political rights of Bosniaks and Serbs who live within the unit. Finally, another problem is relevant here, which has not attracted attention of international, or local, public – impossibility for Croats and Bosniaks from RS to vote for a Croat and Bosniak Presidency member, and for Serbs from FBiH to vote for a Serb Presidency member, which is too difficult to resolve through territorial electoral units.

In addition to such problems related to BiH Presidency election, the amendments of the election law need to be focused also on the problem of legitimate representation of constituent peoples and ‘Others’ in FBiH House of Peoples. All amendments to the election law are in more detail elaborated in the text below.

4.3.1.1. Electoral units for BiH Presidency election on a non-territorial basis

Due to the above problems, the three electoral units corresponding with the BiH constituent peoples need to be non-territorially based; BiH citizens should, by declaring their ethnic affiliation as a part of census, opt automatically for a corresponding electoral unit (Bosniak, Serb, or Croat) regardless of the entity, canton, district, or municipality of their residence. Then such a vote will be assembled within electoral units at the BiH level. This would essentially equate the Croat and the Bosniak member of the Presidency, representing Croats and Bosniaks from FBiH, with the Serb member representing the citizens of RS. In other words, this would lead to the formation of three electoral units in which citizens could realize their both active and passive right of election regardless of their ethnic affiliation.

The citizens not affiliated with a constituent people could choose the electoral unit of their liking, and in each electoral unit all citizens, regardless of their ethnic affiliation, could run for the Presidency posts. The potential problem of keeping the data on ethnic affiliation secret could be resolved in the following way: they would be handed a ballot by a computer in accordance with the data on their ethnic affiliation stored on their personal ID. The ballots for all the BiH Presidency posts should be of a same color, and the computer should deliver a sufficiently protected ballot no feature of which could indicate to anyone (on the site of ballot-casting) the ethnic affiliation of the voter.

4.3.1.2. Electoral units for BiH Presidency on a territorial basis

There are some possible variants of amendments to the election law (in BiH Presidency election part) in which electoral units, that could be called electoral areas, will be territorial, drawing on the current administrative division of FBiH. In one of such variants, one with changeable electoral units, all voters from FBiH could vote for all the candidates for BiH Presidency from the entity, which should remain a single electoral unit. However, for the purpose of counting the election results for BiH Presidency members from FBiH, two electoral areas should be formed as composed of five cantons each, with an approximately equal population size. Following the election, one should first form a list of ranks for all the candidates from FBiH, based on the largest number of vote

from entire FBiH. The first-ranked candidate, who received the highest amount of vote, would be first-elected BiH Presidency member from this entity. The second-elected BiH Presidency member from FBiH will be the next candidate on the list whose received vote from the election area in which the first-elected won must not be more than a half of the vote the first-elected received. Ethnic affiliation of the two is simply disregarded. In other words, a territory of the election areas is an unknown prior to the elections; it would be determined by the election vote and its distribution. However, this variant opens the issue of addition of individual cantons to the two election areas, on which ethnic affiliation of both winning candidates depends. Besides, all solutions based on cantons as administrative-territorial units depend on the preservation of their number and shape in future redesign of FBiH.

The only for Croats relatively acceptable variant of fixed electoral areas would be one in which such areas are explicitly defined in the sense of a constituent people who is in a majority in each area, i.e. in the cantons composing the area. This would be a system of minimal multi-ethnic representation, which is acceptable only if we add to the election law the following amendments:

For the purpose of calculating the election of the second Presidency member from FBiH only, two electoral areas are taken into account:

- The first electoral area is composed of 5 cantons in which the first-elected candidate wins the **highest** percentage of his or her vote
- The second electoral area is composed of 5 cantons in which the first-elected candidate wins the **lowest** percentage of his or her vote.

The second member of the BiH Presidency from FBiH is elected under the condition of minimal multi-ethnic representation in the following way: the second winner is one with the highest number of votes but the two elected Presidency members from FBiH are those who jointly win in at least three cantons with an ethnic majority of a people (constituent peoples or some peoples from the group of Others), and also in three cantons with an ethnic majority of another people. When a candidate does not meet this condition, the second ranked candidate is accepted, and so on to the end of the list.

Should there be no candidate to fill the second post of BiH Presidency from FBiH under the condition of multi-ethnic representation, as the second Presidency member from FBiH is elected the candidate receiving the second highest amount of vote with the following condition:

the two BiH Presidency members from FBiH jointly win in at least two cantons with an ethnic majority of a people, and at least two cantons with an ethnic majority of another people. When a candidate does not meet this condition, the second ranked candidate is accepted, and so on to the end of the list.

Should there be no candidate to fill the post of the second Presidency member from FBiH under the condition of multi-ethnic representation as stipulated by previous two points, as the second Presidency member from FBiH is elected the candidate receiving the second highest amount of vote with the following condition: the two BiH Presidency members from FBiH jointly win in at least one canton with an ethnic majority of a people, and at least one canton with an ethnic majority of another people. When a candidate does not meet this condition, the second ranked candidate is accepted, and so on to the end of the list.

If one candidate wins in all FBiH cantons, and hence there is no second winning candidate, then as the second BiH Presidency member from BiH is elected a candidate who won the second highest amount of vote in FBiH.

In some modalities of the variant with floating, and of the one with fixed, election areas, electoral area for the purpose of counting the vote for the second ranked BiH Presidency member from BiH will be composed of four or three cantons, which will, given the concentration of Croats in a smaller number of cantons, additionally lower the likelihood of the election of a Croat Presidency member by a Bosniak vote. However, reduction in number of cantons in election area with a Croat majority opens the issue of the Croats who live outside the area and their ability to elect Presidency member. It should be possible to resolve this issue by leaving some, primarily mixed Bosniak-Croat cantons outside the fixed election area, and endowing the citizens with the right to opt for the election area to cast the vote. However, such a solution again opens the issue of some planned opting on a part of a large section of Bosniak voters to cast the ballot in the area which would otherwise be a Croat majority area, or on a part of Croat voters who still will not be able to influence critically the election of Bosniak Presidency member.

An application of an elector model is a special variant of the application of territorial electoral area. According to this model, the citizens will elect BiH Presidency members by giving them direct and compensatory electoral mandates. The winning of a majority of vote in each canton will bring to the candidate a number of direct mandates, depending on the voter size in the canton; however, the winning of

majority in each canton should bring to the candidates the same number of compensatory mandates, regardless of the voter population size per canton. This should to an extent level down the disproportion of the cantons as to their population. The compensatory mandates to an extent increase the chance of Croat candidates, as the cantons with a highest percentage of Croats are population-wise smaller than those with a Bosniak majority; however, it is for the same reason that the character and acceptability of various variants of the elector model depend critically on the ratio between the direct and the compensatory electoral mandates.

The possibility of the election of Croat Presidency member by a Croat vote could be institutionally secured only by a variant of this model which would assign exclusively compensatory mandates; electoral victory would then depend exclusively on the number of cantons in which a candidate wins majority, not on the population size of the cantons. However, such a possibility again would not be fully secured as Bosniaks have a majority in six cantons, and Croats in four. The election of a Croat BiH Presidency member could be fully secured only if the candidate receiving a Croat majority support wins a majority in all four Croat majority cantons, which could have an adverse effect on political competition among Croats themselves. Additionally, this model raises the issue of a possible draw in the sense of the number of cantons in which some candidates win a majority; the attempt to resolve the issue by adding the criterion of voter population size per canton could only strengthen the Bosniak domination. The only acceptable solution of this problem could be to add the criterion of a percentage of the vote received per canton.

All the presented, territorial electoral unit-based models anchored to the cantons are highly likely to enable Croats to elect their own Presidency member by their own vote, but such an outcome is not certain. With some 'electoral engineering', i.e. a selective campaign by some Bosniak candidates in some cantons, aided by their instruction to their voter to support another Bosniak candidate in other cantons, Bosniaks would again have a chance, at least in theory, to elect both BiH Presidency members from FBiH.

However, the models anchored exclusively to cantons leave permanently unsolved the issue of the voters of all ethnic affiliations from Brčko District; to the district citizens, when opting for voting within FBiH, should be secured the right to vote in one of the FBiH election units that are based in cantons.

4.3.1.3. The changes in the modality of election of representatives to FBiH House of Peoples

FBiH House of Peoples should continue to be elected in the same way, by delegating members from cantonal assemblies; however, quotas for the constituent peoples' representation ought to be harmonized with BiH 2013 census results. This is necessary because the 1991 census results do not reflect the current ethno-demographic make-up of BiH. Recent and reliable data of the kind are an important prerequisite to interventions into the election system that could enable legitimate and authentic representation of all constituent peoples, and non-affiliated citizens, at FBiH House of Peoples; such data will enable each group to elect their representatives to the House in accordance with realistic intra-group political power-relations. This will significantly lower the likelihood of election of a group's representatives by the parties voted for by members of another group.

Furthermore it is necessary to remove from the election law the clause to the effect that at least one constituent people's representative has to be elected from each canton. This clause undermines the principle of legitimate election and representation of constituent peoples because it deprives the peoples of a number of representatives from the cantons in which the peoples' members actually live. In the cantons in which some constituent minorities form an extremely low percentage of the total population, their representatives are elected by the members of constituent majorities.

Lastly, instead of Sainte-Laguë election formula, which stimulates a disproportionately high participation of political parties with a minor electoral support, we should apply D'Hondt formula, which secures participation of constituent peoples as well as of non-affiliated citizens in proportion to their population distribution in FBiH cantons.

4.3.2. FBiH Constitution amendments required to apply any FBiH-preserving model of administrative-territorial redesign

Due to systemic anomalies described in section 2.3.5., that open the door to outvoting of Croat representatives and of other constituent peoples' representatives in FBiH bodies of government, it is necessary to re-amend FBiH constitution, to eliminate the said amendments and thus restore the condition prior to the amendments' imposition, in accordance with the Washington and Dayton agreement.

First of all, the House of Peoples and the House of Representatives of FBiH Parliament should be equated again in their powers and responsibilities; for all the decisions (candidacy and appointment of FBiH Presidency, appointment of FBiH Government, the passage of laws and all other acts by Parliament), absolute majority support would be needed in both the House of Representatives and in each of the peoples' clubs in the House of Peoples. We should completely eliminate the possibility of validity of the decisions passed by the House of Representatives only. The cases of possible blockage of the work of parliament, in case of disagreements between the houses, should not be resolved by supremacy of either of the houses, but by the institution of irregular elections for the FBiH House of Representatives, to be organized if a parliamentary decision does not meet foreseen deadlines. By this change BiH would simply join the club of countries with a parliamentary system of government in some of its forms.

Additionally, absolute majority should be reintroduced to the FBiH House of Peoples, instead of one third club majority which has been in force since 2002. This would restore to the House of Peoples its basic function of expressing the majority will of the representatives of BiH constituent peoples and of the non-affiliated citizens.

