

Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić, Goran Marković (eds.)

CITIZENS CONSTITUTION EUROPE

GLOSSARY OF ESSENTIAL
CONSTITUTIONAL
CONCEPTS IN BIH

GRAĐANI
УСТАВ
EUROPA

RJEČNIK OSNOVNIH
USTAVNIH
POJMOVA U BIH



GRAĐANI, УСТАВ, EUROPA
rječnik osnovnih ustavnih pojmova у БиХ

Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić, Goran Marković (ur.)

Naslov *GRAĐANI, UCTAB, EUROPA rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BuX*
Title *CITIZENS, CONSTITUTION, EUROPE glossary of essential constitutional concepts in BiH*
Urednici/Editors *Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić, Goran Marković*

Izdavač/Publisher *Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet*
Za izdavača/For Publisher *prof.dr. Zinka Grbo*

Korica/Cover *Roberta Bertoldi*
Lektura za bosanski/hrvatski/srpski jezik/Proofreading for Bosnian/Croatian/Serbian language *Zenaida Karavdić*
Lektura za engleski jezik/Proofreading for English language *Andelka Raguž*
Tehnička priprema/Print and e-book preparation *Rebus DTP*

.....
342.9:321.013(497.6)

GRAĐANI, Ustav, Europa [Elektronski izvor] : rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH = Citizens, Constitution, Europe : glossary of essential constitutional concepts in BiH / Maja Sahadžić ... [et al.](ur.). - El. knjiga. - Sarajevo : Pravni fakultet Univerziteta, 2023

Način pristupa (URL): <https://www.pfsa.unsa.ba/pfbiblioteka/e-izdavastvo/>. - Nasl. sa nasl. ekrana. - Opis izvora dana: 10. 10. 2023. - Lat. i ćir. - Bilješke uz tekst. - Bibliografija uz sve radove.

ISBN 978-9926-544-03-4

COBISS.BH-ID 56683014
.....

Štampanje RJEČNIKA sufinansirano je kroz Know-How Exchange program u okviru sponzorstva Italije kroz CEI fond pri EBRD-u.

GLOSSARY is co-financed by the Know-how Exchange Programme sponsored by the CEI Fund at the EBRD contributed by Italy.

Copyright © 2023. Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet
Sva prava pridržana
All rights reserved

Ova se knjiga ne smije bez dozvole izdavača, ni u cjelini ni u dijelovima, umnožavati, preštamovati niti prenositi ni u jednom obliku niti ikakvim sredstvom. Ona se bez odobrenja izdavača ne smije ni na koji drugi način niti ikakvim drugim sredstvom distribuirati niti pak umnožavati. Sva prava na objavljivanje ove knjige zadržavaju autor i izdavač prema odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima.

Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić, Goran Marković (ur.)

GRAĐANI, УСТАВ, EUROPA

rječnik osnovnih ustavnih појмова у БиХ



Sarajevo, 2023.

SADRŽAJ

Prefazione.....	9
Predgovor	11
Priznanja.....	13
Umjesto uvoda: kratka metodološka napomena	15
Recenzije	17
Lista autora	19
Prava i slobode.....	21
1. Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke	23
<i>Damir Banović, Joseph Marko</i>	
2. Kolektivna i individualna prava	27
<i>Damir Banović, Joseph Marko</i>	
3. Državljanstvo – građanstvo	31
<i>Tatjana Sekulić, Joseph Marko</i>	
Konstitutivni narodi, Ostali, građani.....	37
4. Konstitutivni narodi	39
<i>Dražen Barbarić, Samir Forić</i>	
5. Manjine u Bosni i Hercegovini	45
<i>Damir Banović, Francesco Palermo</i>	
6. Ostali	49
<i>Samir Forić, Francesco Palermo, Maja Sahadžić</i>	
7. Popis stanovništva, koristan alat bez praktične upotrebe u Bosni i Hercegovini.....	55
<i>Jasmin Hasić, Maja Sahadžić</i>	
Grane vlasti.....	61
8. Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini	63
<i>Goran Marković, Miloš Davidović</i>	
9. Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini.....	69
<i>Lejla Balić, Bojan Vlaški</i>	
10. Pravosuđe u Bosni i Hercegovini.....	75
<i>Harun Išerić, Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
11. Уставни суд(ови) и контрола уставности	83
<i>Bojan Vlaški, Joseph Marko</i>	

12. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, individualne predstavke.....	93
<i>Nedžad Smailagić, Joseph Marko, Maja Sahadžić</i>	
Pod-državni entiteti	97
13. Ентитети у Босни и Херцеговини	99
<i>Bojan Vlaški, Miloš Davidović</i>	
14. Kantoni, (Nepostojeća) praktična uloga?	105
<i>Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
15. Opštine u Bosni i Hercegovini.....	109
<i>Igor Milinković, Jens Woelk</i>	
16. Brčko distrikt.....	115
<i>Nevenko Vranješ, Bojan Vlaški</i>	
Federalne ideje i praksa	121
17. Federalno načelo.....	123
<i>Dejan Vanjek, Lejla Balić, Jens Woelk</i>	
18. Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična „država bliznac”	129
<i>Maja Sahadžić, Jens Woelk</i>	
19. Zajedničko/dijeljeno vladanje i samovladanje: bit federalizma	133
<i>Jens Woelk, Dejan Vanjek</i>	
20. Podjela nadležnosti	139
<i>Goran Marković, Lejla Balić</i>	
21. Stabilnost ustavnih sistema, koncept zasnovan na koheziji, solidarnosti i povjerenju	143
<i>Samir Forić, Maja Sahadžić</i>	
22. Legitimitet u višestupanjskim sustavima.....	149
<i>Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
Podjela moći	153
23. „Dijeljenje moći” / „podjela moći”	155
<i>Dejan Vanjek, Samir Forić</i>	
24. Консоцијативна демократија.....	161
<i>Goran Marković, Igor Milinković</i>	
25. Veto.....	167
<i>Lejla Balić, Jens Woelk, Bojan Vlaški</i>	
26. Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija.....	173
<i>Samir Forić, Dejan Vanjek</i>	
Demokratski principi	179
27. Izborni sistem.....	181
<i>Lejla Balić, Damir Kapidžić</i>	
28. Većinska demokracija.....	187
<i>Dražan Barbarić, Damir Banović</i>	

29. Direktna demokracija i referendum	191
<i>Nenad Stojanović, Maja Sabadžić</i>	
30. Skupštine građana u Bosni i Hercegovini.....	197
<i>Damir Kapidžić, Maja Sabadžić</i>	
Međunarodna dimenzija	201
31. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски мировни споразум.....	203
<i>Bojan Vlaški, Jens Woelk, Domagoj Galić</i>	
32. Visoki predstavnik i Aneks 10 Daytonskog mirovnog sporazuma	209
<i>Domagoj Galić, Jens Woelk</i>	
33. Bosna i Hercegovina i Europske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji.....	215
<i>Jens Woelk, Domagoj Galić, Tatjana Sekulić</i>	
34. Bosna i Hercegovina i NATO, sigurnosne dileme u dejtonskoj BiH	221
<i>Neven Anđelić, Jens Woelk</i>	
Ustavne promjene	227
35. Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine	229
<i>Nevenko Vranješ, Joseph Marko</i>	

Prefazione

Costituzionalmente plasmata sugli Accordi di Dayton, la Bosnia ed Erzegovina (BiH) offre un modello di organizzazione statale assolutamente sui generis che sfugge alla normale tassonomia del diritto costituzionale comparato. Le intese raggiunte il 21 novembre 1995 nella città dell'Ohio, negli Stati Uniti, hanno avuto l'indiscutibile merito di fermare la guerra che ha sconvolto questa tormentata terra balcanica nell'ambito del processo di dissoluzione dell'ex Jugoslavia, preservando l'unità statale della Bosnia ed Erzegovina. L'architettura istituzionale che vi ha preso forma – in larga misura edificata su principi di rappresentanza etnica in combinazione con un assetto federale (di tipo, peraltro, asimmetrico) – ha tuttavia dato origine ad un sistema di governo di rara macchinosità, che in modo quasi fisiologico si espone a periodici ingolfamenti, rimanendo preda di crisi politiche e tensioni interetniche, amplificate dagli ancora involuti processi di riconciliazione.

Ciò ha sinora impedito alla Bosnia ed Erzegovina di fluidificare con la necessaria continuità ed efficacia lungo il percorso delle riforme e della crescita, concettualmente correlato anche alle sue legittime aspirazioni di adesione all'Unione europea. L'agognato riconoscimento alla BiH dello status di Paese candidato all'ingresso nell'UE, concesso sul finire del 2022 dal Consiglio Europeo – e reso possibile anche grazie all' incisiva azione dell'Italia, in piena armonia con la nostra politica di sostegno alle prospettive di integrazione europea dei Balcani occidentali – ha voluto imprimere una "scossa" al cammino riformatore del Paese allo scopo di propiziare reali progressi nell'implementazione delle "Quattordici Priorità" indicate dalla Commissione Europea nel 2019. L'auspicio è che, sulla scia di questa storica decisione, i principali attori politici antepongano responsabilmente l'interesse generale della popolazione – con riferimento soprattutto alle fasce giovanili, sempre più votate ad abbandonare un Paese di cui non percepiscono orizzonti di stabilità – alle ataviche diatribe che hanno sinora inibito un clima di costruttiva collaborazione sulla scena locale.

In un ambiente politico marcatamente complesso e frammentato, quale quello bosniaco-erzegovese, l'Ambasciata d'Italia a Sarajevo ha guardato sempre con particolare favore alla nascita e allo sviluppo di una "piattaforma accademica" – comprendente esperti costituzionalisti da tutta Europa, in particolare proprio dall'Italia e dalla Bosnia ed Erzegovina – che potesse approfondire con vivacità, rigore ed indipendenza intellettuale il tema delle riforme istituzionali nel Paese. Un nucleo di autorevoli studiosi in grado di fornire un contributo di alta qualità a un dibattito di cruciale rilevanza per il futuro della BiH, anche in chiave europea, attraverso dunque un canale autonomo e parallelo rispetto a quello politico-istituzionale: proprio come accade in tutte le democrazie avanzate.

Punto di partenza di questo percorso è stata la Conferenza organizzata dall'Ambasciata nel dicembre del 2020 in coincidenza con il 25esimo anniversario degli Accordi di Dayton, appuntamento che ha dato vita ad uno stimolante dibattito accademico-scientifico. L'impegno da parte dell'Ambasciata di continuare ad incoraggiare e sostenere un tale dialogo ha

permesso di strutturare sempre meglio tale rete di esperti ed accademici, così che la stessa ha potuto beneficiare di un contributo del Governo italiano attraverso il "Know-how Exchange Programme" (KEP), il principale strumento di cooperazione dell'Iniziativa Centro Europea (INCE) che mira ad assecondare gli sforzi di integrazione europea dei Paesi della regione non membri dell'UE, attraverso scambi di esperienze e conoscenze con istituzioni analoghe nei Paesi membri UE.

Il progetto è stato presentato dall'Università di Milano Bicocca, in qualità di capo-fila di un gruppo di istituti universitari che comprende anche l'Università di Trento, l'Università di Sarajevo, l'Università di Banja Luka, l'Università di Sarajevo Est, l'Università di Mostar, l'Istituto di Studi Federali Comparati (EURAC Research) oltre all'Osservatorio Balcani Caucaso TransEuropa (OBCT). Esperti e professori provenienti da numerose altre realtà accademiche europee, in particolare le università di Utrecht e Graz, hanno egualmente preso parte alle attività progettuali. È nata in tal modo una rete di studiosi: "Bosnia Erzegovina, la Costituzione e l'adesione all'UE. Una piattaforma accademica per discutere delle opzioni".

Il presente Glossario ne rappresenta uno dei prodotti maggiormente qualificanti, ispirato all'obiettivo – devo dire, brillantemente raggiunto – di presentare in modo chiaro e sintetico i concetti-chiave del diritto e della politica costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Una guida estremamente utile e meticolosa, che vuole far conoscere al più vasto pubblico – non solo, dunque, ad una platea di addetti ai lavori – le specificità di un Paese complesso, interessante e di straordinaria importanza per i complessivi equilibri della regione balcanica. Dal mio punto di vista, il Glossario e, più in generale, il prezioso lavoro svolto dalla "piattaforma" costituiscono ulteriore eloquente testimonianza dell'attenzione con cui da parte italiana si guarda alla Bosnia ed Erzegovina, Paese cui siamo legati da sempre vivi rapporti di amicizia, collaborazione e solidarietà.

Marco Di Ruzza

Ambasciatore d'Italia in Bosnia-Erzegovina

Predgovor

Ustavno oblikovana Dejtonskim mirovnim sporazumom, Bosna i Hercegovina (BiH) predstavlja takav organizacioni model države koji bi se mogao smatrati jedinstvenim – *sui generis* – s obzirom na to da se ne može podvesti pod uobičajenu taksonomiju usporednog ustavnog prava. Dogovori koji su sklopljeni 21. novembra 1995. godine u ovom gradu u državi Ohio, u Sjedinjenim Američkim Državama, svakako su imali neosporan značaj, jer je njima prije svega zaustavljen rat koji je duboko potresao ovu izmučenu balkansku zemlju, kao dio procesa raspada bivše Jugoslavije. Ovi dogovori su također sačuvali državno jedinstvo Bosne i Hercegovine. Institucionalna arhitektura koja je proistekla iz sporazuma – izgrađena u velikoj mjeri na principima etničkog predstavljanja u kombinaciji s federalnim sustavom (uz to asimetričnog tipa) – dovela je do uspostave rijetko kompliciranog i glomaznog sistema vlasti, koji se gotovo fiziološki periodično blokira, postajući tako talac političkih kriza i međuetničkih tenzija, dodatno pojačanih nedovoljno razvijenim procesima pomirenja.

Ovakva situacija dodatno je spriječila Bosnu i Hercegovinu u naporu da učini fluidnijim neophodni kontinuitet i efikasnost puta reformi i razvoja, koji su koncepcijski povezani s njenim legitimnim težnjama za pridruženje Evropskoj uniji. Željeno priznanje statusa Bosne i Hercegovine kao zemlje kandidata za ulazak u EU, koje je Evropsko vijeće odobrilo krajem 2022. godine – a kojom je veoma doprinijela i odlučna inicijativa Italije, u skladu s našom politikom podrške perspektivi evropskih integracija Zapadnog Balkana – imalo je namjeru dati još snažniji podsticaj reformskom putu ove zemlje koji bi motivirao realni napredak u implementiranju „Četrnaest prioriteta” koje je Evropska komisija naznačila još 2019. godine. Nadamo se da će osnovni politički akteri, na tragu ove historijske odluke, odgovorno pretpostaviti opći interes cjelokupnog stanovništva – uz naročiti naglasak na mladu populaciju kod koje je primjetan trend napuštanja zemlje u kojoj ne prepoznaju horizont stabilnosti – nekim drevnim prepirkama koje su već ranije sprečavale kreiranje atmosfere za konstruktivnu suradnju na lokalnom nivou.

U takvom kompleksnom i fragmentiranom političkom ambijentu kao što je bosanskohercegovački, Ambasada Italije u Sarajevu oduvijek je s posebnom naklonošću gledala na nastajanje i razvoj jedne „akademske platforme”, koja bi okupila stručnjake u oblasti konstitucionalnog prava iz cijele Evrope, a naročito iz Italije i Bosne i Hercegovine, koji bi na taj način produbili temu institucionalnih reformi u zemlji, u živahnoj, rigoroznoj i neovisnoj intelektualnoj diskusiji. Znači, jedna grupa značajnih znanstvenika koji bi bili u mogućnosti da daju prilog visokog kvaliteta ovoj debati od suštinskog značaja za budućnost BiH, naročito u okviru Evrope, putem neovisnog i paralelnog djelovanja u odnosu na političko-institucionalno: baš kao što se i dešava u svim naprednim demokratskim društvima.