In the highest executive body, FBiH Government, it is necessary to introduce a special condition for decision-making in the form of a consent of at least a half ministers from each constituent people in order to, 15 years later, implement the BiH Constitutional Court decision on constituent peoples. This change will be of an exceptional importance for constituent peoples' equality, especially in the area of financing of the institutions that are of special significance for each people (cultural institutions, health, education, media, public broadcasting service etc.).

As the non-affiliated citizens are represented in FBiH House of Peoples, their representatives in the House should be given the right to establish by a majority vote some institutions of special importance for the category of the citizens; those could be financed by a FBiH minister representing the 'Others'.

4.3.3. BiH Constitution amendments required to apply any model of administrative-territorial redesign

At the state level, in addition to the amending of the election law in the part that relates to the election of BiH Presidency, it is necessary to amend the method of election of BiH Council of Ministers. According to

the current constitution, BiH House of Peoples has no responsibility in election of the Council, which requires only an absolute majority of the House of Representatives members. Such a solution drastically deviates from the constitutional pattern characteristic of federated states; and moreover it contains a high risk of institutional blockage. Namely, the House of Peoples has a role equal to the House of Representatives in terms of legislating activity including approval of budget and similar activity; hence, any disagreement between the House of Peoples and the Council of Ministers could lead to a blockage of the legislating activity, which is of importance also to the operation of executive branch of government.

A partial obstacle to the outvoting of the representatives of the numerically weaker peoples in the House of Representatives is in so-called 'entity vote'; to pass a law, in addition to the majority of representatives, one third of representatives of each entity is required. If there is no an entity quorum, the president and two vice-presidents of the House of Representatives form a committee and make an attempt to form consensus within three-day period. If such attempt fails, the vote in the House is repeated. A law will be then passed if a majority of present representatives vote for it with the condition that two thirds, or more, representatives from one entity must not vote against the law. Such a mechanism is able to prevent the outvoting of the representatives of Serbs and Bosniaks, but not of those of Croats. However, there is no a full guarantee of consideration of the will of Serb representatives' majority because the decisions can be ultimately passed with a support of only one third of the representatives elected in the RS.

However, this solution leaves open the possibility of blockage of decision-making in BiH Parliamentary Assembly because the Council of Ministers may be elected without a support of the parties that have a majority of representatives of RS National Assembly, hence also without a support from the Serb Club in BiH House of Peoples. The Council without the support from the Upper House can easily face with the lack of cooperation by the House, i.e. the Serb club in it, which can be manifested as a Serb refusal to pass the laws and other acts as required by the Council.¹¹⁵ The likelihood of such evolution of events is high indeed as the composition of the House of Peoples depend directly on the majorities in entity parliaments; hence, discords between parliamentary majorities at the state and entity levels will nearly certainly cause the said kind of blockage.

115 Until recently such practice was not applied due to the possibility of blockage; however, following 2014 elections, this specific feature of the constitution was employed to form the BiH Council of Ministers without a support by the RS ruling coalition.

This problem can be resolved by a changed role of the BiH House of Peoples in the election of the Council of Ministers. In such a sense, BiH Constitution should be amended by a provision to the effect that, to elect the Council of Minister, an absolute majority support from each constituent people's club (3 representatives per club) is required. Such a solution would certainly make the process of formation of the Council more complicated, but it is the only solution in harmony with the principles of federalism and bicameralism.

Additionally, changes to the composition of the House of Peoples, in order to implement European Human Rights Court decision in 'Sejdić-Finci' case, are necessary; the decision ruled that the citizens not affiliated with constituent peoples should be given the right to run for the posts in all bodies of government. Such changes should relate to the establishment of the club of 'Others' in BiH House of Peoples which, like the club in FBiH House of Peoples, would not take part in the election of the executive. However, the club's members should vote in plenum in any matter decided by the House of Peoples. The club of 'Others' members in BiH Parliament would thus be able to influence the decisions that require a qualified majority, such as constitutional amendments.

4.4. Models of administrative-territorial redesign

The models of administrative-territorial redesign of BiH proposed by IDPI are founded on the method of the grouping of cantons as given administrative-territorial units in accordance with the criterion of a cantonal constituent people majority, to which a subsequent possibility of a two-third majority-supported addition of municipal councils is added. Such criteria are limited by the condition of territorial contiguity/continuity of newly-formed administrative-territorial units and the condition that at least one half of the total number of a people's population is BiH is located in the newly formed units with constituent peoples' majorities.

4.4.1. FBiH redesign with 4 cantons and 1 district: currently optimal and realizable model of territorial redesign

The model of administrative-territorial redesign that IDPI currently considers as optimal and realizable, proposing it to all relevant actors, pertains exclusively to BiH Federation redesign. FBiH should be

redesigned by *grouping the current FBiH cantons into larger cantons* with the condition of their territorial contiguity/continuity.

As other models this one too involves the application of NTA mechanisms based on the constitutional category of constituent minorities and constituent minority-communities that could form special relations with relevant institutions of the cantons, entities, and BiH state.

As a first step in FBiH redesign, it is necessary to establish the ethnic structure of all FBiH municipalities and cantons based on 2013 census.

Then the first criterion of grouping should be applied – more than a half of a constituent people total number to be encompassed within a canton, with the proviso of territorial contiguity/continuity of thus formed cantons.

According to this criterion, and currently credible estimates, a Croat majority of the kind is located in Herzegovina-Neretva Canton, Western-Herzegovina Canton, and Herzeg-Bosnia Canton, that should be grouped together to form Herzegovina-Tropolje Canton, and also in Posavina Canton, which should remain as a separate unit due to the lack of contiguity with the other cantons.

Bosniak majority of the kind is today located in Sarajevo Canton, Tuzla Canton, Zenica-Doboj Canton, and Bosnia-Podrinje Canton, that should be grouped together in Bosnian Canton, and in Una-Sana Canton, which should remain as a separate unit due to the lack of contiguity with the other cantons.

Central-Bosnia Canton should be formed as a Central Bosnia District.

THE CONCEPT OF DISTRICT Regardless of the criteria on which individual models of BiH or FBiH redesign are based (ethnic, geographical, historical, economic, and others), there are parts of the country, either of cantons or of local self-governance units, that resist unification with the newly formed, and wider, administrative-territorial units under some uniform criteria of territorial redesign. **Central Bosnia** is an example of such an area, which in geographical terms is a unified whole in which two constituent peoples make a major portion of the population – Bosniaks and Croats – both at the cantonal level and in nearly all municipalities.

The following map, at a municipal level, depicts the degree of mixing of Bosniak and Croat population in the area of Central Bosnia, and indicates the gravity of the task of the drawing of some boundaries under the criterion of ethnicity. The map is drawn on the basis of a projection of ethnical make-up of specific locations; a more accurate version of the map can be drawn only after the release of 2013 census results. **(See the map 10 at the page 400)**

In conceptual framing of the constitutional position of Central Bosnia in this model, BiH political heritage was used together with the part of Brčko District arrangements. Political arrangement of Brčko District does not aggravate BiH political relations and, in addition to long-term international supervision, it satisfies the citizens' needs and secures equality of constituent peoples.

Today's status of Brčko District is an effect of intensive international intervention caused by the inability of local political actors to arrive at an agreement. Today it is unrealistic to expect the 1995-2004 level of international interventionism, which created today's position of Brčko District; however, one should not neglect the fact that the only change of Dayton Constitution, which was unanimously supported by all local political actors, was the passage of »Brčko amendments.« This suggests that, in the case of the failure to reach an agreement based on applicable criteria, or of the inability to apply such criteria to the Central Bosnia Canton, a local political support could be secured too for the application of the Brčko District political arrangement to the other parts of BiH.

Central Bosnia is larger than Brčko District, and contains more municipalities more densely populated than Brčko District. That is why the administrative-territorial constitution of the current Central Bosnia Canton would not be changed significantly, and the elements of political arrangement framed after the model of Brčko District should be employed in relations between Central Bosnia District and the other administrative-territorial units: BiH state, its federal units (in the case of a comprehensive redesign of the state), or FBiH and the cantons (in the case of a FBiH redesign only).

After the model of Brčko District, Central Bosnia District should be co-owned by cantons (depending on FBiH redesign), but it should have its own, independent legislative, judicial, and executive authority and institutions to secure its autonomy and its own legal order harmonized with the higher level of governance (FBiH and BiH).

The most relevant conceptual objection to this model is to insist on equal institutional treatment of the two current FBiH cantons without a two-third majority of a constituent people – Central Bosnia canton (59.3 % Bosniaks) and Herzegovina-Neretva canton (52.1 % Croats). In conceptualizing this model, Central Bosnian Canton is transformed into Central Bosnia District, whereas Herzegovina-Neretva Canton was added to Herzegovina-Tropolje Canton. The reason for such an approach is in a considerable Bosniak numerical superiority at the FBiH level (71.6%),

and in the aforementioned cases of political instrumentalization of such superiority to unconstitute another constituent people – Croats. An additional argument is in the fact that, in the case of non-inclusion of the cantons, including Herzegovina-Neretva Canton which has a slight Croat majority, into an upsized Croat majority canton, the portion of FBiH Croats living in the Croat majority canton would amount to 40% of the Croat population of the entity (Western-Herzegovina Canton 19%, Herzeg-Bosnia Canton 13.4%, and Posavina canton 7.6% of the total Croat population in FBiH), which would undermine Croat political subjectivity and endanger their capacity of autonomous and shared agency/decision-making as essential aspects of constitutionality.

At operational-administrative level, an additional argument is in inability of Croat majority municipalities from Central Bosnia Canton (CBC) to join Herzegovina-Tropolje Canton or Posavina Canton due to the lack of territorial contiguity, whereas Bosniak majority municipalities from Herzegovina-Neretva Canton (HNC), due to the fact of territorial contiguity, will be able to join the Bosnia Canton.

Additionally, HNC surface area is much larger than CBC – the former is 4401 km² i.e. nearly 17 % of FBiH territory; the second is 3189 km² or 12 % FBiH territory, which means that their surface area difference is 27 %. Also, CBC is much more compact in territorial sense, and especially in economic-infrastructural sense. It is a more national geographical-regional area than HNC whose borders are more of a political nature; CBC borders are based on political factors, but have more natural characteristics. CBC encompasses a geographical core area of BiH; it touches on its western part the parts of macro-region Bosanska Krajina; on its eastern part it coincides with the north-western area of Sarajevo-Zenica macro-region. Also, in terms of landscape, it is a unique area. In contrast, natural and landscape features of HNC are diverse – southern part with dominant detritus-terrain and the fertile valley of Neretva with its surrounding rivers that flow into Adriatic Sea, and the northern part which is more continental, with woods eco-system and water-rich currents. Even climate conditions are diverse within the HNC, in contrast to CBC which is compact in this regard too.

Hence, naturally-defined territory is also more manageable in administrative way. It is easier to categorize and organize in the ways that make this canton, due to its central position and its connection with the rest of FBiH and BiH, a recognizable central political space, which explicitly functions along the principles of multi-ethnicity stimulated by administrative-political frame of the district.