Početnu tačku ovoga puta označila je Konferencija koju je Ambasada Italije organizirala u decembru 2020. godine, upravo u vrijeme 25. godišnjice Dejtonskog sporazuma: bio je to događaj koji je pokrenuo ovu nadahnutu akademsko-naučnu raspravu. Zalaganje Ambasade da

nastavi s podrškom i hrabrenjem takvog dijaloga omogućilo je da se struktura mreže stručnjaka i znanstvenika još više osnaži. Na taj način bilo je moguće aplicirati za Program "Know-how Exchange" (KEP), u okviru kojega je Vlada Italije odobrila sredstva za ovaj projekt. KEP je zapravo osnovni instrument Centralne evropske inicijative (INCE) kojim se podržava kooperacija, u cilju pomoći državama u regiji koje još nisu članice EU u naporima evropskih integracija, putem razmjene iskustava i znanja s analognim institucijama u državama članicama.

Projekt je prezentirao Univerzitet Milano-Bicocca, u svojstvu koordinatora grupe akademskih institucija, koje obuhvataju Univerzitet u Trentu, Univerzitet u Sarajevu, Univerzitet u Banjoj Luci, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Sveučilište u Mostaru, Institut za uporedne studije federalizma Bozen/Bolzano (EURAC), kao i Opservatorij za Balkan, Kavkaz i Transevropu (OBCT). Stručnjaci i profesori vezani za mnoge evropske centre, a naročito Univerzitete u Utrechtu i Grazu, uzeli su također učešće u aktivnostima ovoga projekta. Na ovaj način rođena je mreža znanstvenika: „Bosna i Hercegovina, Ustav i pristupanje Evropskoj uniji. Akademska platforma za raspravu o opcijama.”

Ovaj rječnik predstavlja jedan od rezultata projekta koji ga posebno odlikuju, s obzirom na to da je inspiriran ciljem – koji je, moram to reći, briljantno dosegnut – da se na jednostavan i sažet način predstave ključni pojmovi ustavnog prava i politike u Bosni i Hercegovini. Radi se o svojevrsnom vodiču, izuzetno korisnom i minuciozno uređenom, koji ima za cilj da upozna širu publiku – a ne samo one koji već posjeduju izvjesno znanje – sa specifičnim aspektima ove kompleksne zemlje, koja je zanimljiva i veoma značajna za cijelo područje balkanske regije. Po mom mišljenju, rječnik, kao i cjelokupni dragocjeni rad ove „platforme”, elokventno svjedoče o pažnji s kojom se s italijanske strane posmatra Bosna i Hercegovina, zemlja s kojom smo oduvijek vezani odnosima prijateljstva, suradnje i solidarnosti.

Marco Di Ruzza
Ambasador Italije u Bosni i Hercegovini

Priznanja

Više od 25 godina nakon sklapanja Dejtonskog sporazuma još uvijek se vode žustre rasprave u javnom diskursu, ali i akademske rasprave, o tome šta bi oznaka "složena država" mogla značiti za Bosnu i Hercegovinu nakon svih ovih godina. Inspirirani mudrostima domaćih i međunarodnih sudionika u Daytonu, članovi Uredničkog odbora su odlučili da ih testiraju u svjetlu iskustava provedbe ovog tzv. mirovnog sporazuma. Stoga je Urednički odbor okupio mnoštvo autora kako bismo raspravljali o osnovnim ustavnim načelima i institucionalnim mehanizmima dejtonskog ustavnog poretka – ne u svjetlu dnevne politike, već iz perspektive komparativnog ustavnog prava. Nadamo se da će rezultat, u obliku ovog rječnika, u prvi plan staviti ne samo osnovna znanja, koja prečesto nedostaju u javnoj raspravi, nego i alternative u političkom i pravnom odlučivanju o kojima autori ove publikacije otvoreno govore.

Ova opsežna akademska platforma ne bi bila moguća bez Ambasade Italije u Sarajevu koja je usmjeravala proces tamo gdje je bilo neophodno. Urednički odbor se naročito zahvaljuje bivšem ambasadoru Italije u Sarajevu, Nicoli Minasiju, koji je pokrenuo ideju i inspirirao nas da nastavimo, te njegovom nasljedniku, veleposlaniku Marcu Di Ruzziju, koji je svesrdno prihvatio i nastavio podržavati projekt zajedno s njihovim zamjenikom Matteom Evangelistom.

Urednički odbor je posebno zahvalan na podršci dobivenoj od *Central European Initiative* (CEI). Uz njihovu finansijsku potporu, mogli smo se sastajati i bez Zooma kako bismo testirali gore navedene mudrosti.

Zahvaljujemo se i *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa* i njihovom divnom i strpljivom timu (Luka Zanoni, Luisa Chiodi i Ivana Draganić) koji je podržao rad na rječniku grafičkim rješenjima, prevodima i svime ostalim.

Riječi zahvalnosti idu i rektorima univerzitetâ u Banjoj Luci, Istočnom Sarajevu, Mostaru i Sarajevu na podršci inicijativi i organiziranju tri radionice i završne konferencije.

Konačno, zahvaljujemo se svim autorima i autoricama. Njihov doprinos rječniku je zaista neprocjenjiv, njihov angažman izvanredan, a dijaloška metoda svakako vrijedna spomena. Iako smo se kolegijalno i lično približili, svi skupa još uvijek moramo više (u)raditi da bismo se približili u stavovima (nastavit će se!).

Urednički odbor:

Maja Sahadžić, Utrecht
Damir Banović, Sarajevo
Dražen Barbarić, Mostar
Goran Marković, Istočno Sarajevo

Umjesto uvoda: kratka metodološka napomena

Ustavi se obično pišu tako da budu jasni i precizni i stoga je uobičajeno da jasno i precizno odražavaju namjere ustavotvorca. Međutim, teško da se to može ustvrditi za Ustav Bosne i Hercegovine (BiH) koji je nastao kao sastavni dio mirovnog sporazuma donesenog kao rezultat međunarodne intervencije i pomoći. Kao takav, Ustav BiH predstavlja okvirni dokument nepoznatih ustavotvoraca. Ta činjenica na poseban način utječe na razumijevanje ustavnog i političkog ustroja BiH. Akademski zajednica ulaže ogroman napor da savlada razumijevanje ustroja, a može se samo pretpostavljati kakav i koliki napor ulažu građani i građanke. To i jeste temeljni razlog za nastanak ovog rječnika. Cilj rječnika je bio da se napravi sistematičan, ali kratak, prikaz temeljnih pojmova koji se vezuju za ustavno pravo građana i građanki u BiH, tzv. Dejtonski ustav te potencijalni postupak pristupanja BiH Evropskoj uniji (EU). U Rječniku se objašnjavaju ustavni koncepti značajni ne samo za akademsku zajednicu (neovisno o oblasti istraživanja) nego i građane i građanke.

Jedan od izazova rada na ovom rječniku bio je kako prilagoditi sadržaj za čitateljstvo izvan akademske zajednice, odnosno široj javnosti. Da bi se priredili tekstovi akademskog kvaliteta koji su razumljivi široj javnosti, bilo je neophodno omogućiti da se odrednice pripreme tako da budu pristupačne i stručnoj i nestručnoj javnosti. To je podrazumijevalo: (1) pojednostavljivanje strukture, (2) usvajanje pristupačnijeg jezika i (3) prilagođavanje metodologije. Urednički odbor je u tu svrhu usvojio specifična metodološka i tehnička pravila.

Drugi važan izazov bila je svijest o tome da u akademskoj zajednici u BiH pristup razumijevanju ustavnog i političkog ustroja BiH zna biti veoma raznolik. Jasno je da razlike u teorijskim pristupima mogu dovesti do različitih zaključaka te utjecati na koherentnost rada na rječniku. Važno je napomenuti da su neke teme i dalje naučno, ali i politički izuzetno osjetljive. U tom smislu, politička stvarnost može utjecati na rezultate istraživanja. Kako bi se pristupi uravnotežili, znanstveno i politički, bilo je neophodno napraviti što neutralnije okruženje: (1) u smislu zajedničkog rada (*checks-and-balances*), (2) u smislu pronalaženja neutralnih definicija i objašnjenja i (3) u razmjeni mišljenja o (ponekad kontroverznim) stavovima koje su autori zauzimali prilikom pisanja odrednica.

Da bi se prevladali ovi izazovi, Urednički odbor je prihvatio pluralistički pristup kao i interni *checks-and-balances* mehanizam. Urednički odbor se u svom radu usmjerio na logično organiziranje odrednica kako bi odražavale složenu ustavnu i političku strukturu BiH, kao i na pitanje treba li se sudska praksa aktivno koristiti u pisanju odrednica zbog svoje nekada sporne interpretacije. Metodologija koja je odabrana za usmjeravanje procesa pisanja radova naročito je doprinijela tom neutralnom okruženju. Metodologija je podrazumijevala da se najprije povede timska rasprava i razmatranje (Urednički odbor i autori odrednica) o potencijalnim pojmovima iz rječnika. Na koncu je usvojeno 35 koncepata koji uključuju, na primjer, konstitutivne narode, entitete, kantone, podjelu vlasti, federalizam, veto, evropske integracije, oblik vlasti, temeljna prava, itd. Ti koncepti su zatim pretočeni u pojmove u rječniku. Nakon toga

se cjelokupni tim podijelio u više manjih timova s po dva ili više autora koji su se dobrovoljno prijavili da skupa pišu odrednice kako bi zajednički objasnili odabrane pojmove. Timovi autora su zajedno pisali i razrađivali odrednice te nastojali postići konsenzus o spornim pitanjima. Osim što je rječnik pisan na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku, važno je da je i preveden na engleski jezik kako bi bio dostupan i strancima. Na primjer, rječnik može biti korisno sredstvo i polazna osnova aktivistima ili aktivisticama za ljudska prava iz inozemstva, tek imenovanim diplomatama ili diplomatkinjama u BiH ili pukim entuzijastima koji se zanimaju za domaće ustavno pravo.

Važno je, također, da su na bhs jezicima autori i autorice koristili sva tri službena jezika u BiH (bosanski, hrvatski i srpski) i dva pisma (ćirilicu i latinicu). Na engleskome jeziku poštovana je preferencija između britanskog i američkog engleskog.

Neki pojmovi koji se povremeno koriste u rječniku nisu u cijelosti u skladu s teorijski prihvaćenim i potvrđenim značenjima, već su specifični za lokalni kontekst. Jedan od tih pojmova je, primjerice, „državna razina”, koja se u BiH koristi za najvišu razinu vlasti što se, na primjer, u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) odnosi na razinu saveznih država.

Ponekad su autori i autorice imali vlastite akademske preferencije. Na primjer, neki su se opredijelili za korištenje pojma „Entiteti” (kako je navedeno u engleskoj/jedinoj službenoj verziji Ustava BiH), dok su se neki odlučili za „entiteti” (kao generički pojam) da bi označili skupa Federaciju BiH (FBiH) i Republiku Srpsku (RS). Također, neki su koristili domaći izraz „Republika Srpska” u engleskoj verziji rječnika, dok su drugi koristili angliciziranu verziju „the Republic of Srpska”. Ovakvih primjera ima još ali, što je izuzetno važno, treba ih shvatiti kao pitanje preferencije ili stila te pripisati akademskoj slobodi i autonomiji. Jednostavno ih tako treba shvatiti – ni manje, ni više od toga.

Konačno, Urednički odbor rječnika usvojio je neka ne tako elegantna ali svrsishodna rješenja. Na primjer, odstupajući od uobičajenog standarda, zadnji odjeljak rječnika nazvan „Izmjene ustava” sadrži tek jednu odrednicu o ustavnim amandmanima u BiH da bi se ukazalo na dugotrajno stanje stvari.

Urednički odbor:

Maja Sahadžić, Utrecht
Damir Banović, Sarajevo
Dražan Barbarić, Mostar
Goran Marković, Istočno Sarajevo

Recenzije

Za sve one koji proučavaju politiku Bosne i Hercegovine, ali i jugoistočne Evrope, *Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH. Građani, Ustav, Europa* pokazat će se neprocjenjivim alatom, koji će istovremeno ponuditi sveobuhvatan i temeljit pregled političkih institucija i ustavnih praksi u zemlji. Rječnik bi trebao biti od velike koristi svima koji su zainteresirani za složene multinacionalne i multietničke države u širem smislu. Rječnik zalazi i znatno dalje od formalnih institucionalnih pravila koja upravljaju politikom Bosne i Hercegovine, pokazujući kako ona funkcioniraju u političkoj i pravnoj praksi, te kako i zašto su se razvila upravo na takav način. Čitatelji rječnika će znati puno bolje cijiniti ključne ustavne prijepore u zemlji, uključujući trvenja između različitih razina političkog sustava, kao i nape-tosti koje proizlaze iz istovremene institucionalizacije kolektivnih i individualnih prava. Odrednice u rječniku donose ustavnu praksu Bosne i Hercegovine u vezu s teorijama o, *inter alia*, federalizmu i podjeli vlasti, dodajući time vrijedan teorijski aspekt bogatom empirijskom materijalu.

Karlo Basta

Vanredni profesor politike i međunarodnih odnosa
Su-direktor Centra za ustavne promjene
Sveučilište u Edinburghu

Edinburgh, juli 2023. godine

Rukopis knjige koji sam zamoljen da pregledam i odobrim predstavlja veoma zanimljivu i izuzetno korisnu zbirku sažetih objašnjenja ključnih koncepata, institucija i procesa koji se odnose na politički sistem Bosne i Hercegovine. Veliko mi je zadovoljstvo preporučiti ga za objavljivanje iz sljedećih razloga: radi se o izvrsnom izvoru za ljude poput mene koji se bave komparativnom politikom i žele brzo razumjeti kako određeni mehanizam ili institucija funkcioniraju u bosanskohercegovačkom slučaju. Također, ova knjiga na pristupačan način upoznaje čitaoca s ključnim pravnim raspravama i obezbjeđuje popis ključne literature za dalje istraživanje. Različite odrednice su pomno sačinjene jer objašnjavaju porijeklo, kao i pravne i političke funkcije i djelovanje bilo kojeg koncepta ili institucije na koje se odnose. Tamo gdje je to primjenjivo, autori također naglašavaju eventualne tenzije, ali i trenutne rasprave, u skladu s međunarodnom naučnom i/ili sudskom praksom. Različiti autori i ko-autori su svi etablirani naučnici u svojim područjima s bogatim iskustvom u naučnom istraživanju i odgovarajućim publikacijama. Koautorski rad na pojmovima zasigurno povećava aspekte inkluzivnosti i raznolikosti ovog rječnika, što ima i simboličku vrijednost. Odabir pojmova ili poglavlja i njihov tematski raspored odražava mudar izbor između univerzalno primjenjivih i standardnih aspekata (kao što su tipovi demokratije ili izborni sistem) i pitanja relevantnih samo u bh. slučaju (npr. kantoni ili "Ostali"). I u tome je vidljiva ukupna ravnoteža ovog djela.

Sean Mueller

Profesor na Institutu za političke studije
Univerzitet u Lausanni

Lausanne, juli 2023. godine

Lista autora:

- Neven Anđelić**, Regent univerzitet u Londonu
Lejla Balić, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet
Damir Banović, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet
Dražen Barbarić, Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet
Miloš Davidović, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet
Samir Forić, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Odsjek za sociologiju
Domagoj Galić, Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet
Jasmin Hasić, Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju
Harun Išerić, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet, Katedra za državno i međunarodno javno pravo
Damir Kapidžić, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka
Joseph Marko, Univerzitet u Grazu, Pravni fakultet
Goran Marković, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pravni fakultet
Igor Milinković, Univerzitet u Banjoj Luci, Pravni fakultet
Francesco Palermo, Univerzitet u Veroni, Odsjek za pravo, Eurac Research Institut za komparativni federalizam
Maja Sahadžić, Sveučilište u Utrechtu, Institut za jurisprudenciju, ustavno i upravno pravo i Montaigne centar za vladavinu prava i provedbu pravde
Tatjana Sekulić, Univerzitet Milano-Bicocca, Odsjek za sociologiju i socijalno istraživanje
Nedžad Smailagić, Univerzitet u Bihaću, Pravni fakultet
Nenad Stojanović, Univerzitet u Ženevi, Odsjek za političke nauke i međunarodne odnose
Jens Woelk, Univerzitet u Trentu, Odsjek za pravo, Eurac Research Institut za komparativni federalizam
Dejan Vanjek, Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet
Бојан Влашки, Универзитет у Бањој Луци, Правни факултет
Nevenko Vranješ, Univerzitet u Banjoj Luci, Fakultet političkih nauka

Prava i slobode

Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke¹

Šta su osnovna prava (i čemu služe)? Moderni koncept ljudskih prava zasniva se na ideji da svaki pojedinac uživa „neotuđiva prava” koja nisu utemeljena pravom nacionalnih država, kao što je jasno izraženo u Američkoj deklaraciji nezavisnosti. Kasnije, u 19. i 20. vijeku, ljudska prava, podignuta na ustavni rang, dakle na vrh hijerarhije nacionalnih pravnih sistema, posmatrana su kao *temeljne* slobode, odnosno kao individualna prava, koja je potrebno štiti od uplitanja državnih vlasti. Međutim, nasuprot katalogiranju ljudskih prava u ustavima totalitarnih i autoritarnih režima 20. vijeka, ljudska prava, pored simboličnog definiranja unutar ustavnog prava, moraju biti konkretno zagarantovana putem sudstva neovisnog o politici i žalbenog sistema u okviru kojeg vrhovni ili ustavni sud vrši sudsku reviziju svih državnih aktivnosti (vidi: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, individualne predstavke).

Nakon Drugog svjetskog rata i zlodjela počinjenih od strane totalitarnih režima nacističke Njemačke i Sovjetskog saveza, novi međunarodni sistem ljudskih prava ponovno je utemeljen na pojmu i *prioritetu individualnih* prava (vidi: Kolektivna i individualna prava). Evropska konvencija o ljudskim pravima (dalje i: EKLJP) – potpisana u Rimu 1950, stupila na snagu 1953 – katalog je individualnih ljudskih i političkih prava općenito nazvanih „liberalnim” i danas, zahvaljujući dopunama putem petnaest protokola, od kojih je posljednji stupio na snagu 2021, predstavlja najznačajniji multilateralni međunarodni ugovor o ljudskim pravima u okviru Vijeća Evrope i njegovih država članica. Štaviše, osnivanjem Evropskog suda za ljudska prava (dalje i: ESLJP), kao nadnacionalnog tijela sačinjenog od politički nezavisnih sudija i zasnovanog na mehanizmu pojedinačnih predavki, EKLJP je postala model *mehanizma efektivne sudske zaštite* koji nadilazi nacionalne pravne sisteme. Zahvaljujući ovom nadnacionalnom mehanizmu sudske revizije svih aktivnosti koje su u nadležnosti država potpisnica ugovora, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava čini EKLJP onim što se u pravnom i političkom diskursu naziva „živim instrumentom”. Ovo se može vidjeti na primjeru Bosne i Hercegovine, posebno u nizu egzemplarnih presuda koje se tiču prava glasa, prije svega onih u predmetima *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (2009) i *Pudarić protiv Bosne i Hercegovine* (2020).

Individualna prava nisu samo reaktivni mehanizam za zaštitu prava od uplitanja državnih vlasti (u ovom slučaju nazivaju se *negativnim* slobodama). Posmatrane u cjelini, takozvane tri generacije ljudskih prava – *liberalna* i *politička*, *društveno-ekonomska* i prava *treće generacije* – čine „sobu slobode” koju nazivamo „društvom”, a koje više nije striktno odvojeno i

1 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

podređeno državi i njenim institucijama, kao što je kroz istoriju bio slučaj u monarhijskim i apsolutističkim režimima, a još uvijek je slučaj u savremenim autoritarnim režimima, već predstavlja osnovu vladavine prava i demokratske vlasti.

Dakle, liberalna individualna prava – kao što su pravo na lični i porodični život, sloboda govora, sloboda vjeroispovijesti i sloboda udruživanja, uključujući osnivanje političkih stranaka (članovi 8–11. EKLJP), te politička prava u užem smislu, poput prava glasa i kandidovanja na izborima (član 3. Protokola br. 1 EKLJP) – preduslov su svih oblika individualnih i zajedničkih ljudskih aktivnosti (vidi: Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija). Štaviše, kao što se može vidjeti iz formulacije stava 2. članova 8–11. EKLJP – koji propisuje da svako ograničenje u vršenju definisanih prava i sloboda mora biti „predviđeno zakonom” i „neophodno u demokratskom društvu” – države potpisnice EKLJP, pored usvajanja neophodnih zakonskih regulativa za zaštitu ljudskih prava i sloboda, takođe moraju osigurati njihovu efektivnu implementaciju kroz upravne i pravne postupke. Konkretno, kada državne vlasti pružaju socijalno-ekonomske i druge beneficije predviđene zakonom, ta zakonska prava moraju biti osigurana bez diskriminacije, uz postavljanje pitanja da li beneficije vezane za rodnu ili etničku pripadnost unutar određene *klase* ili *grupe* predstavljaju povredu principa jednakosti pred zakonom (vidi: Manjine u Bosni i Hercegovini).

U zaključku, ono što podanike (*subjects*) pretvara u *građane* jeste *pozitivna* funkcija svih oblika individualnih prava. Dakle, ljudska prava čine *most* između prava (*law*) i *politike* te, zahvaljujući međusobnoj povezanosti vladavine prava i demokratije, pojedinačne predstavke pred sudovima takođe imaju funkciju demokratske političke participacije.

Ljudska prava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine. Iz predmeta broj U 7/97 Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) proizilazi da, pored Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma, koji se često naziva Ustavom BiH, neki drugi aneksi pomenutog sporazuma takođe imaju ustavni rang, prije svega Aneks 4 i Aneks 6, koji sadrže sveobuhvatne liste – koje se međusobno preklapaju – od šesnaest međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (vidi: Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine). Odredbe o ljudskim pravima bile su uključene u Ustav Federacije BiH (dalje i: FBiH), kao i u Ustav Republike Srpske (dalje i: RS), još prije donošenja Dejtonskog sporazuma. Dakle, u okviru onoga što nazivamo ustavnim sistemom Bosne i Hercegovine, ljudska prava i slobode nisu koncentrisani u jednom dokumentu, nego su uvršteni u više pravnih izvora ustavnog ranga te formiraju *složen* ustavni sistem.

Koja su pravila za primjenu ljudskih prava koja proističu iz sadržaja pomenutih pravnih izvora kroz sistematsko tumačenje? Ustavom zagarantovana prava koja proističu iz člana 2. Aneksa 4 i člana 1. Aneksa 6 (tzv. Sporazum o ljudskim pravima) moraju *direktno primjenjivati* sve institucije u Bosni i Hercegovini, na svim teritorijalnim nivoima, s obzirom na to da je ovo pravilo sadržano i u ustavima kantona Federacije BiH. Nadalje, član 2(2) Aneksa 4 propisuje da se ljudska prava i slobode iz EKLJP i njenih protokola direktno primjenjuju te da „ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima”. Ova odredba važila je i prije nego što je Bosna i Hercegovina potpisala EKLJP.

Ovdje se otvara pitanje šta činiti u slučaju *konflikta* između *odredbi o ljudskim pravima* sadržanih u aneksima Dejtonskog sporazuma i ustava dvaju entiteta BiH. Općenito govoreći, takozvana „klauzula supremacije” sadržana u članu 3 (3 b)) Aneksa 4 predviđa da se entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju „u potpunosti pridržavati ovog Ustava kojim se stavljaju van snage [...] ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne”. Iz gorenavedenog proizilazi da odredbe o ljudskim pravima dvaju entiteta mogu biti proglašene neustavnim i derogirane od strane Ustavnog suda BiH. Međutim, postoji jedan izuzetak od ovog pravila, kako pokazuje član 49. Ustava Republike Srpske, ali i sudska praksa Ustavnog suda BiH koja prati međunarodne standarde: „U slučaju različitosti u odredbama o pravima i slobodama Ustava Republike Srpske i Ustava Bosne i Hercegovine, primjenjuju se one odredbe koje su za pojedinca povoljnije.”

Imajući u vidu prethodnu rečenicu te član 2(2) Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma, pred Ustavnim sudom BiH otvoreno je sljedeće pitanje: Koji rang EKLJP uživa u pravnoj, ali i *ustavnoj hijerarhiji* BiH? U predmetima U 5/04 i U 13/05, okončanim 2006. godine, Ustavni sud je odbacio supremaciju EKLJP nad Dejtonskim ustavom, uprkos činjenici da tekst originalne engleske verzije glasi: „priority over all other law”. Ova sintagma pogrešno je prevedena u svim nezvaničnim verzijama na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku kao „prioritet nad svakim drugim zakonom”. S obzirom na to da je u originalnoj engleskoj verziji riječ zakon (law) u jednini, pomenuta sintagma trebalo bi da se doslovno i jezički tumači tako da uključuje i sam Dejtonski ustav.

Najzad, u skladu s članom 10. Aneksa 4, svaki *ustavni amandman* ustavnog sistema BiH mora poštovati pravilo po kojem nijedan amandman „ne smije eliminisati niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana 2 ovog Ustava, niti izmjeniti ovu odredbu”, uključujući dakle prava i slobode predviđene u EKLJP i njenim protokolima (vidi: Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine).

Bosanskohercegovačka sudska praksa pred Evropskim sudom za ljudska prava. Kada je Bosna i Hercegovina 2002. godine potpisala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, na snagu je stupio i *mehanizam pojedinačnih predstavki*. Član 25. EKLJP previđa da svaka osoba, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca koja tvrdi da je žrtva povrede prava ustanovljenih Konvencijom i njenim protokolima, a koju je počinila jedna od strana potpisnica, može podnijeti predstavku Sudu, no „tek kada se iscrpe svi domaći pravni lijekovi” (član 26). Prva presuda pod nadzorom izvršenja Vijeća ministara BiH jeste ona u predmetu *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine*. Konačna presuda donesena je 31. januara 2007. Jeličić se žalila Evropskom sudu za ljudska prava, tvrdeći da konačna i pravosnažna presuda bosanskohercegovačkog sudstva u vezi sa „starom” deviznom štednjom, koja nikada nije izvršena, predstavlja povredu principa vladavine prava. Sud je prihvatio žalbu i ustanovio povredu člana 6. EKLJP po kojem svaka žalba vezana za građanska prava koja može biti podnesena nekom sudskom tijelu mora uključivati i izvršenje presude „kao sastavnog dijela suđenja u smislu člana 6”.

Najzad, prethodno pomenuti niz predmeta – počev od predmeta *Sejdić i Finci protiv BiH* (2009), preko *Zornić protiv BiH* (2014), sve do *Pudarić protiv BiH* (2020) – takođe ukazuje na

značaj mehanizma pojedinačnih predstavnika po pitanju ustavne reforme, dakle ističući političku ulogu ovog mehanizma u kontekstu principa *demokratije*, kao jedne od osnovnih vrijednosti na kojima se temelje ne samo Evropska unija i Vijeće Evrope nego i dejtonski ustavni sistem. Ovaj sistem nije zasnovan samo na individualnim ljudskim pravima već garantuje i zajednička prava u smislu političkog predstavljanja konstitutivnih naroda, dakle Bošnjaka, Hrvata i Srba te takozvanih Ostalih. Pod ovim pojmom podrazumijevaju se osobe koje se izjašnjavaju kao članovi jedne od sedamnaest zvanično priznatih nacionalnih manjina u BiH te osobe koje odbijaju da se etnički deklariraju, poput Zornića, koji je jednostavno želio da se kandiduje na predsjedničkim izborima kao „građanin” (vidi: Državljanstvo – građanstvo i Ostali). Dakle, ostaje otvoreno jedno od najvažnijih političkih i ustavnih pitanja: Kako *pomiriti individualna ljudska prava s grupnim pravima* bez etničke diskriminacije bilo kojeg pojedinca ili grupe? (vidi: Kolektivna i individualna prava) Implementacija pomenutih presuda Evropskog suda za ljudska prava – koja zahtijeva izmjenu Dejtonskog ustava u pitanju etničke formule za učešće Bošnjaka, Hrvata i Srba u sastavu Predsjedništva BiH i Doma naroda – jedan je od preduslova za nastavak procesa *evropskih integracija* Bosne i Hercegovine (vidi: Bosna i Hercegovina i evropske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji).

Literatura:

Ademović, Nedim, Marko, Joseph, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Black 's Law Dictionary. 6th edition. St. Paul: West Publishing Co., 1991.

Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Kolektivna i individualna prava²

Ustav Bosne i Hercegovine u Preambuli navodi da Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici sa Ostalim) i građani Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. Kada se tumači ova odredba, dolazimo do zaključka da postoje sljedeće *tri kategorije stanovništva*: (1) konstitutivni narodi koje čine Bošnjaci, Srbi i Hrvati; (2) nacionalne manjine i (3) nacionalno neopredijeljene osobe (vidi: Konstitutivni narodi, manjine u Bosni i Hercegovini i Ostali). Prema zakonskoj definiciji, nacionalna manjina je dio stanovništva, tj. državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripada nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja (član 3, stav 1. Zakona). Kao primjere nacionalnih manjina Zakon navodi Albance, Crnogorce, Čehe, Italijane, Jevreje, Mađare, Makedonce, Nijemce, Poljake, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke i Ukrajince.

Imajući u vidu ustavno prepoznavanje kolektiva, posljedično, pravni i politički sistem Bosne i Hercegovine uveo je i sljedeća *kolektivna prava*: (1) pravo na političko predstavljanje etničkih grupa, a ne samo građana; (2) konsenzualni postupak donošenja odluka (vidi: Veto); (3) teritorijalnu autonomiju i pravo na samoupravu; (4) kulturnu autonomiju; (5) mehanizme zaštite tzv. „vitalnog nacionalnog interesa”; (6) entitetsko glasanje; (7) simboličke zahtjeve, kao na primjer, pravo pripadnika nacionalnih manjina i njihovih institucija da mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole; (8) pravo na upotrebu maternjeg jezika i pisma u privatnom i javnom životu; (9) pravo na obrazovanje i (10) pravo na informisanje na maternjem jeziku.

Na temelju ovih kolektivnih prava ili, bolje rečeno, prava etničkih grupa, *Ustavni Sud Bosne i Hercegovine je u brojnim odlukama potvrdio multietnički karakter BiH*. Posebno je to došlo do izražaja u Odluci o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine (U 5/98 – III). U predmetu U 4/05 Ustavni sud BiH zaključio je da je princip multietničke države jedan od osnovnih ustavnih principa. Posljedica određenja triju etničkih grupa kao konstitutivnih jeste da niti jedna od tih grupa nije snagom Ustava proglašena većinom (vidi: Većinska demokracija). Odnosno, konstitutivni narodi su ravnopravne grupe te je zabranjeno privilegiranje jedne ili druge. Dalje, nedopustiva je etnička homogenizacija bilo putem asimilacije ili teritorijalne ili institucionalne segregacije. Dakle, na osnovu odluka Ustavnog suda, mogu se izvesti sljedeći principi na kojima su bazirana kolektivna prava i zaštite kolektiva:

2 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

- (1) princip multietničnosti;
- (2) princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda i
- (3) sistem zabrane diskriminacije.