Additionally, Central Bosnia is also a symbol of great suffering of both Bosniaks and Croats during the latest war, but also of recovery of life and of BiH perspective as a multinational state; hence, it carries a special, existential meaning for both communities. This pertains especially to Croats and their survival in a wider Bosnian region, and also to their connection with historical-cultural topos and heritage, which means a lot to Croat identity. In such a sense, the survival of Croats in Bosnia can be identified with their survival in CBC. On the other hand, in historical-cultural sense, CBC is nearly equally important to Bosniaks whose overall perspective, however, is not to such an extent related to CBC since they are a demographically stronger community in the wider area of Central Bosnia.

The status of district, in addition to the internal inter-ethnic interaction that is necessary for multiethnicity and its values, should also involve the strengthening of cultural links between Bosniaks and Croats, on the one hand, and the neighboring administrative units, on the other, which should contribute to compactness of both constituent peoples in a wider area of BiH Federation, without producing negative side-effects. In such a sense, Central Bosnia District status as a district should encourage its opening to the other parts of BiH in all kinds of sense, as a space of special importance to FBiH and BiH; hence, as a separate administrative-political unit with multiple potential, it could occupy a special place as a part of a wider effort to promote BiH state; in time it could perhaps figure as a model for further adaptation of BiH constitution. **(See the map 5 which shows results of implementation of the first criterion for grouping of the counties, at the page 397)**

Since we can make a sound assumption that, in some municipalities, a number of citizens are likely to be dissatisfied with the joining of their canton to a newly-formed canton, it will be necessary to apply the second criterion of grouping to the local units of self-governance. According to this criterion, but adhering to the criterion of territorial contiguity/continuity of newly-formed cantons, some municipalities could join a different canton by two-third majority vote of representatives at a municipal, or city, council.

Given the ethnic make-up of local self-governance units, and the party composition of their representative bodies, a likely outcome of the application of the second criterion is as follows:

- Municipalities Konjic and Jablanica will leave Herzegovina-Tropolje Canton; in the case of reorganization of the city of Mostar, all Bosniak majority municipalities will leave the canton too. Those

municipalities could then join Bosnia Canton, which will depend on a two-third majority vote at Konjic municipal council, in accordance with the criterion of territorial contiguity/continuity;

- Drvar, Bosansko Grahovo and Glamoč municipalities could as well decide to leave Herzegovina-Tropolje Canton and join Una-Sana Canton, if municipal council two-third majorities decided this was in their best interest. This possibility pertains primarily to Drvar municipality which is, as to its traffic-connection and economy, more tightly linked to the area of Una-Sana Canton.

(See the map 6 which shows results of implementation of the second criterion for grouping of the counties, at the page 398)

Municipal councils of the units could also take into account some further arguments as to the possibilities open by the second criterion. More precisely, Konjic and Jablanica municipalities have some solid reasons to remain in Herzegovina-Tropolje Canton:

- This would contribute to multiethnicity of Herzegovina-Tropolje Canton, despite the Croat majority;
- Together with the Bosniak population of the other municipalities of Herzegovina-Tropolje Canton, Bosniaks of Konjic and Jablanica municipalities could, in a legitimate way, play the decisive political role in elections for the Croat member post at BiH Presidency as Herzegovina-Tropolje Canton, together with Posavina Canton, would be an electoral unit for Croat BiH Presidency member elections.
- Konjic and Jablanica could form an association of Bosniak majority municipalities on the territory of Mostar; together with Bosniak constituent majority-communities from Livno, Ljubuški, Čapljina, Stolac and other municipalities, they could form through NTA mechanisms special relations with Bosnia and Una-Sana Canton; this could also be done by each municipality or community individually.

Independently of their decision to remain in Herzegovina-Tropolje Canton, or to move to Una-Sana Canton, Drvar, Bosansko Grahovo and Glamoč municipalities could form an association of municipalities and form special relations with RS.

Mostar City, if its current constitution as a unified unit of local self-governance remains in force, could join Herzegovina-Tropolje Canton together with the whole Herzegovina-Neretva Canton. Due to expected dissatisfaction of a large number of Bosniaks, Mostar City could be reorganized into at least two municipalities, one with a Bosniak majority.

This municipality (or a number of them) could through NTA mechanisms form special relations with Bosnia Canton and/or Una-Sana Canton. All Mostar City municipalities, with a two-third majority support by Bosniak representatives at the municipal councils, could join Bosnia Canton if the neighboring municipality of Konjic did the same.

Having in mind the debates on the models of BiH and FBiH redesign thus far, one can expect that the model of FBiH redesign proposed here, and the models of BiH redesign based on it that are about to be proposed, will prompt some objections by relevant actors of political and expert public. One of such objections could pertain to the total territorial surface area of the Croat majority cantons, which surpasses the Croat population ratio in both the state and the entity. The most reasonable reply to such an objection is as follows: the total territory area of Croat majority administrative-territorial units, as formed in accordance with the first criterion of grouping, could be reduced considerably by application of the second criterion, which enables the transfers of municipalities from one unit to another, as comparative view of the two previous maps clearly shows.

Lastly, it is possible to consider the scenario in which Drvar municipality, which is more strongly connected to Bihac in economic terms, will be the only one to opt for inclusion into Una-Sana Canton; Grahovo and Glamoč municipalities will remain in Herzegovina-Tropolje Canton. According to this scenario, the entire territory of Mostar City will remain in Herzegovina-Tropolje Canton, which could also include Jablanica Municipality that gravitates towards Mostar in all kinds of sense; Konjic Municipality would join Bosnia Canton. **(See the map 7 at the page 398)**

This can be considered as the most pertinent way to propose a currently optimal and realizable model of territorial BiH redesign: it welcomes the aspiration towards unification of an as large number as possible of constituent people's members within a single administrative-territorial unit; and it also welcomes the aspiration towards traffic-related, economic, and geographical coherence of newly-formed units.

4.4.1.1. Regulating the status of Žepče and Usora municipalities: the option of an exception to the rule of territorial contiguity/continuity

Due to some specific features of Usora and Žepče municipalities, it is legitimate to consider the option of their exceptional treatment as to the

territorial contiguity/continuity rule, which primarily applies to cantons and to the municipalities that decide to join some newly-formed cantons.

The possibility to use the option of joining a neighboring canton is given to the municipalities dominated by an ethnic community which is in a minority in a canton. Among the municipalities territorially not contiguous with other cantons, that is, those municipalities that do not meet the criterion of territorial contiguity, which could enable also the neighboring municipalities to join a canton, Žepče and Usora municipalities stand out. These are Croat majority municipalities in Bosniak majority Zenica-Doboj Canton; the latter should become a part of Bosnia Canton with an even more dominant Bosniak majority. To the two Croat municipalities, the NTA mechanisms should already pertain to address their cultural-educational rights and needs. However, the two are municipalities that have managed to preserve their population and communal identity despite the war-related suffering and a very unfavorable position during the war.

Given such a circumstance, and an already realized degree of autonomy of Žepče and Usora, it is reasonable to assume that the needs of a large majority of their citizens go beyond the culture-education sphere; hence the two need a better positioning, which would give them a higher institutional autonomy and significance within the entire system. This can be done by joining the two municipalities with a higher-level administrative-territorial unit to which the majority population is sympathetic. For several reasons, such a level could be Central Bosnia District, assuming, of course, that the Usora and Žepče population, as well as Central Bosnia District population and their legitimate governing structure, find such proposal acceptable.¹¹⁶ Justification for territorial discontinuity in this case can be presented in the following way:

Central Bosnia Canton (District) is the nearest to (1) the two municipalities, when it comes to the higher level administrative units; the canton has a balanced ethnic composition (2) and in the canton Croats are a constituent minority (3). Apart from this basic argumentation, Žepče and Usora municipalities could be joined with the canton (District) due to the fact that such a solution (4) would not disrupt ethno-demographic relations within the canton/district; actually, those relations will be (5) balanced to a higher degree,¹¹⁷ which is in accordance with the

116 The assumption here is that all administrative-territorial modifications should involve constitutional amendments.

117 According to credible estimates of 2013 census results, Central Bosnian Canton is populated by 59.9% Bosniaks and 38.4 % Croats; by adding Žepče and Usora to the canton (District), the ratio will change to 56.3 % Bosniaks and 42.1 % Croats.

key argument concerning (6) multiethnicity and mixing of the canton's communities as a starting point for its organization as a district. Also, Usora and Žepče population could (7), together with the Central Bosnia District population, opt for one of the electoral units that correspond with newly-formed ethnic majorities' cantons. This would, in addition to (8) resolution of their status related-legal and (9) legitimate political issues, (10) reduce the potential of manipulation related to possible opting of a part of the canton's voter population for one or the other FBiH electoral unit, as predicted by some of the models proposed here. Also, we should finally emphasize that the joining of Usora and Žepče with Central Bosnia Canton (District) (11) will not violate territorial cohesion and continuity of Zenica-Doboj Canton in which the two are currently located; hence the authorities of the canton should not be an obstacle to the process of the joining of the two municipalities to the canton/district, which should be guided by the argument supplied here and by a political agreement to legitimize the process.

By adopting such a solution the map of the currently optimal and realizable model will be only slightly modified as is shown by the following illustration (**See the map 8 at the page 399**)

4.4.1.2. The election of the Houses of Peoples

In this model, apart from the establishment of territorial electoral units for BiH Presidency election, where the cantons with a constituent people's majority will be electoral units for the election of a BiH Presidency member representing the people, significant changes should be made to the election method for BiH and FBiH Houses of Peoples. Such changes should enable the district citizens, like all other citizens, to vote for their representatives at the houses; a conceptual novelty will be in the club of 'Others' at BiH House of Peoples, which will be composed as follows:

Entity / District	Bosniaks	Croats	Serbs	Others	Total
BiH Federation	15	15	1	5	36
Republika Srpska	1	1	15	5	18
Brčko District BiH	1	1	1	1	4
Total	17	17	17	7	58

The composition of the FBiH House of Peoples will be as follows:

BiH Federacija	Bosniaks	Croats	Serbs	Others	Total
Bosnia Canton	10	2	7	1	20
Una-Sana Canton	2	1	1	1	5
Hercegovina-Tropolje Canton	1	8	5	1	15
Posavina Canton	1	1	1	1	4
Central Bosnia District	1	3	1	1	6
Total	15	15	15	5	50

It is important to point out that the changes in the total number of representatives at the houses, and also per administrative-territorial units the assemblies of which should elect those representatives, will enable legitimate representation of all constituent peoples and of the non-affiliated citizens. Their legitimate representation will be possible even with the retention of the criterion of at least one constituent people's representative elected in each unit, including the category of 'Others' that currently is not bound to elect one of their own representative from each cantonal assembly to the 'Others' club at the FBiH House of Peoples.