Pored postojanja posebnih prava kolektiva kojima se u različitom kapacitetu štite prava konstitutivnih naroda i u ograničenom obimu i prava nacionalnih manjina, u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine postoji i niz *individualnih prava*. Individualna prava imaju za cilj da štite pojedince i pojedinke. Koncept individualnih prava u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine uveden je kroz Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine i Aneks VI Dejtonskog sporazuma. Ustav Bosne i Hercegovine, u članu II.1, navodi da će država i entiteti osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda. Od individualnih prava koja su zagwarantirana svim individuama mogu se navesti: (1) pravo na život; (2) pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni; (3) pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu; (4) pravo na ličnu slobodu i sigurnost; (4) pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom; (5) pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku; (6) slobodu misli, savjesti i vjere; (7) slobodu izražavanja; (8) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima; (9) pravo na brak i zasnivanje porodice; (10) pravo na imovinu; (11) pravo na obrazovanje i (12) pravo svih građana na slobodu kretanja i prebivališta.

U sastavu multietničke države od osobitog značaja su zabrane diskriminacije kojim se ne štite samo prava kolektiva već i prava individua. *Princip nediskriminacije* individua navodi prava i slobode koje su predviđene u članu II Ustava i u navedenim međunarodnim sporazumima i koje su osigurane svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status (član II.4. Ustava BiH i član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, dalje i: EKLJP). Detaljnija razrada koncepta i oblika zaštite od diskriminacije utvrđena je kroz Zakon o zabrani diskriminacije.

U akademskoj literaturi često se može pročitati kritika da politički sistem Bosne i Hercegovine kao klasičan primjer primjene koncepta multikulturalne politike kroz konsocijacijski model predstavlja dominaciju etnonacionalističke, kolektivističke ideologije i njenih kolektivnih prava (vidi: Dijeljenje moći, podjela moći i Konsocijativna demokracija). Po mišljenju kritičara, na kraju krajeva kolektivna prava uvijek imaju prioritet nad individualnim pravima, jer postoji strukturalna suprotnost između građanskog i etničkog principa. Međutim, mora se razlikovati politički i ustavnopravni sistem. Zbog monoetničkog partijskog sistema u BiH, stranke koje predstavljaju konstitutivne narode u svim organima države zaista vrše političku dominaciju. U tom smislu govori se o „zarobljenoj državi” (vidi: Državljanstvo – građanstvo). Isto tako iz perspektive ustavnopravne teorije ne postoji suprotnost individualnih i kolektivnih prava. Kako slijedi iz uporedne prakse ustava i zakona evropskih zemalja, postoje tri vrste prava koje imaju u vidu veze pojedinaca sa skupinama. To su (1) individualna prava koja pretpostavljaju egzistenciju grupa; (2) pravila koje regulišu izvršenje prava „zajedničkih

sa drugim osobama”; i (3) kolektivna prava u užem smislu – prava koja regulišu formiranje institucija (vidi: Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija).

Konačno, Ustavni Sud BiH je u predmetu U 5/98 III odlučio, da se pravni sukob između individualnih i kolektivnih prava mora razriješiti prema *principu proporcionalnosti* kao standard sudske ocjene ustavnosti. Suštinsko balansiranje individualnih i kolektivnih prava prema principu proporcionalnosti vodi do *prioriteta individualnih prava*. Kako se može vidjeti iz niza odluka Evropskog suda za ljudska prava (dalje i: ESLJP) u vezi sa pravom na izbor predstavnika u Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, automatsko i apsolutno isključivanje građana koji nisu spremni da deklariraju svoju etničku pripadnost ili se ne žele deklarirati kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda krši pravo na slobodu izbora prema članu 3. Protokola 1 EKLJP, utemeljenom na principu predstavljanja svih građana. Dakle, legitimnost kolektivnih prava je uvijek izuzetak od prioriteta individualnih prava.

Literatura:

Banović, Damir. *Kolektivna prava konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina i individua koji se etnički ne identificiraju u političkom i pravnom sistemu Bosne i Hercegovine*. https://www.academia.edu/13656414/Kolektivna_prava_konstitutivnih_naroda_nacionalnih_manjina_i_individua_koji_se_etnic_ki_ne_identificiraju_u_politickom_i_pravnom_sistemu_Bosne_i_Hercegovine (pristupljeno 10. 2. 2023).

Choudhry, Sujit. „Group rights in Comparative Constitutional Law: Culture, Economics, or Political Power.” In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Edited by Rosenfeld, Michael, and Sajó, András, 1099-1123. Oxford University Press, 2012.

Marko, Joseph. „Law and sociology: the constructivist and interpretative turn.” In *Human and Minority Rights by Multiple Diversity Governance*. Edited by Marko, Joseph, and Constantin, Sergiu. Routledge, 2019.

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (pristupljeno 10. 02. 2023).

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 59/09 i 66/16. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/378877.pdf> (pristupljeno 09. 02. 2023).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. https://advokat-prnjavorac.com/zakon_o_zastiti_prava_nacionalnih_manjina_bih.html. (pristupljeno 23. 1. 2023).

Državljanstvo – građanstvo

Riječ *citizenship* prevodi se sa izvjesnom teškoćom na jezike kojima ljudi govore u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH), Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, a naročito kada se radi o njenom značenju vezanom za pripadnost jednoj određenoj nacionalnoj državi. Engleska riječ *citizenship*, italijanska *cittadinanza*, francuska *citoyenneté*, ili španska riječ *ciudadanía* upućuju izravno upravo na ovo značenje, te se često koriste uporedno sa riječima *nationality*, *nazionalità*, *nationalité*, te *nacionalidad*, što se već lakše prevodi kao „nacionalnost” na bosanski, srpski, hrvatski i crnogorski jezik. Međutim, dok bi se moglo ustvrditi da se u državama gdje se govore engleski, italijanski, francuski ili španski jezik ova dva pojma mogu koristiti čak i u službenim dokumentima poput neke vrste sinonima, u jezicima slavenskog korijena koji su veoma bliski, u regionu Zapadnog Balkana, *citizenship* zapravo ima značenje „državljanstva” – *Statehood*, dok je nacionalnost vezana za pojam (etno)nacionalnog identiteta koji više odgovara značenju riječi *Nationhood*. U prevodu pojma *citizenhip* u smislu državljanstva gubi se niz aspekata vezanih za izvorno i kompleksno značenje riječi „građanin”, koja označava jednakopravnog člana/članicu demokratske političke zajednice, koji posjeduju niz prava i sloboda, kao i dužnosti, određenih, garantiranih i zaštićenih ustavom te iste države, kao i rastućim brojem međunarodnih povelja i zakona.

Iz tog razloga ćemo u ovoj odrednici Rječnika najčešće koristiti englesku riječ *citizenship*, umjesto da je prevodimo različitim terminima u odnosu na kontekst u kojem ona nalazi mjesto u tekstu, dok ćemo za prevod riječi *citizen* koristiti riječ „građanin”.

Definicija. *Citizenship* prije svega ima dvojako značenje. S jedne strane govorimo o *pravnom statusu* pripadnosti pojedinca jednoj državi. Posjedovati državljanstvo na primjer Bosne i Hercegovine znači biti u posjedu pasoša/putovnice te države i uživati sva prava i slobode koje ovo članstvo garantira i štiti, kako na unutrašnjem planu institucija i međusobnih odnosa individua i grupa, tako i izvan granica države. Status državljanstva vezan je za teritorij jedne države, ali istovremeno ima globalnu vrijednost utoliko što državljanin ostaje u posjedu ovog statusa i izvan granica te iste države – drugim riječima, zadržava pravo da je nosilac prava. S druge strane, biti građaninom jedne države nadilazi apstraktni pravni status individue, utoliko što možemo govoriti ne samo o *političkim pravima* građanina, već i o onim *socijalnim i građanskim (civic)*, koja zaista omogućavaju pojedincu pristup i učešće u slobodama, pravima kao i dužnostima svoje nacionalne, ali i nadnacionalne – regionalne i evropske, kao i planetarne, kozmopolitske zajednice (vidi: Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke). Ovdje se pozivam prije svega na osnovnu teoriju koju je pokrenuo ranih pedesetih godina XX stoljeća Marshall govoreći o

pojmu *citizenship* u njegove tri osnovne dimenzije: političkoj, socijalnoj i građanskoj (*civic*), od koje kreću izvanredno važne akademske i političke rasprave koje su danas, u doba krize globalizacije, možda još važnije nego ranije.

Sticanje statusa. Ukoliko govorimo o pojmu *citizenship* u smislu statusa, to jest članstva u okviru jedne određene nacionalne države kao osnovne forme današnjeg svjetskog poretka – bilo da se radi o centralizovanim državama u kojima većinski dominira jedna (etno)nacionalna grupa, ili o federalnim državama složenog nacionalnog i/ili političkog sustava – onda je važno ukratko reći na koji način se ovaj status stiče i prenosi sa jedne generacije na drugu. Dominantni princip sticanja prava na status državljanina je onaj vezan za krvno naslijeđe – *ius sanguinis*. Dakle, dijete čiji je barem jedan roditelj državljanin Bosne i Hercegovine, ili bilo koje druge međunarodno priznate države, postaje državljaninom te iste države rođenjem i upisom u matičnu knjigu rođenih. Važno je reći da je ovaj princip eksteritorijalan: dijete italijanskih roditelja nasljeđuje status državljanina i ukoliko je rođeno u Japanu ili u Namibiji, tek da navedemo jedan primjer. Snaga ovoga principa ogleda se i u mogućnosti primjene izvedenog principa *iure sanguinis*: na primjer, potomci italijanskih imigranata rođeni u zemljama Južne Amerike mogu zatražiti državljanstvo Italije i veoma lako ga ostvariti, na osnovu dokaza o porijeklu od italijanskih predaka.

Princip tla – *ius soli* – drugi je po važnosti u mnogim državama, u kojima se primjenjuje pod veoma različitim uvjetima. Naime, dijete rođeno na tlu države različite od one iz koje potječu roditelji, a koji zadržavaju status državljanina zemlje porijekla (ili svojom voljom, ili zbog nemogućnosti sticanja novog statusa), pod određenim uvjetima može postati državljaninom zemlje u kojoj se rodilo i u kojoj zapravo živi. U zemljama poput Francuske ili Sjedinjenih Američkih Država *ius soli* ima izuzetnu važnost koja ističe političku osnovu ustavotvornosti ovih država. Da bi pojedinac postao predsjednikom SAD-a, on/ona mora ispuniti osnovni uslov: da je rođen/rođena na tlu ove federalne države, bez obzira na porijeklo roditelja ili njihov status državljanina. Italija, sa druge strane, omogućava pristup sticanju državljanstva po ovom principu djeci rođenoj na tlu Italije tek kada napune 18 godina: prostor za formalni zahtjev za sticanje statusa ostaje otvoren samo 12 mjeseci, nakon čega postaje aktivan treći princip – *ius domicilii* (*status residentia*), to jest onaj koji se u literaturi tumači kao proces naturalizacije migranata sa stalnom dozvolom boravka na teritoriji određene države. Jedini izuzetak od ovog pravila su djeca rođena na tlu Italije od nepoznatih roditelja, gdje je dakle nemoguće ustvrditi krvno porijeklo, a koja prema zakonu bivaju upisana u matičnu knjigu rođenih kao državljani Italije.

Inovativni principi inkluzije takozvanih „drugih generacija” – djece migranata sa trajnim boravkom u ovim državama – poput onih koji su ušli u javnu raspravu u Parlamentu Republike Italije – *ius culturae*, *ius scholae* – još uvijek se primjenjuju kao dopunski elementi vezani naročito za princip *ius domicilii*, to jest integraciju odraslih osoba imigrantskog porijekla i statusa, a onda i njihove djece, koja sve češće moraju proći provjeru poznavanja jezika, historije i osnovnih zakona zemlje kojoj upućuju zahtjev za sticanje novog statusa.

Dakle, na osnovu ovog kratkog prikaza principa na kojima se zasniva pravo na posjedovanje statusa građanina jedne nacionalne države, možemo govoriti o tome da je *citizenship* u smislu statusa istovremeno inkluzivan – kada se radi o statusnoj reprodukciji i regeneraciji stanovništva jedne države vezanim za zajedničko (etno)nacionalno porijeklo prema principu *ius sanguinis*, kao i ekskluzivan – kada su u pitanju zaštitni strukturalni i normativni mehanizmi kojima se „imaginarna zajednica” nacije održava u vremenu i prostoru, putem kontrole pristupa punom statusu državljanina. Prema Brubakeru, ova podvojenost upućuje na svojevrsni paradoks vezan za tenziju između političkog identiteta građanina kao individuum koji participira u životu demokratski zasnovane zajednice (*politeia*) i (etno)nacionalnog i kulturalnog identiteta pojedinca kao dijela dominantnog nacionalnog korpusa.

Višestruka državljanstva. *Citizenship* kao status odnosi se pod određenim uslovima i na više od jedne države. Prije svega, ukoliko postoji načelna normativna saglasnost jedne države da njeni građani mogu biti u posjedu statusa državljanina i druge nacionalne države, govorimo o dvojnomo državljanstvu. Mnoge evropske zemlje omogućuju svojim građanima ovakav izbor, naročito one koje imaju dugu tradiciju multikulturalnosti, poput Velike Britanije, Francuske, skandinavskih zemalja, a odnedavno i Italije. To nije slučaj Njemačke, koja i dalje zadržava ekskluzivnost nacionalnog suvereniteta u ovom pitanju.

Istovremeno, građani svake od država članica Evropske unije (dalje i: EU) istovremeno su građani EU, po izvedenom pravu zasnovanom na Lisabonskom, i prethodno Mاستrihtskom sporazumu, sa civilnim i socijalnim pravima na čitavom teritoriju Unije i djelimično garantiranim političkim pravima vezanim posebno izbore predstavnika u Evropskom parlamentu, kao i za lokalne izbore, ukoliko se radi o dugotrajnom boravku na tlu neke od država EU. Ovaj novi princip ekstenzije političkih, civilnih i socijalnih prava na nadnacionalni nivo mogao bi se definisati kao *sui generis*, znači kao jedinstveni inovativni princip koji je još uvijek u procesu normativnog definiranja.

Promišljanje pojma *citizenship*. Ovaj kratki prikaz statusne i kontekstualne dimenzije pojma *citizenship*, ali i njegove historijske konkretizacije u nizu primjera, te njegove dinamične i procesualne prirode vezane za neophodnu reviziju i modificiranje normativnih akata na nivou nacionalnih država, ali i nadnacionalnih tvorevina poput Evropske unije, te internacionalnih organizacija i institucija, vodi nas ka drugoj navedenoj dimenziji vezanoj za suštinsko i efektivno pitanje pristupa slobodama i pravima koje formalnopravno obezbjeđuje posjedovanje pasoša/putovnice jedne određene države.

Prije svega, status državljanina nije vezan za prirodu političkog režima bilo koje konkretne države: autoritarni i drugi nedemokratski režimi su takođe strukturirani u okviru osnovne historijske forme svjetskog poretka – nacionalne države. Biti građaninom u onom izvornom značenju, koje vuče korijen od antičkih demokratskih sistema stare Grčke, ali se konfigurira u modernom smislu tek sa Francuskom revolucijom 1789, zasnovano je na izvornim principima slobode, jednakosti, bratstva (*liberté, égalité, fraternité*). Na osnovu ovih principa konstituise se vremenom sve inkluzivnije pitanje fundamentalnih ljudskih prava i sloboda koji nadilaze

granice nacionalnih država i koji istovremeno postaju sastavnim dijelom ustavnog poretka sve većeg broja zemalja. U tom smislu je pojam građanina neodvojivo vezan za demokratsko ustrojstvo nacionalne države, u kojoj će politička, socijalna i civilna prava i slobode svakog pojedinca biti zagarantovani i zakonom zaštićeni (vidi: Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke).

Prvi problem koji se ovdje otvara tiče se složenih nacionalnih država u kojima više naroda/nacija zasniva demokratsku političku zajednicu – poput Švicarske, Belgije ili Bosne i Hercegovine, a gdje možemo govoriti o pojmu *demosi kratije*, vladavine više od jednog demosa. Istovremeno, postavlja se pitanje zbiljske jednakopravnosti pojedinaca i grupa, naročito pripadnika onih kolektiviteta koji se zasnivaju na partikularnim identitetima vezanim za rod, etnicitet, nacionalnu manjinu, religiju, jezik, seksualnu orijentiranost. Govorimo ovdje o ženama, manjinskim etnonacionalnim skupinama, religijskim i lingvističkim kulturalnim zajednicama, LGBTQ+ grupama, koje postavljaju legitimni zahtjev za priznavanje i zaštitu svojih posebnih kolektivnih prava i interesa (vidi: Kolektivna i individualna prava).

Iz perspektive ova dva kompleksna problema možemo razumjeti na jednostavniji način razliku u značenju pojma državljanina u smislu pravnog statusa pripadnosti jednoj nacionalnoj državi i pojma građanina u smislu suštinske mogućnosti participacije konkretnog društvenog individuuma u životu ove društveno-političke zajednice, zasnovane na principima slobode, prava i jednakopravnosti, a koji zatim postaju konkretna prava na obrazovanje, rad, slobodu mišljenja i javnog sudjelovanja, slobodu udruživanja, slobodu izbora u sferi intimnosti i drugo.

Koncept citizenshipa u BiH. Na koji način se može tumačiti ova tenzija između pravnog statusa državljanstva i suštinske participacije, prava i sloboda građanina/građanke u slučaju složene postdejtonske države Bosne i Hercegovine? Status državnosti stanovnici BiH nasljeđuju iz ustavnog poretka Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje i: SFRJ), po kojem su sve socijalističke republike udružene u Federaciju definisane kao „socijalističke demokratske države i socijalističke samoupravne zajednice radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine...” (Ustav Socijalističke Republike BiH, 1985, I dio, član 3, s. 40). Državljanstvo svake od pojedinih federalnih jedinica neodvojivo je od državljanstva federacije i zasnovano na identičnim principima i institucijama, u okviru dominacije jednopartijskog političkog sistema, ali i ustavnog prava svake federalne jedinice na odvajanje od Jugoslavije. Pasoši/putovnice državljana SFRJ sadrže alfabetski kod pripadnosti pojedinim republikama, ali ne i odrednicu nacionalne pripadnosti. Ustav SFRJ ostaje ambivalentan u pitanju suverenosti: da li su suvereni konstitutivni narodi i „njihove” republike, ili su republike – kao državno ustrojene teritorijalne jedinice – nosioci suverentiteta. Ovo pitanje je složeno i ne može biti razmotreno u okviru ovoga teksta.

Tokom rata 1992–1995. legitimitet državnosti BiH ostaje očuvan priznavanjem nezavisnosti od strane Organizacije Ujedinjenih nacija (dalje i: UN), u maju 1992. (Rezolucija UN n. 757). *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (vidi: Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum), usaglašen u Daytonu

(SAD, Ohio), a potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine, poznat kao Dejtonski mirovni sporazum, uspostavlja mir na teritoriji BiH, ali i novo ustrojstvo države, kojim se, između ostalog, priznaju političke, socijalne i demografske posljedice ratnih djelovanja. Aneks 4. Mirovnog sporazuma postaje zapravo prvi Ustav postdejtonske Bosne i Hercegovine, koja se konstituiše kao država sa dva entiteta – Federacija Bosna i Hercegovina (dalje i: Federacija BiH ili FBiH) i Republika Srpska (dalje i: RS) – i Brčko distriktom (dalje i: BD), gdje je Federacija BiH teritorijalno-politički organizirana u okviru 10 kantona, prema etnonacionalnom principu. Pitanje državljanstva sadržano je u članu 1. Aneksa 4. BiH gubi prethodnu formu republike, ali ostaje suverena država u okviru međunarodno priznatih granica, zasnovana na demokratskim principima. Državljanstvo BiH izvedeno je iz državljanstva vezanog za dva entiteta i Brčko distrikta. Svi državljani Socijalističke Republike BiH zadržavaju status i u novom ustrojstvu. O državljanstvu lica/osoba koje su „naturalizovane” nakon 6. aprila 1992, a usljed prisilnih ratnih migracija ne samo unutar BiH već i u području regiona, odlučuje Parlament BiH. Aneks 4. regulira i status dvojnog državljanstva, kao i pitanje izbjeglih i raseljenih lica te azilantata iz drugih država. Dužnosti, prava i slobode svih građana, kao i svih lica/osoba u BiH zagarantirani su bez obzira na „pol, rasu, boju, jezik, vjeru, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovinom, rođenjem ili drugim statusom” (Ustav BiH, OHR, Član II, a. 4, ss. 17, 27, 39).

Dakle, bez obzira na prirodu nastanka „dejtonskog Ustava” BiH, on garantuje i štiti pravni status državljanstva svim osobama koje ga posjeduju, na jedinstvenoj teritoriji države, kao i izvan njenih granica. Ovaj ustavotvorni akt zasniva državu na visokim principima liberalne demokratije, nastojeći da uzme u obzir složenu nacionalnu strukturu političke zajednice, u duboko otežanom kontekstu nakon ratnih razaranja i teških zločina koji su počinjeni na čitavom tlu BiH, posebno nad dijelom stanovništva koje pripada bošnjačkoj nacionalnoj skupini. Bosanskohercegovačko društvo biva temeljno razoreno, naročito kada se radi o tradicionalnoj dubokoj društvenoj povezanosti nacionalnih skupina i odnosima međusobnog povjerenja pojedinaca i grupa (vidi: Stabilnost ustavnih sistema, koncept zasnovan na koheziji, solidarnosti i povjerenju).

Posljedice postdejtonske organizacije na koncept citizenshipa u BiH. Koje su posljedice ovog novog ustrojstva države BiH kada govorimo iz perspektive suštinskog pojma građanstva – *citizenship* – dakle zbiljske mogućnosti participacije u političkom, socijalnom i kulturalnom životu političke zajednice? Prvo pitanje koje se ovdje otvara vezano je za pojam zajednice. U našem slučaju je teško govoriti o zajednici u smislu jedinstvenog prostora onoga što se u engleskom jeziku naziva *polity*, s obzirom na duboku strukturalnu podijeljenost između dva entiteta i tri konstitutivna naroda, ali i na jaz nastao nedostatkom političke volje i nedovoljnim efektima kompleksnih procesa pomirenja (vidi: Konstitutivni narodi, Entiteti u Bosni i Hercegovini i Konsocijativna demokracija). Ograničene mogućnosti uspostavljanja jedinstvene političke zajednice u smislu javnog prostora u kojem se konfiguriraju mnijenja različita od onih vezanih za etnonacionalne korpuse, reduciraju prostor građanskog aktivizma i sudjelovanja koje bi imalo snagu prevazilaženja barijera i granica između etnonacionalno definiranih političkih zajednica konstitutivnih naroda, čiji su pripadnici, u smislu građana, takođe uskraćeni da

svoja statusna prava i slobode ostvaruju na čitavom teritoriju i u svim političkim strukturama države. Socijalizacija novih generacija odvija se unutar entitetskih, ali i kantonalnih granica, na osnovu različitih institucionaliziranih narativa u porodici/obitelji, školskim udžbenicima, putem medija i prije svega u situaciji oskudnih mogućnosti i prilika za međusobne susrete i komunikaciju. Pripadnici priznatih manjinskih etnonacionalnih skupina uskraćeni su za pravo učešća u određenim segmentima vlasti (vidi: Manjine u Bosni i Hercegovini). Ekonomska kriza i visoki stepen nezaposlenosti mladih ljudi, kao i žena, uskraćuje mogućnost neovisnog političkog aktivizma, s obzirom na to da je pristup poslu često uslovljen podrškom dominantnim političkim partijama. U tom smislu govorimo o „zarobljenoj državi”, ali i o „zarobljenim građanima”, kojima postojeće ustrojstvo države ne daje ustavom zagarantovanu mogućnost da ostvaruju puna prava i slobode u okviru ove političke/državne zajednice.

Naposlijetku, postavlja se pitanje uolikoj mjeri će procesi i akteri integracija EU, u okviru kojih je Bosna i Hercegovina stekla status kandidata za članstvo u decembru 2022. godine, biti u stanju da podrže one građanske snage ove države koje su se i do sada angažirale u traženju alternativnih i boljih modela njenog ustrojstva (vidi: Skupštine građana u Bosni i Hercegovini). Ovo pitanje svakako ostaje otvoreno u nadi da će vrijednosti i principi solidarnosti, inkluzivnosti i integracija (vidi: Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija) biti sve više prepoznati kao trajne vrijednosti „Svjetskog društva” od strane političkih aktera i civilnog društva u Bosni i Hercegovini.

Literatura:

- Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. San Diego – New York – London: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
- Bellamy, Richard, i Castiglione, Dario. „Three models of democracy, political community and representation in the EU”. *Journal of European Public Policy* 20:2 (2013).
- Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. New York – London: Harvard University Press, 1992.
- Brunkhorst Hauke. *Solidarity From Civic Friendship to a Global Legal Community*. Cambridge, Massachusetts – London, England: The MIT Press, 2005.
<https://digitallibrary.un.org/record/142881>.
- Marshall, Thomas H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- UN Resolution on Bosnia and Herzegovina n. 757, 22 May 1992.
- Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (1985). Sarajevo: NIO Službeni list SRBiH.
- Ustav Bosne i Hercegovine – Устав Босне и Херцеговине – Constitution of Bosnia and Herzegovina, Office of High Representative, 1996.

Konstitutivni narodi, Ostali, građani

Konstitutivni narodi

Konstitutivnost naroda je ustavnopravno načelo na temelju kojeg je satkan značajan dio bosanskohercegovačkog političkog sustava. Za razliku od ustaljene ustavne prakse imenovanja građana ili jedinstvenoga naroda kao subjekta s ustavotvornom funkcijom, bosanskohercegovački ustavni okvir posebno ističe tri konstitutivna naroda zajedno s ostalima i građanima kao *zbirne nositelje suvereniteta*. Pored toga, formulacija ostavlja otvorenu mogućnost interpretacije konstitutivnih naroda kao *isključivih subjekata* s državnopravnim obilježjem, a Ostalih i građana kao subjekata bez toga obilježja. Rezoniranje iza ovakve formulacije može se pronaći u takozvanoj „kompromisnoj formuli” koja odražava društvenu realnost oblikovanu poviješću, naime multietničnost izraženu u Ustavu Federativne Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. godine, s formulacijom koja imenuje „radničku klasu i građane, narod BiH – Muslimane, Srbe i Hrvate i pripadnike drugih naroda i narodnosti koji tamo žive”, ali i zbog nasilnih sukoba u ratu u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH) između 1992. i 1995. okončanoga potpisivanjem tzv. Daytonskog mirovnog sporazuma krajem 1995. i u ovom kontekstu ustavnog stvaranja.

Stvaranje ustava je značilo da se građani nikada nisu izjasnili o prenošenju udjela suvereniteta u zajednički okvir državnosti. Umjesto toga, predstavnici triju političkih zajednica potpisali su Daytonski mirovni sporazum, čime je okončan sukob i usvojen novi ustavni okvir, odnosno Aneks IV Daytonskog mirovnog sporazuma ili Ustav BiH. Stoga se bosanskohercegovačka suverenost može smatrati *podijeljenom između tri konstitutivna naroda* ili trosegmentalnom u svom korijenu i u kombinaciji s udjelom suverenosti *Ostalih i građana* čini specifičan hibridni oblik utemeljenja političkoga sustava i kompozitnoga suvereniteta. Relevantnost svih povijesnih oblika državnosti ili političkog subjektiviteta BiH za retroaktivno upisivanje narodnog suvereniteta nije adekvatna zbog nedemokratski režima iz kojih su proizašli.

Odlukom Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 postulira se neraskidiva veza između kompozitnog suvereniteta i konstitutivnih naroda kao njegovih temeljnih nositelja, ali se i, u djelomičnoj odluci III – u široj javnosti poznatijoj kao odluka o „konstitutivnim narodima” – uvode tri temeljna načela koja uređuju ovaj odnos: multietničnost, ravnopravnost konstitutivnih naroda i zabrana diskriminacije, čime se efektivno nameću ograničenja njihovih pojedinačnih autonomija u smislu određivanja i uređenja političko-teritorijalnog ustroja države, postulirajući time ravnotežu između etničkih i građanskih komponenti ili ravnotežu između autonomije i integracije.

Ova je odluka „razvlastila entitete” kao federalne jedinice među kojima je podijeljen državni suverenitet kroz uvođenje teritorijalnog umjesto etničkog federalizma, te potvrdila superordiniranost triju konstitutivnih naroda kao njegovih nositelja. Kao što je gore spomenuto, ova

nadređenost ne bi se trebala provoditi na način koji šteti kolektivnim pravima konstitutivnih naroda i Ostalih, kao ni individualnom pravu na političko sudjelovanje, kako to održavaju tri temeljna načela, dakle načelo zabrane diskriminacije. U prethodno spomenutoj odluci Ustavni sud eksplicira da je načelo konstitutivnosti naroda „natkrovljujuće načelo Ustava BiH kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati”.

Iako je načelo konstitutivnosti prvi put upisano u ustavnopravni poredak tek u Aneks IV Daytonskog mirovnog sporazuma, ono odražava bosanskohercegovačku političku i društvenu zbilju u dvostrukom smislu. Prije svega, uvažava povijesnu tradiciju i složenost bosanskohercegovačkoga društva koje je kroz sve povijesne epohe održavalo neku formu artikulacije i ostvarivanja kolektivnih političkih prava. Od otomanskoga *millet*sčkoga sustava, preko zavno-bihovske formulacije, pa sve do daytonskoga poretka, kolektivni identiteti su prešli proces od etnokonfesionalne do nacionalne autonomije u različitim oblicima. Samo razdoblja Kraljevine Jugoslavije i Nezavisne Države Hrvatske (NDH) nisu poznavala i priznavala bilo kakav oblik kolektivnih subjektiviteta i određenog modela njihove političke autonomije. S druge strane, načelo konstitutivnosti je odraz i društvene strukture unutar koje nastaje. Ono uvažava činjenicu podijeljenoga društva s dubokim traumama međusobnoga sukobljavanja u recentnoj prošlosti.

Bitno je naglasiti da se načelo konstitutivnosti naroda uvijek pojavljuje u množini, ono nigdje nije upisano, interpretirano niti operacionalizirano u singularu, kao kolektivno pravo isključivo pojedinih naroda. Pretpostavka je da bi se ustavnopravni koncept konstitutivnosti rasplinuo ukoliko bi se jedna od tri prepoznate političke zajednice izuzela iz ovoga okvira ili ako bi postulirao privilegiranje jedne zajednice kroz priznavanje posebnih prava na štetu drugih zajednica i pojedinaca. Zato nigdje ni u natruhama ne postoji mogućnost prava na samoopredjeljenje pojedinoga konstitutivnoga naroda, čak ne postoji niti mogućnost parcijalnih referenduma (entiteta ili kantona), jer bi to *de facto* značilo i parcijalnu konstitutivnost. Drugim riječima, natkrovljujuće načelo našega ustava u svom normativnom i primijenjenom obliku zadobiva formu sukonstitutivnosti.