4.4.2. Models of BiH redesign based on the above presented FBiH redesign

4.4.2.1. Dissolution of FBiH and BiH design composed of 5 federal units and 2 district: a step towards implementation of an optimal model of territorial redesign

Following adoption of the proposed model of FBiH redesign, and after a period of implementation-related experience as to its ability to meet the aforementioned criteria, we could start working on a comprehensive redesign of BiH state, which should involve a more radical administrative-territorial transformation, adhering to the constitutional category

of constituent majorities and minorities, and to the constitutionally defined concept/mechanism of NTA.

In comparison with the model of FBiH redesign, such changes should aim at bringing up all administrative-territorial units on the level of RS and endowing them with the entity status. In this RS, as Serb majority' entity, should be an electoral unit for a Serb BiH Presidency member and for representatives to the houses of peoples. Bosnia and Una-Sana, as Bosniak majority, entities should be an electoral unit for a Bosniak BiH Presidency member; finally, Herzegovina-Tropolje and Posavina, as Croat majority, entities should be an electoral unit for a Croat BiH Presidency member. Brčko District citizens should have the right to choose the entity in which they cast their vote, whereas the Central Bosnia District citizens should choose between a Bosniak majority' or Croat majority' entity. In all electoral units all citizens should have the right to run for political office regardless of their ethnic affiliation.

One of the clearest advantages of this model is in its symmetry as to the state constitution, which is organized through equally tailored entities (with the exception of two districts), and its overcoming of two-entity division of BiH which essentially turns it into an asymmetrical confederation.

4.4.2.2. BiH design with 6 federal units and 2 districts: optimal model of territorial redesign

An optimal model of BiH redesign, to be arrived at by evolution of the previous one and its confirmation through its ability to function and meet the essential criteria, would be to partially level up the entities in accordance with their territory and population size. This could be achieved by division of RS into two entities – Eastern and Western RS. **(See the map 9 at the page 399)**

Both entities formed on the former territory of RS will continue to form together a unified electoral unit for a Serb BiH Presidency member. This model will take a step further in harmonizing BiH political space; however, one should recall that considerable disproportions between federal units as to their territorial and population size are a normal part of comparative practice of federal systems.

Apart from the aforementioned advantages they imply, the three proposed models of administrative-territorial redesign of FBiH, and then of BiH in its entirety, also resolve fully the issue of the implementation

of ‘Sejdić-Finci’ ruling because the electoral units for BiH Presidency are defined exclusively in territorial terms and do not involve the commitment to declare one’s ethnic affiliation on the part of the candidate. Hence, according to the models, all BiH citizens, without exception or limitation, can run for any of the three BiH Presidency posts regardless of their ethnic affiliation or their place of residence.

5. Conclusion

Regarding the above identified flaws in political and administrative-territorial design of BiH, we can conclude that the equality of constituent peoples, but also all the citizens, is systematically endangered. This, consequently, reflects as the loss of trust in institutions and in the capacities of the current design to satisfy the needs and interests of all social-political subjects. The lack of trust in the design is further translated into the questioning of its legitimacy, which affects both its functionality and manageability. The flaws in the design are not a necessary effect of its 'excessively complicated character' or its 'flawed foundations.' They are primarily an effect of the absence of political will in some of the most relevant both local and international political actors; such actors lack a will to endorse the system based on the principles of multinational federalism and consociation as adequate for a multinational democratic state, and to implement and perfect such a system in a good faith. Instead, one can witness repetitive attempts to undermine and negate the system at the level of principles and to sabotage it in practice as a constitutional-institutional arrangement that such actors aim to present as fully dysfunctional and discriminatory; this would give to such actors an excuse to transform radically the system through the process of unitarization/unification, which is opposed to the constitutional principle of constituent peoples.

The key cause of the said problems lies in incompatibility between normative-legal framework, on the one hand, and the BiH Constitution, i.e. the category of constituent peoples, as its foundational category, and its inherent federalist principles, on the other. This pertains especially to the election law, which is of extreme importance. The original

constitutional design was modified several times in the way that is opposed to its foundational value-orientations, especially through the imposed amendments by high representatives that have severely violated the peoples' constitutionality; such amendments were unconstitutional despite their declared reliance on the Constitutional Court Decision on the peoples' constitutionality throughout the BiH territory. Such a reliance on a decision which was supposed to safeguard the fundamental constitutional principles bears witness to the following fact: the centralizing and unificatory processes in post-Dayton Bosnia-Herzegovina, as initiated and implemented by a part of local social-political structures, were directly supported by some influential actors of the international community, which is irreconcilable to the factual, federal and consociational, constitutional premises.

However, such practices show that the treatment of any pluralist design, including one in Bosnia-Herzegovina, in the way that is opposed to the design's original principles lead ultimately to the undermining of the foundations on which the design is set; this results in destabilizing effects, as it is obviously the case in BiH over the last years. That is why BiH remained a divided society and an unstable state. Consequently, instead of the politically harmful, unconstitutional practices that widen the divide between the constitutional principle of constituent peoples, on the one hand, and social-political practice, on the other, we need to harmonize the normative-legal frame with the category of the peoples' constitutionality as well as with the principles of federalism and consociational democracy inherent to such a category. A required minimum is to change the election law and thus to secure the right of all constituent peoples' members to elect freely their representatives to the bodies that embody and rest on the constitutional category of constituent peoples; in turn, this should secure the right of the elected representatives to represent the peoples in relevant bodies and institutions of the government.

The return to the principles of multinational federalism and consociational democracy, with the purpose of recovery of institutional equality of the constituent peoples, and all the citizens, and a construction of an authentic BiH federalist political order, have their firm roots in the history of the country, in its constitution, and in comparative practice of modern pluralist and democratic states. Hence, it is necessary to do the following: to form an as wide as possible consensus on the need to change the constitution with the purpose of introducing constitutional category of constituent minorities and majorities, as well as the mechanisms of

non-territorial autonomy to protect the rights of the citizens residing in administrative-territorial units in which their people do not form a majority. Without such a form of constitutional and legal differentiation, it is impossible to treat the existing communities fairly and the system could not establish which community is in what way endangered or treated unfairly in order to rectify its status. Besides, the changes of BiH and FBiH constitutions, and of the election law, ought to secure the principles of legitimate representation to all peoples and citizens, together with accommodating or eliminating the elements that limit the citizens' electoral rights in relation to the governmental bodies founded on an ethnic base (the houses of peoples at the level of state and entities, and in BiH Presidency).

Administrative-territorial redesign needs to be implemented by adhering to:

- the basic principle of constitutionality and equality of the peoples and citizens at all levels, having in mind the aims of grouping as large a number of a constituent people's members as possible within a single administrative-territorial unit, and of protecting the collective rights of all those who have not been thus grouped;
- the operational principle of grouping administrative-territorial units (cantons, municipalities) as a guarantee of the continuity of constitutional order and also of their economic and infrastructural functionality and coherence;
- all relevant elements of authentic constitutional treaties (Washington and Dayton) – design, powers, legitimacy of representation, consociational elements (especially in the areas of participation and co-decision-making in all relevant political processes);
- the principle of local self-rule, subsidiarity, and generally accessibility of the administrative services to the citizens at the local level (municipality) and flexibility as to the issue of transfer of such services, or their fusion and fission, or any other process approved by the citizens or by the governmental body of the local self-rule, with the aim of ensuring their sustainability and position within a unit of administrative-political system.

A dialogue on the future of BiH is not possible without recognition of the real state of affairs and of the given tendencies, which are further related to practical criteria of administrative, legal, and political organization of BiH. Without acknowledging reality and its consequences, or without understanding such reality and its consequences, it makes no sense to address or propose some practical and evolutionary methods

of problem-solving that naturally involve a process of federalization. One of such aspects of reality is in the design of BiH which is a result of acknowledgment of ethno-national demographic structures that are taken as a fundamental political criterion in determining the boundaries of some governmental units (entities, cantons, Brčko District); hence, it is impossible to reflect on a form of BiH design which does not acknowledge the existing structure or the principles on which the structure is premised. That is why an objective-critical evaluation of the letter and spirit of the constitutions currently in force is a precondition to their perfection, which cannot start from a denial of such constitutions; such a denial in practice gives rise only to deviant, nihilistic, and ultimately almost anarchist patterns of behavior.

Such foundations call for a number of criteria to establish a number of constitutional components as follows: a) institutional equality of all constituent peoples and of the ethnically undeclared citizens; b) the protection of both passive and active electoral right of all citizens; c) manageability and functionality of the system. Such components and criteria lead to proposals as presented in this study. Another key feature of such proposals is in their potential to balance some external (scholarly) with some internal (legal-political tradition, norms, and current social-political relations in BiH) factors.

The general federalist principles of agency and co-agency, based on the right of constitutive subject to decide autonomously in the matters that are his or her own concern, and to co-decide in common matters, are through the above three criteria explicitly related to the identified flaws of BiH social-political design. The proposals of BiH redesign that neglect any of the criteria lack required legitimacy; hence they cannot be given consideration or be implemented. It is also clear that the current design deviates from the original principles as established by Washington and Dayton agreement/constitution. Thus, it is clear that the present state of affairs is not viable and that it should be modified through a practical affirmation of the aforementioned criteria.

The purpose of the proposed solutions is to even the capacities of all three constituent peoples, and of the ethnically undeclared citizens, with regard to the consumption of the rights of agency (autonomy) and co-agency (co-constitution, state-making), i.e. the solutions aimed at self-rule (based on the value of freedom and an autonomous status of constituent subject) and shared rule (based on the status of a co-constituent and the value of equality of constituents, which implies fairness as its direct consequence).

The aforementioned values and principles place the commitment on all relevant social and political actors to manage their differences with the aim of their full institutional protection and preservation. However, in order to avoid leaving such matters to vicissitudes of chance, or to a whim of those who currently hold the positions of power, we use here a wide, doctrinary approach enabling establishment of a system which will be, to the largest extent possible, independent of particularistic political factors; the aim of such a system is also to protect individual peoples and build harmonious relationships between the peoples, which is a precondition to a viable state as a primary social-political framework and to its internal cohesion. Federalism and consociation are two kin doctrines that, when combined, should enable an integrated management and development of the state and also protection of all its constituent communities.

Hence, federalism figures as the only legitimate conceptual-political frame within which the constitutional principle of constituent peoples can be fully harmonized with the social-political reality of BiH. Principles of federalism are the only ones that can help one achieve such a goal without jeopardizing sovereignty or territorial integrity of the state (as implied by con-federalization), and also without threatening its empathic social-political plurality and elementary stability (as implied by unitarization). That is why federalism is the only state-making, hence the only legitimate and desirable format to organize BiH; and it should be generally acceptable by all social-political actors who recognize and respect territorial integrity and internal structure of BiH state or society.