S obzirom na relativno kratku tradiciju demokratske državnosti i odsustvo robusnijega tumačenja i primjene načela konstitutivnosti od strane Ustavnoga suda i zakonodavnih tijela na različitim razinama, često se pojavljuju problemi kada se konstitutivnost naroda treba operacionalizirati u političkom sustavu. Međutim, nedvojbeno je da *konstitutivnost* u aplikacijskom smislu sadrži barem *tri ključne dimenzije*: političko predstavljanje, jednakopravnost i mehanizme zaštite te teritorijalnu autonomiju. Situaciju dodatno usložnjava to što se ove tri dimenzije kombinirano provode konsocijacijskim te federalnim mehanizmima.

Kada je u pitanju *političko predstavljanje* kao najviši oblik izražavanja demokratske volje konstitutivnih naroda i njihova efektivnog, ali i simboličkoga predstavljanja u zakonodavnim i izvršnim organima, ustavnopravni okvir jedan dio političkoga sustava rezervira za tu svrhu. Na razini simboličkoga šefa države (vidi: Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini) Ustav predviđa predstavljanje konstitutivnih naroda u tročlanom Predsjedništvu BiH, dok na zakonodavnoj razini tu svrhu obavljaju Vijeće naroda na razini Republike Srpske (dalje i: RS) te Dom naroda

na razini Federacije Bosne i Hercegovine (dalje i: FBiH) i Dom naroda na državnoj razini također. Ustavotvorac činjenicu nedorečenosti u pogledu ustavotvorstva sustava razrješava simetričnim bikameralizmom u kojem su konstitutivni narodi zastupljeni u zakonodavnom dijelu sustava koji mora što vjernije predstaviti njihovu volju, dok su prvi domovi rezervirani za klasični koncept građanskoga predstavljanja. Ustavni sud je presudom U 23/14 potvrdio takav stav svojim pravorijekom i obrazloženjem: „pravo na demokratsko odlučivanje koje se ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem mora biti zasnovano na demokratskom izboru delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine onog konstitutivnog naroda koji predstavlja i čije interese zastupa”. Drugim riječima, konstitutivnost naroda u predstavničkom pogledu može biti operacionalizirana u skladu s ustavom ako se stvore takvi mehanizmi koji će omogućiti da za strogo određene dijelove sustava (Predsjedništvo, Vijeće naroda i Domovi naroda) politički predstavnici „nose” legitimnu volju pripadajućeg demosa, odnosno konstitutivnoga naroda koji predstavljaju. U suprotnom, Ustavni sud smatra da nastupa „neadekvatno političko predstavljanje” koje dovodi do narušavanja načela konstitutivnosti. Ukratko, načelna i pravovaljana primjena načela konstitutivnosti naroda u procesu političkoga predstavljanja podrazumijeva predstavničku, a nipošto pripadničku demokraciju.

Druga operativna razina konstitutivnosti je *jednakopravnost uz mehanizme zaštite interesa konstitutivnih naroda*. Ona se ostvaruje putem mehanizama konsocijacijske demokracije poput adekvatne zastupljenosti u institucijama vlasti i administraciji, mehanizmima rotacija i kvota u izvršnim organima, procedurama odlučivanja u kojima se traži konsenzus ili kvalificirana većina, mehanizmima veta itd. Među svim tim mehanizmima, posebno je značajna zaštita vitalnih nacionalnih interesa pomoću koje konstitutivni narodi, u za to predviđenim institucijama (Predsjedništvo i Domovi naroda), imaju mogućnost veta na sve prijedloge odluka koje smatraju štetnima po vitalni interes konstitutivnoga naroda koji predstavljaju. Pored vitalnog nacionalnog interesa postoji institut entitetskog veta/većine koji postoji čak i unutar Zastupničkoga doma Parlamentarne skupštine BiH. O neraskidivoj povezanosti legitimnoga političkog predstavnništva i izvršne vlasti govori i činjenica da član/ica Predsjedništva može uložiti entitetski veto na prijedlog odluke s kojom se ne slaže, s time da srpski/a član/ica odluku šalje na razmatranje Narodnoj skupštini RS-a, bošnjački/a šalje Klubu Bošnjaka u Domu naroda, a hrvatski/a šalje Hrvatskom klubu u Domu naroda. Time je potpuno jasna namjera ustavotvorca da izgradi vertikalnu ravnopravnost konstitutivnih naroda i efikasne mehanizme zaštite njihovih nacionalnih interesa. Ovi mehanizmi služe za proširenje opsega kolektivnih prava putem zaštite, a time i za potvrđivanje političkog subjektiviteta konstitutivnih naroda unutar političkog sustava koji nastoji osigurati njihovu međusobnu ravnopravnost.

Posljednja razina je teritorijalnoga karaktera, izražena preko entiteta i kantona, te se može smatrati svojevrsnim izrazom *teritorijalne autonomije* konstitutivnih naroda. Iako je nakon odluke Ustavnog suda iz 2000. načelo konstitutivnosti razdvojeno od pridruženih entiteta kao izvorne institucionalne strukture te su konstitutivni narodi postali jednakopravni na cijelom teritoriju BiH, sve razine sustava ipak održavaju određenu autonomiju pojedinih konstitutivnih naroda. Primjerice, RS omogućava značajnu političku autonomiju srpskoga naroda u BiH s obzirom na koncentriranost stanovništva u tom entitetu. Ista stvar vrijedi na

kantonalnoj razini gdje postoji izrazita većina hrvatskoga ili bošnjačkog naroda u pojedinim kantonima. Iako se unutar potonjih dominantno koriste modeli klasične većinske demokracije, kantonalni i entitetski ustavi ipak predviđaju mehanizme sudjelovanja u političkim procesima i zaštiti konstitutivnih naroda koji se nalaze u manjinskoj poziciji. Čak i na razini lokalne samouprave postoje mehanizmi konsocijacijske demokracije i podjele vlasti među konstitutivnim narodima, kao i zaštite vitalnog nacionalnog interesa, a najbolji primjer definitivno predstavlja Grad Mostar.

Treba jasno istaknuti da je konstitutivnost kao ustavno načelo zaista bila *izraz konteksta vremena u kojem je ustavni okvir ugrađen u Daytonski mirovni ugovor nastao* te da ustavotvorac nije mogao predvidjeti sve poteškoće i manjkavosti koje će proizaći prilikom stavljanja u funkciju ustavnih načela i njihove operacionalizacije. Tako se u svjetlu presuda Europskoga suda za ljudska prava koja su pred njim pokrenuli građani BiH zbog ugroze vlastitih prava počesto mogao stvoriti pogrešan dojam da načelo konstitutivnosti direktno ugrožava politička prava (pogotovo pasivno biračko pravo) svih onih građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednoga od tri definirana konstitutivna naroda. Međutim, načelo je samo po sebi vrlo uopćeno, a praksa Ustavnoga suda do sada nije dala precizne kriterije za određenje sadržaja načela konstitutivnosti, izuzev dviju navedenih presuda (U 5/98 i U 23/14). Problem s kršenjem određenih dijelova biračkoga prava u dijelu populacije u izvedbenom je dijelu političkoga sustava, prije svega izbornom zakonu, koji nužno mora biti usklađen s ustavom. Izborni sustav BiH je došao u fazu gdje zaista treba omogućiti punu inkluziju biračkih prava, tj. ugraditi mehanizme za pasivno i aktivno biračko pravo svim građanima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, kao i pripadnicima konstitutivnih naroda koji zbog prebivališta ne mogu sudjelovati na izborima za člana Predsjedništva vlastitoga konstitutivnog naroda. Presude Europskoga suda za ljudska prava ukazale su na manjkavost izbornih procedura koje ne diskriminiraju samo nepripadnike konstitutivnih naroda već i same konstitutivne narode (najočitiji primjer je izbor Željka Komšića za hrvatskoga člana Predsjedništva). U članku 48. presude u slučaju *Sejdić i Finci v. BiH* Sud eksplicira: „Pored toga, iako se Sud slaže s Vladom da nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz principa vladavine većine, Mišljenja Venecijanske komisije (vidjeti tačku 22. u tekstu) jasno pokazuju da postoje takvi mehanizmi podjele vlasti koji ne vode automatski do potpunog isključenja predstavnika ostalih zajednica. U vezi s ovim, Sud je podsjetio na to da „mogućnost da se drugačijim sredstvima postigne isti cilj predstavlja važan faktor u ovoj oblasti”. Stoga duh Aneksa IV treba tumačiti na način koji nalaže da se, imajući na umu kompozitnost suvereniteta naše države, predstavničke institucije trebaju što vjernije popuniti i odražavati interes i volju onoga specifičnoga demosa za koji su i namijenjene. U slučaju Doma naroda i Predsjedništva moraju nositi legitimitet vlastitih konstitutivnih naroda, a u slučaju Zastupničkih domova građana izborne jedinice u kojoj se kandidiraju. Pripadnička demokracija nužno mora biti zamijenjena predstavničkom.

Rezimirano, ustavotvorac je radi sprječavanja hegemonije pojedinih naroda i postupnoga zacjeljivanja ratnih trauma stvorio sustav u kojem načelo konstitutivnosti predstavlja minimalni

zajednički nazivnik. Ono uvažava činjenicu da se bosanskohercegovačko društvo sastoji od zasebnih nacionalnih segmenata te da je njihova ravnopravnost ključ opstanka i razvoja državnosti, ali bez isključivanja onih pripadnika populacije čija pripadnost nije isključivo vezana uz te segmente. U tom rakursu, konstitutivnost je ustavnopravni izraz političke samosvijesti i subjektiviteta nacionalnih zajednica u BiH, ona nema apriorni kulturološki, etnički, religijski ili sociološki sadržaj, već isključivo političko-pravni, koji se artikulira pomoću triju navedenih dimenzija njezine operacionalizacije. Ona omogućuje da segmentirano društvo formira zajednički okvir državnosti u kojem će se ispuniti njihova politička volja, a ujedno ostvariti međusobna ravnopravnost i uvažavanje posebnosti. Ipak, s obzirom na važnost tri temeljna načela postulirana odlukom o „konstitutivnosti naroda”, zajednički okvir državnosti je propisan s ciljem izgradnje multietničkog društva kakvo je postojalo prije rata, kao i s ciljem funkcionalnog sklada između etničke i građanske komponente, kolektivnih i individualnih prava te autonomije i integracije.

Literatura:

- Djelomična odluka Ustavnoga suda U 5/98, 1 July 2000. <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>.
- Efendić, Kemal. „Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: pregled teorijsko-pravnih i pojmovnih određenja,” *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* Zenica 11:21 (2018).
- Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura, 2005.
- Nešković, Radomir. „Konstitutivnost kao realni izraz suverenosti naroda,” *Srpska pravna misao* 1–4 (2006).
- Odluka Ustavnoga suda BiH U 23/14, 1. December 2016. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-23-14-1058444.pdf.
- Omerdić, Dženeta. „Princip konstitutivnosti naroda: prepreka ostvarenju narodnog suvereniteta u Bosni i Hercegovini?,” Tuzla, *DHS* 3:16 (2021).
- Pehar, Dražen. „Demokracija, demokratsko predstavljanje i ustavna logika etničkih izbornih jedinica u Bosni i Hercegovini.” *IDPI*, Mostar, 11. septembar 2014. <https://idpi.ba/pehar-demokracija/>
- Pehar, Dražen. „Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.” *IDPI*, Mostar, 11. decembar 2014. <https://idpi.ba/konstitutivnost-2/>
- Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), 22. decembar 2009. <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Sejdic-i-Finci-protiv-BiH.pdf>.
- Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. „Preambula”. *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.
- Trnka, Kasim. *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*. Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 2000.
- Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisudbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf
- Vanjek, Dejan. „Predstavnic i pripadnici konstitutivnih naroda – pitanje konstitutivnosti i legitimiteta.” *IDPI*, Mostar, 22. septembar 2014. <https://idpi.ba/konstitutivnost-legitimitet/>
- Vlaisavljević, Ugo. *Aporije suživota: ka etnologiji bliskih stranaca*. Sarajevo – Zagreb: Synopsis, 2018.

Manjine u Bosni i Hercegovini³

Ustav Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) ne definira pojam manjine. Konceptu manjine nedostaje i opšteprihvaćena međunarodna definicija. No, većina nacionalnih pravnih sistema definira manjinu kao grupu u okviru društva koja se po svojim karakteristikama razlikuje od ostatka društva ili društvene većine te ima za cilj da očuva svoje karakteristike. Pripadnost manjini obično se određuje prema jeziku, nacionalnosti, rasnoj i vjerskoj pripadnosti, prema mišljenjima, uvjerenjima ili stilovima ponašanja, uključujući i seksualne sklonosti, odnosno seksualne orijentacije, rod i rodni identitet te interspolne karakteristike. Prema tome i žene smatraju manjinom u odnosu na muškarce zbog faktičkog nepovoljnog položaja u društvu. Zato manjine ne označava samo brojnost već i društvena moć. No, koje su to manjine u Bosni i Hercegovini (BiH)? U ovoj odrednici fokusirat ćemo se na nacionalne manjine, seksualne i rodne manjine.

Ustav Bosne i Hercegovine u svojoj preambuli navodi da Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, u zajednici s ostalima i građanima Bosne i Hercegovine, utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. Konstitutivni narodi se, formalnopravno, ne smatraju manjinama. Ko su onda *nacionalne manjine* u Bosni i Hercegovini? Za određenje ovog pojma potrebno je konsultovati se i sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH. Pored državnog, na nivou entiteta Federacije BiH 2008. godine donesen je Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH („Službeni list Federacije BiH”, br. 65/08) i Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske iz 2004. godine („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 2/04). Zbog obima odrednice, nećemo se osvrnuti na sadržaj entitetskih zakona, niti analizirati zakone koji su doneseni na kantonalnom nivou i nivou Brčko distrikta BiH. Dodatno treba napomenuti da su u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine, pored konvencija koje štite ljudska prava s individualnog aspekta, navedene i dvije značajne za zaštitu prava nacionalnih manjina. Tu se radi o Evropskoj povelji za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (1994). Dodatno, i sam Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u članu 2, stav 1. navodi da se Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope direktno primjenjuje i sastavni je dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH.

Prema zakonskoj definiciji, nacionalna manjina je dio stanovništva, tj. državljani Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja (član 3, stav 1. Zakona). Kao primjere nacionalnih manjina Zakon navodi Albance, Crnogorce, Čehe, Italijane, Jevreje, Mađare,

3 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

Makedonce, Nijemce, Poljake, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke i Ukrajince. Ovim lista nije zatvorena jer se nacionalnom manjinom smatraju i svi oni koji ispunjavaju uslove predviđene Zakonom. Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao prema takvom i ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, a i bilo kakav drugi oblik diskriminacije na osnovu toga je zabranjen (član 4, stav 1. Zakona). Dodatno, zabranjena je asimilacija pripadnika nacionalne manjine protiv njihove volje (član 4, stav 2. Zakona). Nacionalne manjine imaju pravo da se slobodno organizuju i okupljaju radi izražavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta (član 5. Zakona). Dodatno, država se obavezala da omogući i finansijski pomaže održavanje i razvoj odnosa između pripadnika nacionalnih manjina u BiH sa pripadnicima istih nacionalnih manjina u drugim državama i sa narodima i njihovim matičnim državama (član 6. Zakona). Od prava i sloboda koje uživaju nacionalne manjine, uz određene uslove koji se trebaju ispuniti, mogu se izdvojiti: (1) pravo na upotrebu i isticanje znakova i simbola; (2) pravo na upotrebu jezika; (3) pravo na obrazovanje na jeziku manjine; (4) pravo na informisanje na jeziku manjine; (5) pravo na očuvanje kulturnog identiteta; (6) sudjelovanja u organima javne vlasti i sl.

Dodatno, u okviru Doma naroda Parlamenta Federacije i Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske uspostavljeni su klubovi „Ostalih” (vidi: Ostali) kao oblici političke predstavljenosti i učesća u postupku donošenja odluka na nivou entiteta. Klub Ostalih u Domu naroda broji ukupno 11 delegata, dok Klub Ostalih u Vijeću naroda broji ukupno četiri delegata. Dakle, u odnosu na nacionalne manjine utvrđen je i *okvir za zaštitu kroz sistem kolektivnih prava* (vidi: Kolektivna i individualna prava).