A consequent application of the principles of multinational federalism and consociational democracy to BiH political system should contribute to a speedy removal of retrograde, rigid, primordial, and chauvinist variants of ethno-nationalism (that caused the recent war and destruction) through a liberal ethno-nationalism that found its legitimate place in many democratic countries. Such a variety of ethno-nationalism, combined with the principle of equality of constituent peoples, could lead to implementation of the concept of intercultural citizenry, which may form a nucleus of a currently non-existent BiH political people, its demos. Such a way of forming the BiH demos, and not its illegitimate imposition, will provide the condition for traversing the antinomy between a civic and a national-ethnic identity as the most serious and most enduring structural problem of BiH state and society.

The proposals of redesign offered here are geared towards achievement of such goals, and are founded on the fact that the constitutions

of BiH and BiH Federation, as the agreements concluded between legitimate representatives of the constituent peoples, had been violated; this endows the disadvantaged party with the right to demand a return to *status quo ante*, i.e. to uphold the agreements in their original form or to conclude new and more efficient ones along the principles on which a consensus is reached. In such a sense, the IDPI proposals acknowledge the necessity of a gradual approach, focusing on, and solving, both the gravest and the lightest problems identified at the BiH Federation level, and then later aiming at a thorough reform of BiH along the principles of the peoples' equality with the tendency of creating a symmetric state design. A process thus conceptualized may provide a welcome road-map towards a systemic and comprehensive federalization of BiH and its society. The application of the *status quo ante* principle, as a foundation to the implementation of specific models of either territorial or non-territorial redesign of BiH, does not imply that all the reforms achieved over the last two decades need to be rejected. The changes with the positive effects that do not violate the principle of constituent peoples, and their equality, or of individual-civic equality, should not be put into question through the application of the *status quo ante* principle.

Proposals offered in this study, and their elaboration, essentially present a road-map towards a federalization of BiH based on the respect to the fundamental principles and constitutional tradition of BiH and on the highest democratic standards as marking successful federations; they further follow the federalist values and principles, and adhere to the scholarly achievements in the theory of federalism and its contemporary comparative study. This study was guided by the aforementioned elements to make the solutions it offers trustworthy. Hence, the balance between the external (the theory and practice of federalism) and the internal (BiH-specific) factors is taken as a necessity to ensure comprehensiveness of the scholarly analysis which offers legitimate and persuasive solutions founded on both theory and practice. This entails that any intervention in the BiH system needs to consider its historical, political, social, and constitutional specifics. This study demonstrates that federalist political science is the only one that can guarantee such a consideration; such a science can be applied to BiH without devaluing its specific features; on the contrary, it stabilizes and strengthens those specifics in an enduring fashion. Such fundamental preconditions of the federalization process figure in BiH as the only means of its consistent democratization, which is both an inter-generational and

supra-generational process. In such a sense, the general aim of this study is to make a tangible contribution to an irreversible initiation of the process.

The federalization process in BiH can be facilitated from the outside, but essentially it needs to be guided from within, in several stages as an evolutionary process, like one in Belgium that spanned over thirty years; in Belgium an originally unitary state was transformed into a multi-level federal system adapted to the social-political specifics of the country. BiH needs a similar process; the sooner the process starts, the sooner will it lead to a welfare state characterized by the highest degree of economic, social, civic-political, both individual and collective, rights. As a part of the process, it is extremely important to organize the education of the public, of political parties, media, civil society, and other relevant factors; the education should primarily center on the potential of a federalization process to contribute to the strengthening of the stability and state-making capacity of Bosnia-Herzegovina. Also, the academic and scholarly circles need to continue dealing with the relevant issues in an objective-critical manner: through relevant studies, education, round-tables, conferences, and by exploring the solutions as proposed in other multinational states of Europe and around the globe. The same is the purpose of this study, which makes an attempt to contribute to the awareness-raising concerning the need to define strategically the long-term goals of political evolution, and redesign, of BiH.

Finally, federalism and federalization are a product of the very civilization which has given birth to human rights, democracy, civic and political rights, the concepts of equality, sovereignty, and similar, political and social science and humanities; hence, the two cannot be evaded due to the European perspective of BiH. Also, the highest European institutions have presented federalism as a principally fit and desirable model for a long-term BiH perspective. All of this points to the conclusion that the federalization of BiH is a key to its viability. However, the viability's key precondition is in an unreserved acceptance of the peoples' constitutionality as a state-making principle that, to a significant degree, also legitimizes the federal organization of the state and provides for an anchor to the affirmation of both collective and individual equality. Moreover, such an acceptance is both a foundation and guideline to the future development of democracy, and a federal political system, in BiH.

Hence, it is of an utmost importance that the Bosniak people, who mostly identify with the state, view the peoples' constitutionality as a state-making principle; the Serb people, who mostly identify with their

own entity, should view it as a principle legitimizing the entity-based organization of the state; and the Croat people, who feel that they are discriminated against, and a subject to majoritarian practices, should view it as a guarantee, and foundation to the affirmation, of their own demand for their equality with the two remaining peoples, despite their small size and a weaker institutional position. On the other hand, one should rightfully argue that the politics that deny the peoples' equality are unconstitutional and opposed to the citizens' interests, including both members and non-members of constituent peoples. Such politics jeopardize directly the rule of law since they are opposed to the foundational constitutional principles. That is why the acknowledgment of, and adherence to, the peoples' constitutionality is a key precondition to a further development of BiH democracy as well as to a further state-making evolution of the country's system.

Dodaci / Appendix

Sarajevska županija Sarajevo Canton	Tuzlanska županija Tuzla Canton	Zeničko-dobojska županija Zenica-Doboj Canton	Unsko-sanska županija Una-Sana Canton	Bosansko-podrinje županija Bosnian-Podrinje Canton
3 B 1 H 5 S 2 Os	3 B 1 H 2 S 2 Os	3 B 2 H 2 S 1 Os	2 B 2 H 2 S	1 B 1 H 1 S
Srednjobosanska županija Central Bosnia Canton	Hercegovačko-neretvanska županija Herzegovina-Neretva Canton	Zapadnohercegovačka županija West Herzegovina Canton	Posavska županija Posavina Canton	Herceg-bosanska županija Herzeg-Bosnia Canton
1 B 3 H 1 S 1 Os	1 B 3 H 1 S 1 Os	1 B 2 H 1 S	1 B 1 H 1 S	1 B 2 H 1 S

↓

DOM NARODA FEDERACIJE BIH / HOUSE OF PEOPLES OF THE PARLIAMENT OF THE FEDERATION BIH			
17 B	17 H	17 S	7 Os

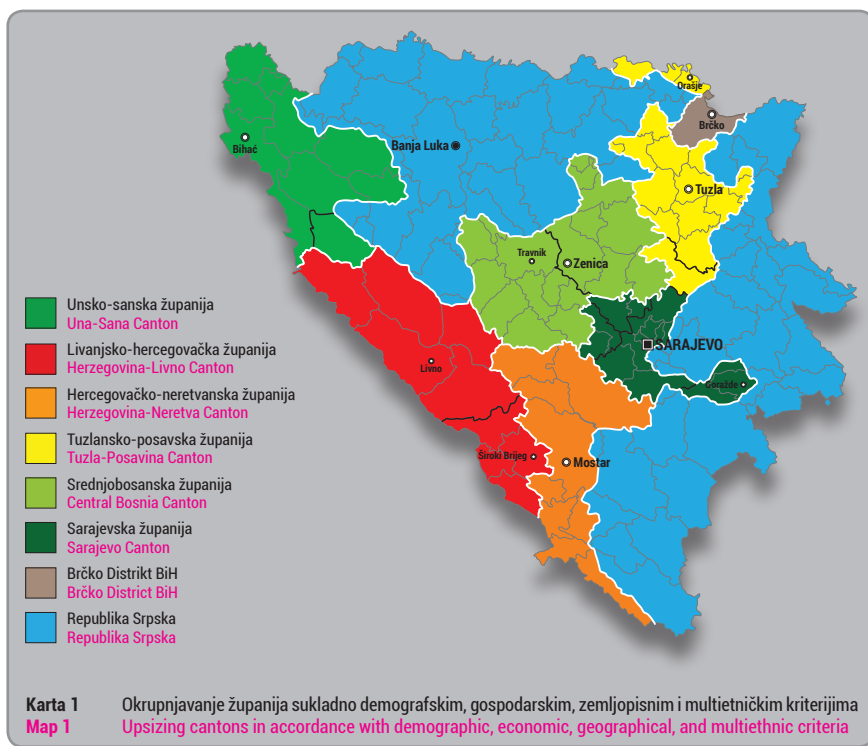
17 Bošnjaka iz Doma naroda FBiH bira 5 Bošnjaka u Dom naroda BiH, 17 Hrvata iz Doma naroda FBiH bira 5 Hrvata u Dom naroda BiH
17 Bosniaks from the House of Peoples of the Parliament of the FBiH elect 5 Bosniaks in the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH, 17 Croats from the House of Peoples of the Parliament of the FBiH elect 5 Croats in the House of Peoples of the PA BiH

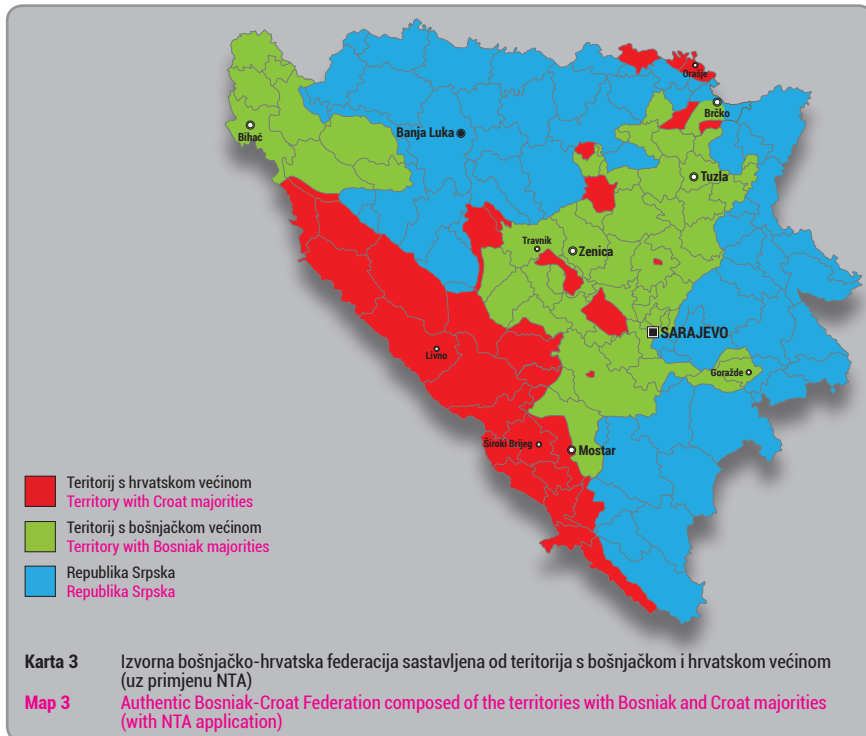
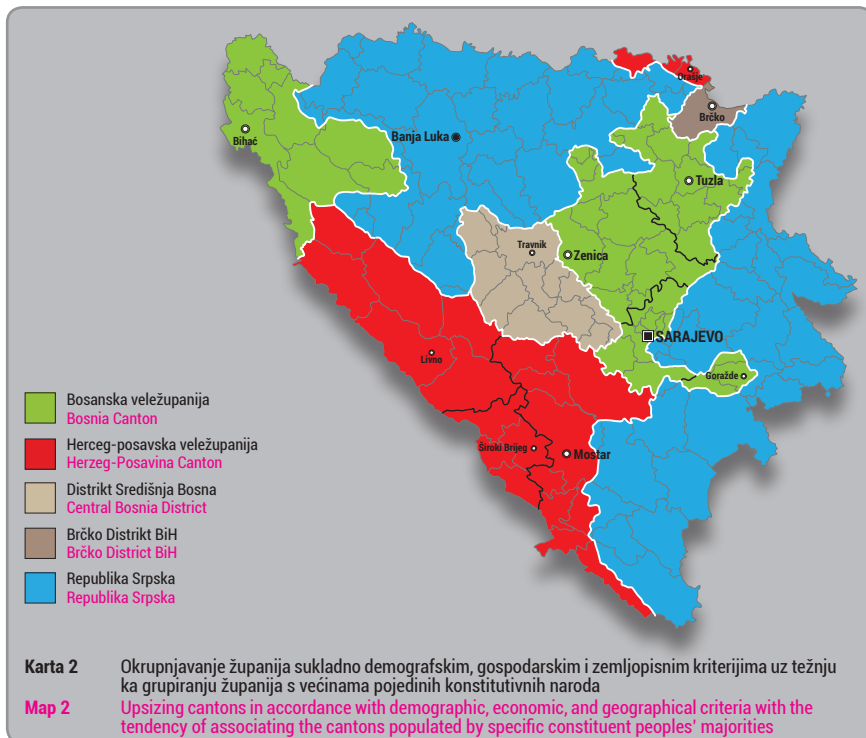
DOM NARODA BOSNE I HERCEGOVINE / HOUSE OF PEOPLES OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF BIH		
5 B	5 H	5 S

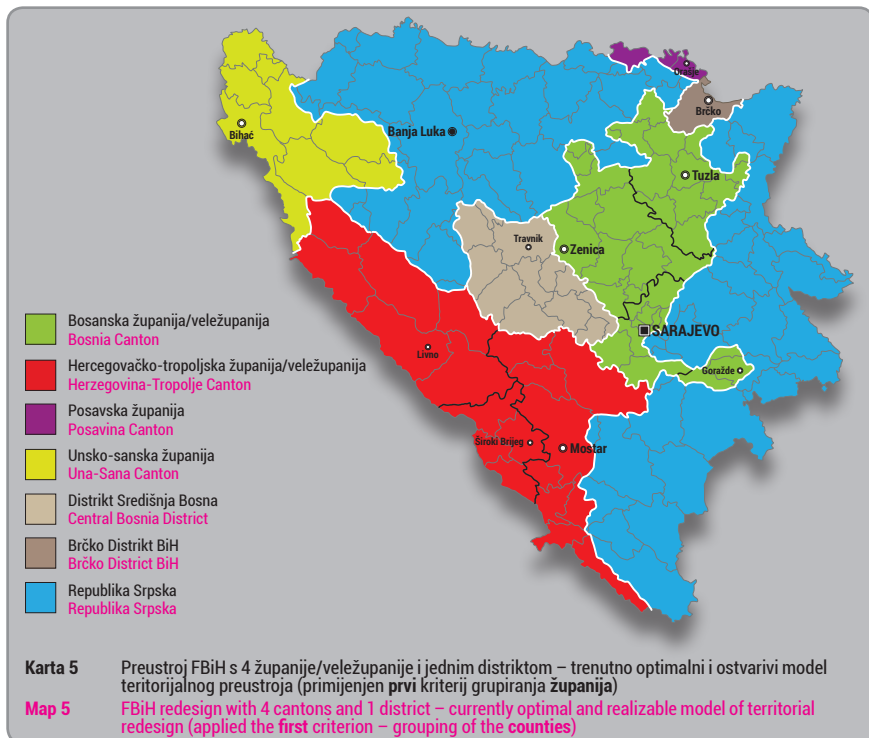
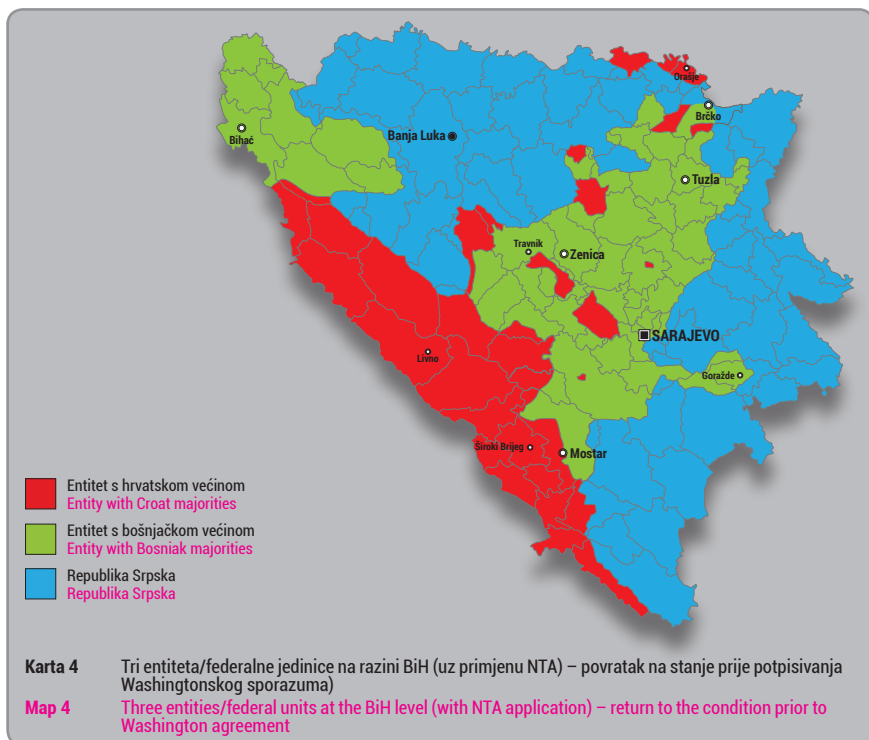
5 Srba bira se u Narodnoj skupštini Republike Srpske
5 Serbs are elected by the National Assembly of Republika Srpska

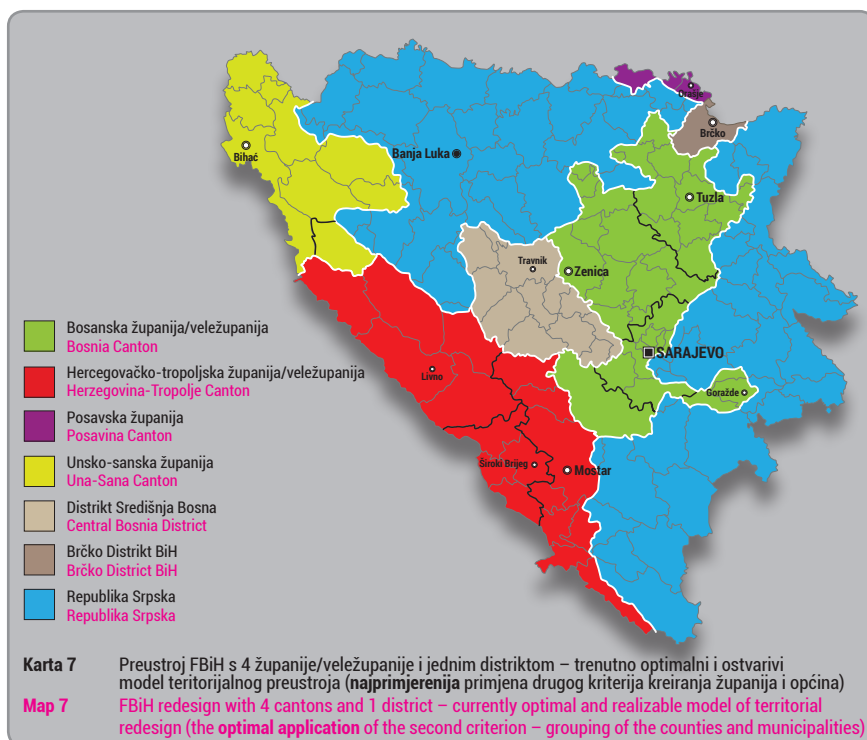
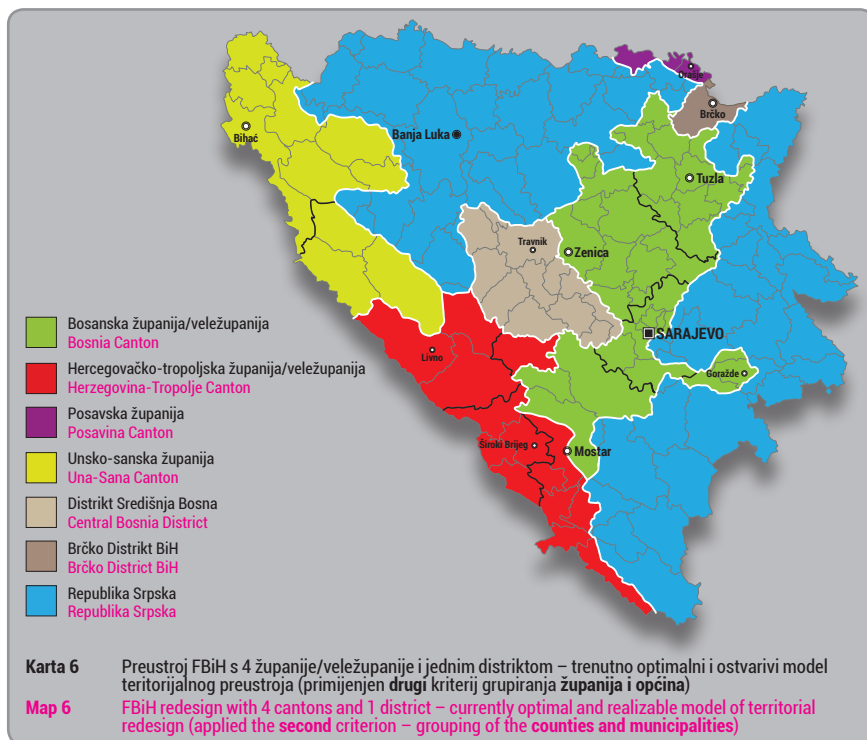
Tablica 1 Prema Izbornom zakonu BiH Dom naroda FBiH popunjava se iz županijskih skupština tako da svaka županijska skupština bira određeni broj zastupnika bošnjačke, hrvatske i srpske nacionalnosti i odgovarajući broj »Ostalih«. Te su kvote konačno definirane Petritschevim amandmanima. Županije s izrazitom bošnjačkom većinom obilježene su zelenom bojom, one s hrvatskom crvenom, a mješovite žutom.