Kada govorimo o *seksualnim i rodnim manjinama*, ne postoji pravni propis putem kojeg se ova zajednica prepoznaje *kao takva* u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine (ali ni u drugom pravnom sistemu). Odnosno, zaštita je utvrđena kroz sistem zabranjenog razlikovanja u okviru Zakona o zabrani diskriminacije. Naravno, zabrana diskriminacije ne odnosi se samo na seksualne i rodne manjine već i na pripadnike i pripadnice nacionalnih manjina. Odnosno, prema zakonskim odredbama, diskriminacijom ili zabranjenim razlikovanjem smatra se svako različito postupanje (uključujući isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti) utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojoj osobi ili skupini osoba koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditeta, dobi, nacionalnog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugoj udruzi, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojoj osobi onemogućí ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim područjima života (član 2. Zakona o zabrani diskriminacije).

Ukratko, kada je riječ o nacionalnim manjinama, pravni sistem Bosne i Hercegovine pruža dvojaku zaštitu, i to kroz sistem kolektivnih prava kroz koji se manjina štiti kao zajednica, te kroz sistem zabrane diskriminacije kroz koji se pripadnici nacionalne manjine štite prvenstveno

kao individue. U odnosu na pripadnike LGBT zajednice, kako je to slučaj i u komparativnom pravu, zaštita nije kroz sistem kolektivnih prava, već isključivo kroz sistem zabranjenog razlikovanja, tj. sistem zabrane diskriminacije.

Literatura:

Capotorti, Francesco. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1977. (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, UN Sales Nr. E.78.XIV.1) / Geneva UN Center for Human Rights, UN Doc E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/stranica.php?idstranica=2> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (pristupljeno 23. 1. 2023).

Vijeće naroda Republike Srpske. <https://www.vijecenarodars.nct/index.php/sastav-vijeca/delegati-kluba-iz-reda-ostalih-naroda> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 59/09 i 66/16. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/378877.pdf> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. https://advokat-prnjavorac.com/zakon_o_zastiti_prava_nacionalnih_manjina_bih.html. (pristupljeno 23. 1. 2023).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH. *Službeni list Federacije BiH*, br. 65/08.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske iz 2004. godine. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 2/04.

Ostali⁴

Ostali predstavljaju ustavnopravnu i društvenu kategoriju čija su mnogobrojna i počesto prijeporna značenja rezultat nejasnog, odnosno nejasno definiranog sadržaja i opsega pojma iz kojeg se značenja izvode. Prijepornost i kontradiktornost u definiranju pojma „Ostali” u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH) očituje se kroz različite dihotomije na kojima počivaju temeljna nesuglasja u pogledu naravi bosanskohercegovačkog društva: autonomija/integracija, etničko/građansko, kolektivna prava/individualna prava i forma/supstanca. Navedene dihotomije načelno se razrješavaju unutar dva temeljna diskursa: a) pravnog (jurističkog), koji počiva na ustavnopravnoj jurisprudenciji Ustavnog suda BiH (dalje i: Ustavni sud, US) i Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (ESLJP) i b) društveno-političkog, koji se sastoji od dva međusobno suprotstavljena pristupa: konzervativnog (etnopolitičkog) i progresivnog (liberalno-demokratskog). Važno je imati na umu da imenovani diskursi čine referentni okvir razumijevanja pojma „Ostali” u konkretnom bosanskohercegovačkom ustavnom i društveno-političkom kontekstu.

Prije izlaganja navedenih diskursa važno je još iznijeti neka najopćenitija značenja pojma „Ostali” i predstaviti načine na koji su uključeni u institucionalni sistem BiH. S obzirom na to da modus ostvarenja kolektivnih prava zavisi od individualnog identitetskog izjašnjavanja (prvenstveno u smislu pripadnosti konstitutivnim narodima), Ostali uključuju sve građane BiH koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda. Prema Popisu stanovništva iz 2013. godine, Ostali su činili 3,7% ukupne populacije (130.054 stanovnika).

Kad je riječ o *institucionalnoj zastupljenosti*, ključna dva principa su princip proporcionalne zastupljenosti i princip zabrane diskriminacije. Na *državnoj razini* (najvišoj razini vlasti u BiH), Ostali imaju zagarantovano jedno mjesto u sastavu Vijeća ministara ili, alternativno, poziciju generalnog sekretara ovog organa vlasti. Na *entitetskoj razini*, ustavi Republike Srpske (dalje i: RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (dalje i: FBiH) garantuju institucionalno učešće u vršenju vlasti konstitutivnim narodima, Ostalima i građanima na ravnopravnoj osnovi i bez diskriminacije. Oba ustava normiraju da najviše dva od ukupno šest ključnih funkcija mogu popunjavati kandidati iz reda konstitutivnih naroda ili iz reda Ostalih.

Vijeće naroda RS sastavljeno je od po osam članova iz reda konstitutivnih naroda i četiri iz reda Ostalih koji imaju pravo na ravnopravno učešće u postupku većinskog glasanja. Ostalima pripada i jedno mjesto u sastavu Vlade RS, kao i jedno mjesto (od ukupno sedam) u sastavu Vijeća za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu RS. U ustavu RS je normiran princip

4 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u javnim institucijama ovog entiteta.

Dom naroda FBiH sastavljen je od po 23 kandidata iz reda konstitutivnih naroda i 11 iz reda Ostalih, od čega se najmanje jedan delegat iz reda Ostalih delegira iz onih kantona koji u svojim zakonodavnim tijelima imaju barem jednog zastupnika. Ostali nemaju zagarantovano mjesto u sastavu Vlade FBiH, već se općenito normira princip proporcionalne zastupljenosti u javnim institucijama FBiH, odnosno Vladi FBiH, kantonalnim ministarstvima, kantonalnim i općinskim sudovima, općinskim organima vlasti i gradskim upravama. Ostalima pripada jedno mjesto (od ukupno sedam) u sastavu Vijeća za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu FBiH.

Obim kolektivnih prava Ostalih širi je u pogledu institucionalne zastupljenosti nego u pogledu zaštite vitalnih interesa. Zastupljenost Ostalih u sastavu entitetskih vijeća za zaštitu vitalnih interesa entitetskih ustavnih sudova predstavlja minimalni standard, ali je isuviše uzak da bi se govorilo o efektivnoj zaštiti. Izuzetak u ovom slučaju veže se za Kanton Sarajevo (dalje i: KS) čiji Ustav normira mehanizam zaštite vitalnog interesa unutar klubova konstitutivnih naroda i kluba Ostalih u Skupštini KS.

Efektivna predominacija kolektivnih naspram individualnih prava skupa sa problemom obima kolektivnih prava Ostalih, naročito u vezi sa zaštitom vitalnih interesa, ali i općenito mjestom „građana” (vidi: Državljanstvo – građanstvo) kao ustavne kategorije u ustavnopravnom sistemu BiH, izvor su različitih prijevora u akademskoj zajednici i općoj javnosti. Kako je navedeno ranije, ovi prijevori tiču se nekih osnovnih dihotomija koje se razrješavaju na različite načine u *različitim diskursima* od kojih se pravni (juristički) i socio-politički izdvajaju kao temeljni.

U *pravnom (jurističkom) diskursu*, Ostali predstavljaju ustavnopravnu kategoriju koja svoju formalnopravnu egzistenciju crpi iz takozvane „kompromisne formule” (vidi: Konstitutivni narodi) sadržane u Preambuli Ustava BiH (alineja 10) prema kojoj: „Bošnjaci, Srbi i Hrvati, kao konstitutivni narodi (zajedno sa Ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine”. Data formulacija predstavlja izuzetak od evropskog standarda imenovanja subjekata sa državotvornim karakterom te ostavlja otvorenu mogućnost tumačenja konstitutivnih naroda kao ekskluzivnih subjekata sa državopravnim atributom, a Ostalih i građana kao subjekata bez ovog atributa.

Ademović smatra da se izraz „građani” ovdje treba tumačiti u ključu generalne konstitucionalne inkluzije tipične za moderne ustave, odnosno da izražava fiktivnog ustavotvorca koji obuhvata sve državljane BiH bez obzira na njihovo identitetsko izjašnjavanje ili neizjašnjavanje. Ademović smatra da ustavnopravna tehnika formulacije iz aktuelnog Ustava nije novum i uspoređuje je sa formulacijom sadržanom u Ustavu Savezne Republike BiH iz 1974. godine prema kojoj se kao fiktivni ustavotvorci navode „radni ljudi i građani”, a „narodi BiH – Muslimani, Srbi i Hrvati i pripadnici drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive” kao stvarni ustavotvorci. Obje formulacije izražavaju bazičnu „kompromisnu formulu” koja izražava

„multi-identitet građana BiH”, odnosno „kompromis i harmoniju etničkog i građanskog modela ustavnopravnog uređenja, kompromis između etnokratije i građanskog društva”.

Harmonija i kompromis činili su *ratio iuris* treće djelomične odluke US BiH iz 2000. godine, u predmetu U 5/98, poznate u javnosti i kao „Odluka o konstitutivnosti naroda”, utemeljene na funkcionalističkom metodu tumačenja ustavnog teksta. Temeljni konstitucionalni principi oblikovani ustavnopravnom jurisprudencijom u predmetu U 5/98 su: princip multietničnosti, princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda te princip zabrane diskriminacije.

Suštinski, navedeni principi definiraju BiH kao demokratsku državu i pluralističko društvo, te kao ustavni cilj određuju uspostavljanje multietničkog društva kakvo je postojalo prije rata u BiH između 1992. i 1995. godine; obavezuju entitete da poštuju zabrane diskriminacije pripadnika bilo kojeg od tri konstitutivna naroda, naročito ako se nalaze *de facto* u položaju manjine (što je više puta naglašeno u mišljenjima o BiH Savjetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina), kao i zabranjuju privilegiranje jedne grupe kroz priznanje posebnih prava na štetu drugih grupa ili individua/lki, uvode pluralizam u smislu učesća u organima vlasti i zabranjuju etničku homogenizaciju putem asimilacije ili teritorijalne segregacije, uvode teritorijalni naspram etničkog federalizma, čine etnički paritet u državnim institucijama izuzetkom, nalažu uvođenje Ostalih u sisteme predstavljanja kako bi se spriječilo potpuno isključenje individualnih prava na učesće u vlasti, čime se osigurava svojevrsan balans između kolektivnih i individualnih prava, odnosno između etničkog i građanskog koncepta. Premda je ovo bio cilj, stvarnost se pokazala drugačijom. Na primjer, etno-teritorijalno predstavljanje još je vidljivo u legislativnim i izvršnim granama vlasti, što se reflektira na proces odlučivanja naročito na državnoj razini, dok etnički paritet (premda nije ustavno definiran) nastavlja postojati čak i u US BiH – u istom sudu koji je donio predmetnu odluku.

Balans između kolektivnih i individualnih prava suštinski se veže za princip zabrane diskriminacije ustanovljene u členu II/2 Ustava BiH i posebno je značajan za presudu ESLJP u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* iz 2009. godine. Ova presuda, kao i prethodno navedena djelomična Odluka US BiH, tiče se prava Ostalih, tačnije pasivnog izbornog prava za Dom naroda Parlamentarne Skupštine BiH i Predsjedništvo BiH. Međutim, presuda ima i šire implikacije u pogledu balansa između kolektivnih i individualnih prava. U presudi je ustanovljeno da je Ustav BiH diskriminatoran prema Ostalima s obzirom na to da njihovo lišavanje pasivnog izbornog prava ne može biti opravdano argumentima o balansu moći između triju dominantnih društvenih grupa u široj društvenoj zajednici, naprimjer konstitutivnih naroda, jer je država napredovala u odnosu na moment potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Premda se kao formalan indikator napretka navodi preuzimanje obaveza iz Dodatnog protokola broj III Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (dalje i: EKLJP), primjena teleološkog metoda tumačenja prava i *ratio iuris* karakterizira ustavnopravnu jurisprudenciju ESLJP na način da je čini konzistentnom onoj US BiH. U tom smislu, Joseph Marko navodi da je cilj prethodno navedene ustavnopravne jurisprudencije da se prekine stroga etnička proporcionalizacija cjelokupne državne organizacije. Osim toga, kada je u pitanju organizaciono oblikovanje državnih i drugih javnih institucija,

ona teži da uspostavi određeni balans unutar „formule kompromisa” koja je već data u 10. alineji Preambule Ustava BiH. Naime, ova formula inkorporiše, s jedne strane, etnički princip, koji se izražava kroz kategorije konstitutivnih naroda i kategoriju „Ostalih” (definiranih *a contrario* spram etničkih kategorija) te, s druge strane, princip individualne ravnopravnosti svih građana. Marko je, također, raspravljajući u kontekstu širih implikacija ustavnopravne jurisprudencije ESLJP, istakao da navedena presuda sadrži dva minimalna standarda: a) da multikulturalizam kao suština demokratije praktično znači da kulturne različitosti moraju biti ustanovljene u organima vlasti te b) da pravo na identitet, koji uključuje odluku o pripadanju ili nepripadanju određenoj društvenoj grupi, ne smije imati pravne posljedice u smislu zabranjene diskriminacije. Drugim riječima, spajanje ovih standarda i njihovo pretakanje u institucionalni inženjering „znači kombinirati, s jedne strane, organizacionu strukturu države i njene institucije u skladu sa navedenim standardima, te prava i slobode pojedinaca, s druge strane”, a što treba ishoditi jedinstvenim i sveobuhvatnim sistemom u kojem će se razriješiti dihotomija između autonomije i integracije.

Kako je ranije navedeno, *društveno-politički diskurs* tretira pitanje Ostalih kroz dvije ključne osnove: konzervativnu ili etnopolitičku te progresivnu ili liberalno-demokratsku. Najbitnije razlike između dva pristupa tiču se interne identitetske kompozicije Ostalih, njihove instrumentalne uloge u okviru političko-pravnog i društveno-kulturnog sistema te pozicioniranja građana kao zasebne ustavnopravne kategorije u vezi sa kategorijom Ostalih.

Konzervativni ili etnopolitički pristup definiše Ostale prvenstveno primjenom etničkog kriterija, gdje je interna identitetska kompozicija kategorije sačinjena od 17 zakonom priznatih manjina u BiH (Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine). Dopunski kriterij tiče se subjektivnog izjašnjavanja, koji je svakako opći modus ostvarenja kolektivnih prava, pa tako uključuje sve one koji se iz bilo kojeg razloga izjašnjavaju kao Ostali. Ovakav pristup usvojen je kao ustavno rješenje u Kantonu Sarajevo koje predviđa da se klub Ostalih formira uz uslov da postoji najmanje jedan poslanik koji se izjašnjava kao Ostali, odnosno kao pripadnik nacionalne manjine.

U instrumentalnom smislu, Ostali se posmatraju kao četvrti ili dopunski element postojećoj etničkoj kompoziciji sastavljenoj od tri konstitutivna naroda, što u konačnici ujedno i legitimizira, ali i reproducira multikulturalno i pluralno društvo sačinjeno od segmenata ili kolektiviteta. Građani se posmatraju kao općinkluzivna, ali i nominalna ustavnopravna kategorija (fiktivni ustavotvorac) koja se u stvarnosti, društveno-pravnim mehanizmima, interpelira u vidu jedne od dvije temeljne stvarne ustavnopravne kategorije: konstitutivnih naroda i Ostalih. Edin Šarčević tako tvrdi kako se „sa apstraktnim građaninom računa samo kao dopunskim elementom ustavnog ustrojstva koji korigira prazne prostore etnički usmjerenog upravljanja državnim poslovima”. Posljedica ovakvog modela bilo da je namjerna ili nenamjerna, jeste prevlast kolektivnih nad individualnim pravima, odnosno čak i aranžman prema kojem ostvarenje najvažnijih političkih individualnih prava biva uslovljeno prethodnim ostvarivanjem kolektivnih prava.