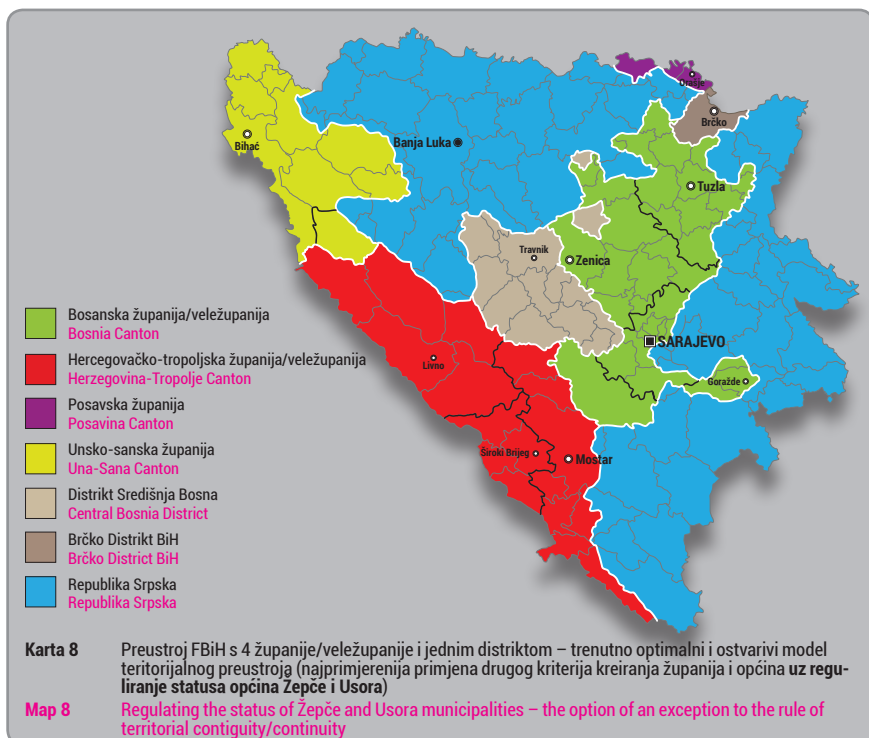
Table 1 According to the BiH election law, the BiH Federation House of Peoples is filled through the cantonal assemblies in the way that the assembly elects a number of Bosniak [B], Croat [H] and Serb [S] representatives along with a number of »Others« [Os]. Those quotas as ultimately defined by Petritsch's amendments. The cantons with absolute Bosniak majority are colored in green, those with Croat majority in red, and the mixed ones are colored in yellow.

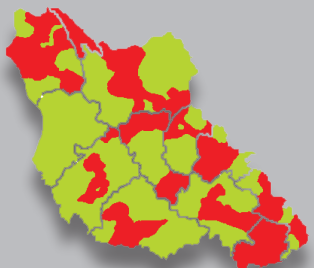








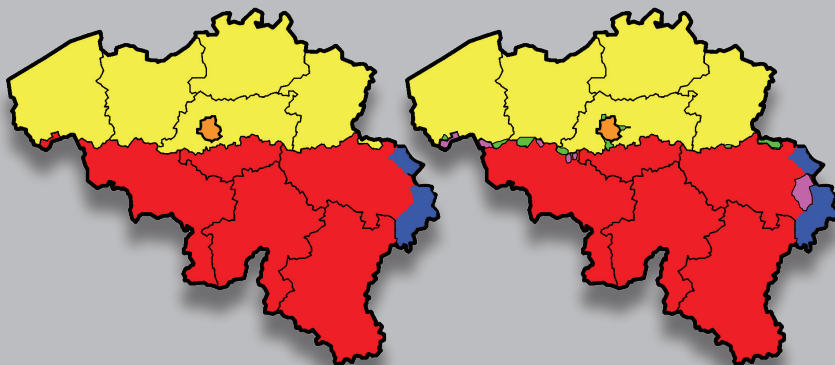




Karta 10 Izmiješanost bošnjačkog i hrvatskog stanovništva na području Središnje Bosne na razini mjesnih zajednica
Map 10 Degree of mixing of Bosniak and Croat population in the area of Central Bosnia

ZAJEDNICA (COMMUNITY) **REGIJA (REGION)**

	Flandrija (Flanders)	
Flamanska (Flemish)	Brisel - Prijestolnica (Capital Brussels)	
Frankofona (French)	Valonija (Wallonia)	Valonija, njemačke općine (Wallonia, German municipalities)
Njemačka (German speaking)		



- Regija Flandrija (Nizozemsko jezično područje)
Flanders region (Dutch language area)
- Regija Valonija (Francusko jezično područje)
Walloon region (French language area)
- Regija Brisel - Prijestolnica (istovremeno Nizozemsko i Francusko jezično područje)
Brussels-Capital region (both Dutch and French language area)
- Dio općina Regije Valonija (Njemačko jezično područje)
a part of Walloon region (German language area)
- Općine s jezičnim kapacitetima u regiji Flandrija
Municipalities with language facilities in the Region of Flanders
- Općine s jezičnim kapacitetima u regiji Valonija
Municipalities with language facilities in the Region of Wallonia

Karta 11 Jezična područja kojima pripadaju pojedine regije, pokrajine i općine u Belgiji (karta lijevo i tablica) te općine s jezičnim kapacitetima (karta desno)
Map 11 Language areas of Belgium and regions, provinces and municipalities belonging to those areas (left map and chart), and municipalities with language facilities (right map)

POPIS KORIŠTENE LITERATURE I IZVORA BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES AND SOURCES

Literatura

Bibliographical references

- Damir Banović, Saša Gavrić, »Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini«, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010.
- Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London, 2006
- Michael Burgess i Alain Gagnon, *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, University of Toronto Press, 1993
- Burgess, Kalina, »Federalism: Concept and Constitutional Principles«, in *Jurisprudence*, No1, u Elvira Nurieva, »The Application of Arendt Lijphart's Checklist of Conditions for the Success of Federalism to the Russian Federation«, Institute of Federalism, Fribourg, 2003
- Daniel J. Elazar, *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, 1987
- ESI discussion paper, Lost in the Bosnian labyrinth, Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_143.pdf
- Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968
- Mirjana Kasapović, »Bosna i Hercegovina: then years after Dayton«, *STATUS*, Mostar, br. 9, 2006.
- Mirjana Kasapović, »Konsocijalna ili liberalna demokracija«, *Politička misao*, XLII, Zagreb, 2005.
- Daniel Kempton, »Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?« *The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2001
- Roland Kostić, »Američko stvaranje nacija u konfliktnom i postkonfliktnom društvu: Izvanredne ovlasti, prekršena obećanja i stvaranje 'Bosne'«, <http://www.idpi.ba/americko-stvaranje-nacija/> (originalna verzija objavljena na engleskom u Eriksson and Kostić (eds), *Mediations and Liberal Peacebuilding – Peace From the Ashes of War?*, Routledge, London, New York, 2013)
- Zoran Krstić, »Federalizam i devolucija kao pretpostavka demokracije u podijeljenim društvima«, *STATUS*, br. 17, Mostar, 2014.
- Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 2004.
- Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 4, 1999
- Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968, second edition 1975
- Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, 1977
- Christopher McCrudden i Brendan O'Leary, »Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-stabilize Power-sharing Settlements«, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/24/2/477.full.pdf>
- John McGarry i Brendan O'Leary, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, <http://www.forumfed.org/en/libdocs/Misc/0401-int-McGarry-O'Leary.pdf>
- Radomir Nešković, *Nedovršena država: politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2013. (<http://www.fes.ba/files/fes/pdf/publikationen/2013/Radomir%20Nesko-vic%20-%20Nedovrsena%20drzava%20sa%20koricama.pdf>)

- Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike* (translation of *The Political Theory of a Compound Republic*, University of Nebraska Press, 1987), Informator, Zagreb, 1989.
- Dražen Pehar, »Demokracija, demokratsko predstavljanje i ustavna logika etničkih izbornih jedinica u Bosni i Hercegovini«, <http://www.idpi.ba/pehar-demokracija/>
- Dražen Pehar, »Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.«, <http://www.idpi.ba/konstitutivnost-2/>
- Dražen Pehar, »Multietničke refleksije o jednom neopravdano zaboravljenom i višestruko prekršenome Daytonskom mirovnom sporazumu«, <http://www.idpi.ba/multietnicke-refleksije-o-jednom-neopravdano-zaboravljenom-i-visestruko-prekrsenome-daytonskom-mirovnom-sporazumu/>
- Dražen Pehar, »Zašto Visoki predstavnik s »bonskim« mandatom nikada nije značio pozitivni pomak za Bosnu i Hercegovinu: četiri refleksije«, <http://www.idpi.ba/visoki-predstavnik/>
- Marcel Prélot, *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Zagreb, 2002.
- Stručni tim IDPI, »Analiza dostupnih rezultata popisa stanovništva u BiH 2013. godine«, <http://www.idpi.ba/aAnaliza-dostupnih-rezultata-popisa-stanovnistva-u-bih-2013-godine/>
- Stručni tim IDPI, »Jačanje uloge Europske unije i Njemačke u BiH – nastavak reformi u krivom smjeru ili zaokret u skladu s Rezolucijom Europskog parlamenta?«, http://www.idpi.ba/eu_njemacka/
- Stručni tim IDPI, »Raspodjela neizravnih poreza u Federaciji BiH odnosno kako je Sarajevo dobilo 1,2 milijarde KM prihoda drugih županija«, <http://www.idpi.ba/raspodjela-neizravnih-poreza-u-federaciji-bih-odnosno-kako-je-sarajevo-dobilo-12-milijarde-km-prihoda-drugih-zupanija/>
- Stručni tim IDPI, »Utjecaj europskih integracija na model političke organizacije zemalja članica«, <http://www.idpi.ba/utjecaj-europskih-integracija-na-model-politicke-organizacije-zemalja-clanica-i/>
- Mato Tadić, *Ustavni položaj Hrvata BiH od Washingtonskog sporazuma do danas*, Matica hrvatska Mostar, 2013.
- Dejan Vanjek, »Federalizam i konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: od unitarne republike do federalne države«, *Političke analize*, br. 19, Zagreb, 2014.)
- Ugo Vlasisavljević, »Etnopolitika u doba njezina »građanskoga prevladavanja« (zašto rješavanje hrvatskoga pitanja ugrožava opstanak Bosne i Hercegovine?)«, *IDENTITETI – KULTURE – JEZICI*, Identitetska i kulturna raznolikost BiH i europske perspektive jednoga podijeljenog društva, Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2015.
- Ivan Vukoja, »Od liberalnog etnonacionalizma prema interkulturalnom građanstvu«, *STATUS*, br. 16, Mostar, 2013.
- Ivan Vukoja, »Primjeri ne-konstitutivnosti i ne-jednakopravnosti Hrvata u Federaciji BiH«, *STATUS*, br. 16, Mostar, 2013.
- Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Ontario, 1996
- Kenneth C. Wheare, *Federal government*, Oxford University Press, London, New York, 1963

Izvori**Sources:**

- CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>
- Dayton Agreement On Implementing The Federation Of Bosnia And Herzegovina, http://www.ohr.int/other-doc/fed-mtng/default.asp?content_id=3566
- International Meeting of Experts on further study of the concept of the rights of peoples, FINAL REPORT AND RECOMMENDATION, UNESCO, Paris, 1989, http://www.burmalibrary.org/docs18/Rights_of_Peoples-report-UNESCO-red.pdf
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, prvotna verzija na https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Sl_gl_BiH_23_01/IZ-Sl_gl_23-01-hrv.pdf, prečišćeni tekst na http://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECIS-CENI_TEKST-hrv.pdf
- Monografija »Parlamentarna skupština BiH«, izdanje 2010, <https://www.parlament.ba/istorija/default.aspx?id=27869&lang Tag=bs-BA&pril=b>
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>
- Otvoreno pismo Philipa Hammonda i Frank-Waltera Steinmeiera građanima BiH, <http://www.idpi.ba/britansko-njemacka-inicijativa/>
- Pravila i propisi Privremenoga izbornog povjerenstva, <http://izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules-egulations-general-elections-2000-cro.pdf>
- Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH, http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=bs-BA
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu predsjednice Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open_page_nw.php?l=hr&pid=86
- Principi o provođenju Presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, potpisani 1. 10. 2013. godine, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm
- Rezolucija Europskog parlamenta od 6. 2. 2014. o izvješću o napretku BiH za 2013., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR>
- Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/Hr/annex4.htm
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html
- Ustrojstvo Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, <http://www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=1165&kat=104&pkat=165>

O INSTITUTU

Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI) je politički neovisan centar za unapređenje i razvoj ekspertize u području organizacije države i upravljanja. Sjedište Instituta je u Mostaru, a osnovan je potkraj 2013. godine. Posebnu pozornost posvećuje pitanjima relevantnim za BiH i očuvanje njenoga multi-kulturalnog i multinacionalnog karaktera.

IDPI razvija, primjenjuje, unapređuje ideje i modele kojima se uspostavlja čvrsta veza između države odnosno njenih institucija i društva odnosno skupina koje ga konstituiraju. Koristi dobra međunarodna iskustva i izvore u području ključnih izazova s kojima se suočavaju moderne države, uz poseban naglasak na sustav organizacije, vladavine i upravljanja EU. Obraduje domaće probleme koji su društveno opravdani, sukladno načelima legitimnosti/legitimiteta uz puno akceptiranje bh. društvenog diverziteta. S tim u vezi djelovanje Instituta podjednako se rukovodi načelima zaštite individualnih i kolektivnih odnosno prava nacionalnih manjina.

DJELATNOSTI INSTITUTA

Institut se bavi aktivnostima širokog spektra, od znanstvenih istraživanja i savjetodavnog djelovanja do praktičnih analiza i preporuka koje obrađuju uža pitanja vezana za funkcioniranje i koordinaciju javnih funkcija. Posebna se pozornost pridaje praktičnim istraživanjima koja su empirijski utemeljena, a njihovi rezultati doprinose razvoju dobre organizacije upravljanja. Očigledna je potreba da se u Bosni i Hercegovini i njenoj javnosti afirmiraju ideje federalizma, decentralizacije i upravljanja konfliktima. S tim u vezi značajka IDPI-ja je da ovim pitanjima pristupa prvenstveno iz afirmativne međunarodno-komparativne perspektive, a sve u cilju unapređenja društveno-političkih odnosa i struktura u Bosni i Hercegovini.

Pored razmatranja temeljnih načela federalizma i decentralizacije te njihove uloge u rješavanju konflikta, zadatak je ponuditi stručnoj i široj javnosti uvid u relevantne i recentne suvremene primjene federalnih modela u svrhu rješavanja sukoba i postkonfliktne stabilizacije država i društava. Ovakav je pristup opravdan zbog činjenice da se svijet danas suočava s mnoštvom nasilnih konflikata, pri čemu se većina njih odvija unutar državnih granica, od kojih 2/3 završi bez pobjednika uz određeni vid međunarodnog posredovanja. Zbog svega navedenog, i zbog činjenice da su federalizam i decentralizacija moćna oruđa za postizanje i trajno očuvanje mira, IDPI je strateški opredijeljen za bavljenje pitanjima federalizma, decentralizacije i postkonfliktnog upravljanja. Nemjerljiv je konceptualni, teorijski i praktični značaj federalizma kao organizacijske koncepcije relevantne za pružanje učinkovitog odgovora na brojne izazove društveno-političkog realiteta i odnosa unutar Bosne i Hercegovine.

IDPI je djelatna u sljedećim specifičnim oblastima: teorija i praksa federalizma, prevencija i upravljanje konfliktom, zaštita manjina, europeizacija/globalizacija, oblici vladanja/upravljanja, javna administracija, horizontalna/vertikalna suradnja i koordinacija, prekogranična suradnja, upravljanje resursima.

Više informacija o IDPI-ju možete pročitati na službenoj web stranici Instituta na adresi **www.idpi.ba**.

ABOUT THE INSTITUTE

Institute for Social and Political Research (IDPI) is an politically independent centre for advancement and development of the expertise at the field of state organisation and governance. Office of the Institute is in Mostar, and it is established at the end of 2013. IDPI is paying a special attention to the issues relevant for B&H and preservation of its multicultural and multiethnic features.

IDPI is developing, applying and enhancing the ideas and models for establishing the strong democratic relation between the state institutions and society with all its constitutive groups. IDPI is using good international practices and sources at the field of key challenges surfacing contemporary states, with special focus on organisational system, governance and policies of the European Union. IDPI is analysing the socially relevant problems of B&H, in accordance with the principles of legitimacy and with full acceptancy of the country's social diversity. Consequently, the activities of the Institute are equally guided by the principles of the protection of both individual and collective rights, including the rights of ethnic minorities.

ACTIVITIES OF THE INSTITUTE

Institute is conducting the wide scope of activities, including scientific research, consulting, policy analyses and recommendations dedicated to the particular topics at the field of public institutions' functioning and coordination. Special attention is paid to the applied empirically-based research, results of which are contributing to the good governance. In accordance with the fact that Bosnia and Herzegovina obviously needs the public affirmation of the ideas of federalism, decentralisation and conflict management, one of the main IDPI's features is the approach towards those issues from affirmative international comparative prospective, with the main goal to improve the social and political relations and structures in Bosnia and Herzegovina.

Except research of the basic principles of federalism and decentralisation and their role in the conflict resolution, IDPI's goal is also offering to the expert and wider public the insight into the relevant and recent contemporary practices in the field of federalist models' application aimed at resolving the conflicts and at the post-conflict stabilisation of the states and societies. Such approach is chosen because the contemporary world is surfaced with numerous violent conflicts, most of them within the particular state's borders, and with 2/3 of them without the clear winner and with some form of international mediation. Those facts and existence of federalism and decentralisation as the powerful tools for achieving and long-term preservation of the peace motivated IDPI to strategically direct its interests to the issues of federalism, decentralisation and post-conflict governance. IDPI is deeply devoted to the extraordinary conceptual, theoretical and practical importance of federalism as the organisational conception highly relevant for providing the efficient responses to numerous challenges of the social and political reality in Bosnia and Herzegovina.

IDPI is active in the following specific areas: Theory and Practice of Federalism, Conflict Prevention, Conflict Management and Conflict Resolution, Protection of the Minorities, Europeanisation/Globalisation, Government and Governance Models, Public Administration, Horizontal/vertical cooperation and coordination, Cross-Border Cooperation, Resources Management.

More information about IDPI you can read on the official web page www.idpi.ba.



STUDIJA JE OBJAVLJENA UZ FINANCIJSKU POTPORU
DRŽAVNOG UREDA ZA HRVATE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE.
STAVOVI IZNESENI U PUBLIKACIJI NE PREDSTAVLJAJU STAVOVE DONATORA.

BOSNA I HERCEGOVINA

FEDERALIZAM, RAVNOPRAVNOST, ODRŽIVOST

Studija preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda

BOSNIA AND HERZEGOVINA

FEDERALISM, EQUALITY, SUSTAINABILITY

A study of BiH redesign to secure institutional equality of constituent peoples

Svrha studije je identificiranje manjkavosti postojećeg ustrojstva BiH sa stanovišta imperativa osiguranja ravnopravnosti konstitutivnih naroda i svih građana, ali i funkcionalnosti, upravljivosti i ekonomičnosti cjeline sustava. Kao temeljni problem identificira se nekoherentnost odnosno neusklađenost izvedbenih dijelova Ustava BiH s njegovim temeljnim načelom konstitutivnosti, kao i zakona nužnih za njenu praktičnu realizaciju, a koji su nakon niza intervencija domaćih i inozemnih aktera koje su za polazište imale parcijalno i pristrano tumačenje konstitutivnosti, dovedeni u kontradikciju s istim, čime je izravno ugrožena jednakopravnost konstitutivnih naroda.

Polazišna hipoteza studije je da federalizam i konsocijacija kao okvirni koncepti, i federalizacija kao proces, imaju potencijal konačne provedbe ustavnog načela konstitutivnosti naroda i njihove pune institucionalne ravnopravnosti unutar autentičnog bosanskohercegovačkoga federalističkog političkog poretka.

The purpose of this study is to identify the flaws in the current BiH constitution/system from the standpoint of the imperative to secure equality of its constituent peoples and all the citizens, giving a due consideration also to functionality, manageability, and parsimony of the system as a whole. We identify here one key problem: the incoherence between the implementation-related parts of the constitution, on the one hand, and its foundational principle of peoples' constitutionality, on the other. The latter should normally be translated into a set of laws required to implement such constitutionality; however, a series of interventions by both international and local actors, based on a partial and biased interpretation of constitutionality, have produced a different set, which has directly threatened constituent peoples' equality.

The starting hypothesis of the study is as follows: »Federalism and consociation, as conceptual frames, and federalization, as a process, contain the potential of materialization of the constitutional principle of peoples' constitutionality and their full institutional equality within an authentic federalist political project of Bosnia-Herzegovina (BiH).«



9789958918568



STUDIJA JE OBJAVLJENA UZ FINANCIJSKU POTPORU DRŽAVNOG
UREDA ZA HRVATE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE. STAVOVI IZNEŠENI
U PUBLIKACIJI NE PREDSTAVLJAJU STAVOVE DONATORA.