Progresivni ili liberalno-demokratski pristup je alternativan i kritičan spram konzervativnog. Ostali se definiraju na osnovu ili šireg, kulturnog kriterija – koji uključuje sve društvene grupe koje se po bitnoj kulturnoj osnovi razlikuju od etnonacionalnih grupa (supkulturne grupe) – ili na osnovu najšireg, političkog ili klasnog kriterija koji uključuje sve nepriviligirane članove društva, odnosno sve koji nisu dijelom, kako Asim Mujkić formuliše: „aktiviterske etnopolitičke klase”. U ovom smislu, Ostali su svi oni koje dominantni etnopolitički poredak marginalizira ili instrumentalizira u svrhu ostvarenja vlastitih partikularističkih interesa. Unutar ovog pristupa, Ostali i građani se posmatraju kao agensi emancipacije i borbe protiv postojećeg etnopolitičkog poretka te se između njih briše granica razdvajanja.

Ostali i građani ne posmatraju se kao odvojene ustavnopravne i društvene kategorije, nego kao jedinstvena društvena grupa koja uključuje sve one koje postojeći etnopolitički sistem prisiljava na izjašnjavanje ili neizjašnjavanje o pripadnosti. Upravo je isključenje Ostalih i građana iz sistema (dijeljene) moći i njihovog izvanjskog definiranja kao heterogene kategorije ono što joj daje unutrašnju kohezivnost.

Grupa Ostalih i građana svoje interese artikulira najprije kao želju za promjenom, referirajući se na sljedeće temeljne vrijednosti: individualna ljudska prava i slobode, ljudsko dostojanstvo, demokratski oblik vlasti baziran na individualnom političkom subjektivitetu i građansko društvo kao institucionalni okvir pluralnog, odnosno multikulturalnog društva. Principi kolektivne zastupljenosti i zaštite kolektivnih interesa smatraju se sekundarnim u odnosu na principe zabrane diskriminacije i jednakopravnosti. U ovom kontekstu, Amila Ždralović ističe kako se: „kvalitativno drugačiji način grupisanja Ostalih u odnosu na konstitutivne narode, može interpretirati i kao emancipatorski potencijal koji upravo zahvaljujući pluralizmu različitih interesa i stavova koje okuplja, prepoznaje individualna prava i slobode kao temeljnu političku vrijednost čiji je značaj minoriziran pa čak i negiran u duhu do sada dominantnih etnonacionalnih, a u suštini etnoelitističkih, kolektivističkih snaga”. Iz navedenih argumenata proizilazi da Ostali ne čine četvrti ili dopunski element. Naprotiv, (skupa sa građanima) Ostali čine Drugi element ustavnopravnog poretka koji ga želi zamijeniti radikalno drugačijim poretkom.

Predstavljeni pravni (juristički) i društveno-politički diskursi predstavljaju polaznu tačku razumijevanja Ostalih kao bitne ustavnopravne i društvene kategorije, ali istovremeno tematiziraju Ostale u odnosu na temeljne dihotomije bosanskohercegovačkog društva i države. Izvršenje presude ESLJP u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* ima politički i (međunarodno)pravni značaj kako za kolektivna prava Ostalih tako i za individualna prava građana. Implementacija je, također, povezana sa eventualnim progresom BiH na putu euroatlanskih integracija. Pored toga, ima i simboličan značaj u pogledu šire društvene promjene i praktičnog razjašnjenja nekih od temeljnih dihotomija oko kojih se bosanskohercegovačko društvo ideološki polarizira.

Literatura:

Ademović, Nedim. „Ustavni sud Bosne i Hercegovine: Kritički osvrt na poziciju tzv. Ostalih u Ustavu BiH kroz sudsku praksu Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, i Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Djelimična odluka III u predmetu u 5/98. *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*. http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/u-5-98-12209.pdf (pristupljeno 17. 3. 2023).

Evropski sud za ljudska prava. *Presuda u slučaju „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.”* <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-96491%22%5D%7D> (pristupljeno 17. 3. 2023).

Marko, Joseph. „Doprinos presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine daljem razumijevanju sistema zaštite kolektivnih i individualnih prava.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, i Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Marko, Joseph. „Komentar prof. dr. Josepha Marka, sudije izvjestioca u predmetu broj U 5/98 (10. alineja).” U *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici: Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.

Marković, Goran. „Učešće 'Ostalih' u političkim institucijama u BiH.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, i Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Mujkić, Asim. „Ostali – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, i Vajzović, Emir, 75-90. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Sitnić, Admira, i Ždralović, Amila. *Građani/ke u kolektivističkoj ideologiji: Sociološko-pravna analiza „Ostalih” u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Centar za političke studije, 2010.

Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. „Preambula.” U *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici: Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.

Šarčević, Edin. *Ustav iz nužde*. Sarajevo: Rabić, 2010.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX i 79/2022 – Amandmani CX–CXXX.

Ustav Kantona Sarajevo. *Službene novine Kantona Sarajevo*, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII.

Ustav Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 – odluka US BiH.

Vehabović, Faris. „Odnos konstitutivnih naroda, ostalih i manjina, odnosno pitanje zaštite kolektivnih prava.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, i Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. *Službeni glasnik BiH*, br. 12/03, 76/05 i 93/08.

Popis stanovništva, koristan alat bez praktične upotrebe u Bosni i Hercegovini

Pojam i svrha popisa stanovništva. Popis stanovništva (popis) koristi se kao jedan od temeljnih izvora demografskih podataka unutar jednog teritorija, najčešće države. Popis stanovništva, promatran kao alat za demografsko mjerenje, uglavnom se fokusira na rast ili pad broja stanovnika. Popisi stanovništva obično se provode svakih 10 godina, a prikupljeni se podatci uspoređuju s podacima prikupljenim u drugim popisima (ekonomski, stambeni, državni itd.). Dobiveni rezultati služe kao tzv. kalibracijski standard, a daljnji uzorci istraživanja uspostavljaju se na sličan način kako bi dobiveni podatci što bolje odgovarali i sličili stvarnom stanju u društvu.

Popisne procedure i prikupljanje podataka su zakonske kategorije, a imaju značajan utjecaj na niz javnih domena, ne samo unutar državne uprave već i unutar privatnog sektora, kojem je također značajan pregled potražnje javnosti za određenim uslugama ili dobrima. Desetljećima su se važne odluke o javnim financijama, raspodjeli budžeta te dostupnosti javnih usluga donosile na temelju podataka prikupljenih popisom stanovništva koji su dostupni svima i besplatno. To je stoga jer su takvi su podatci bitni za lokalni i nacionalni razvoj. Naime, ovi podatci daju uvid u to kako stanovnici žive i otkrivaju više informacija o tome koja su područja života „nedovoljno” obrađena ili osigurana. Također, neki podatci se ne mogu dobiti na drugi način osim popisima, kao što su podatci o stvarnom prebivalištu ili podatci o tome gdje i koliko često stanovnici putuju i kojim se prijevoznim sredstvima koriste, a koji su ključni za planiranje kapaciteta željezničkih ili autobusnih veza unutar pojedinih regija.

Primjerice, popis stanovništva može pružiti najbolji mogući približni pregled dobne strukture stanovništva, što služi kao pokretač urbanističkog planiranja, izgradnje četvrti, razvoja sustava javnog prijevoza, vrtića, škola, domova za starije osobe, bolnica i službi za njegu, hospicija te pristupačnosti za osobe s invaliditetom itd. Rezultati popisa stanovništva mogu se koristiti i kao temelj za pripremu drugih relevantnih infrastrukturnih i razvojnih planova poput stambenih programa, uslužnih mreža i planiranja industrijskih zona. Primjerice veličina, dostupnost i cijena stanova te broj osoba u kućanstvu mogu ukazati na uvjete života stanovništva te istaknuti četvrti u kojima je problematično pronaći stan i jesu li i zašto porodice prisiljene živjeti u jednom kućanstvu. Podatci o gustoći naseljenosti, karakteru zgrada, sustavima grijanja i slično mogu pomoći u planiranju i dizajnu raznih mapa emisija i samim time i razvoju programa za poboljšanje kvalitete zraka i razvoju energetskih mreža. Popisni podatci mogu se koristiti za procjenu potencijalnih rizika i pripremu najučinkovitijih odluka. To je vidljivo u planiranju protupoplavnih i drugih hitnih operativnih mjera. Dobiveni podatci tako mogu spasiti ljudske živote, pomoći u razvoju usluga u manje razvijenim sredinama, a posljedično i podići životni standard lokalnog stanovništva te podržati poslovne projekte. Popisni podatci

također mogu podržati zapošljavanje promicanjem specifičnih zanimanja (kao što su obrti ili zanati) koja je potrebno unaprijediti unutar tržišta rada ili jačanjem postojećih obrazovnih tečajeva ili tečajeva cjeloživotnog učenja, kao i prilagođavanjem programa obrazovnog sustava u skladu s potrebama tržišta rada. Podatci popisa također mogu unaprijediti izgleda za uspješnu integraciju nacionalnih manjina i stranaca unutar šireg društva, primjerice, utvrđivanjem potrebe za potporom prijeko potrebnim tečajevima jezika i drugim tečajevima za izgradnju vještina, ili osmišljavanjem specifičnih principa smanjenja poreza, ili uspostavljanjem lokalnih manjinskih vijeća (ako se prijeđu minimalni pragovi). Drugim riječima, statistički podatci imaju veliki utjecaj na javnu politiku, jer oblikuju teme za javnu raspravu i pomažu regulirati mnoga područja društvenih aktivnosti.

Porijeklo i razlozi popisa stanovništva. Dostupni povijesni zapisi pokazuju da su se popisi stanovništva provodili još u antičko doba. Babilonci su već bili razvili sustav registracije stanovništva 3800. godine prije Krista, nakon čega su uslijedile slične tehnike popisivanja uspostavljene u Kini, Egiptu, Grčkoj, Rimskom Carstvu i Palestini. Tadašnji popisi stanovništva uglavnom su korišteni u vojne i porezne svrhe. Tijekom Rimske republike, popis se provodio u petogodišnjim intervalima kako bi se registrirali svi slobodni muški građani i bio je kombiniran s popisom imovine (uključujući robove) kako bi se stanovništvo podijelilo na tzv. *curiae*. Rezultati popisa služili su za izbor dužnosnika i ubiranje poreza.

U srednjem vijeku, u vrijeme feudalnih vlastelinstava, monarh koji je bio zainteresiran za provođenje popisa stanovništva, uglavnom u porezne svrhe, često je nailazio na otpor plemstva. Zapisi o tim popisima stanovništva nedostaju, a točni rezultati popisa imanja sačuvani su samo u nekim gradovima. Pouzdani popisi stanovništva diljem Europe nastali su dolaskom apsolutizma i razvojem administrativnog aparata (države i crkve). Prvi takav popis proveden je u Francuskoj 1666. godine, uključujući francuske kolonije u Sjevernoj Americi. Prvi popisi cjelokupnog stanovništva u Europi dogodili su se sredinom 18. stoljeća. Prvi pouzdani popis stanovništva „od vrata do vrata” proveden je 1748. godine u Švedskoj i Pruskoj, a zatim u Finskoj (1749.), Austriji (1754.), Norveškoj i Danskoj (1769.), Švicarskoj (1789.), Sjedinjenim Američkim Državama (dalje i: SAD) i Francuskoj (1790.) i Velikoj Britaniji (dalje i: VB) (1801.). Temeljni principi koji oblikuju standardiziranu metodologiju popisa danas počeli su postupno dobivati oblik upravo u to vrijeme.

Suvremeni tip popisa stanovništva datira iz sredine 19. stoljeća. Pionir metodologije bio je Quetelet, a njegova su načela popisa stanovništva prvi put primijenjena u Belgiji 1846. godine. Praktično iskustvo provođenja popisa bilo je korisno za razvoj statističke metodologije, ali je bilo i puno napora da se utvrde i drugi značajni društveni i ekonomski podatci. Nakon osnivanja Međunarodnog statističkog instituta (1885.), kvaliteta prikupljanja popisnih podataka i analiza rezultata je porasla, a princip usporedivosti podataka na međunarodnoj razini postao je stvarnost. Mehanička centralna obrada podataka (pomoću strojeva za bušenje) uvedena je u drugoj polovici 19. stoljeća. Sheme mehaničkog sortiranja dovele su do daljnjeg produbljanja i poboljšanja klasifikacija podataka. Bušene kartice kasnije su zamijenjene uređajima za čitanje.

Popis u EU. Zahvaljujući Uredbi Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije br. 763/2008 iz 2008. godine danas su sve države članice Europske unije (dalje i: EU) obvezne provoditi redovite popise stanovništva, kuća i stanova. U pojedinim državama članicama EU metode popisa razlikuju se ovisno o nacionalnom zakonodavstvu. Razvoj informatičkih tehnologija utjecao je i na način provođenja popisa, jer se smanjuju troškovi provođenja i povećava se ukupna kvaliteta prikupljanja i analize podataka.

Mnoge zemlje u EU koriste tradicionalnu metodu popisa. Popisivači upisuju podatke u popisne listove, tako što zapisuju odgovore ispitanika, dok neke zemlje koriste metodu samopopisivanja, gdje se popisivači sami upisuju. U nekim zemljama upitnici se distribuiraju poštom i šalju natrag na isti način. Kraće verzije upitnika koriste se za nacionalno popisivanje, dok se duge verzije upitnika koriste samo za odabrani uzorak stanovnika, kućanstava i stanova. Nedostatak ove metode je visoka cijena i ovisnost o potpunoj informiranosti i suradnji stanovništva, zbog čega se provodi u širim vremenskim intervalima i dobiveni rezultati vrlo brzo mogu zastarjeti.

Alternativa klasičnom popisu stanovništva je prikupljanje podataka iz administrativnih izvora. Popis stanovništva na temelju registara koji sadrže sveobuhvatne podatke koristi se u nordijskim zemljama (Island, Danska, Finska, Norveška i Švedska), Nizozemskoj i Austriji. Ovom metodom smanjuje se trošak provođenja popisa stanovništva u cijeloj državi, moguće ga je provesti u kraćem vremenskom intervalu i na taj način dobiti ažurnije podatke. Nedostatak je stalna potreba ažuriranja postojećih podataka u registrima, ograničeni broj prikupljenih informacija koje bi se mogle analizirati te potencijalna zloupotreba evidentiranih podataka. Neke zemlje koriste indeksni popis stanovništva koji sadrži istraživanje na odabranom uzorku stanovništva kako bi se dopunili nedostajući podatci i pružile dodatne informacije o određenim relevantnim temama (primjerice, Nizozemska). Ova je metoda jeftinija od klasičnog općeg popisa, ali nije moguće pouzdano dobiti podatke, čak ni za najmanje teritorijalne jedinice.

Još jedna alternativa klasičnom modelu popisa stanovništva je takozvani rotirajući popis, koji se koristi u Francuskoj. Samo se dio stanovništva popisuje postupno, podatci se prikupljaju kroz dulje razdoblje, a ne samo u odlučujućem trenutku. Prednost ove metode je češće ažuriranje podataka, čak i samo za dio teritorija, te smanjenje opterećenja javnosti. Loša strana je ograničeni kapacitet za usporedbu jer se podatci ne dobivaju za cijelu populaciju u jednom trenutku.

Popis u BiH. Zavod za statistiku Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (dalje i: SR-BiH) izvršio je sve popise stanovništva u preddejtonskoj BiH. Tijekom popisa stanovništva 1971., 1981. i 1991. prikupljeni podatci o poljoprivredi bili su ograničeni. Posljednji popis poljoprivrede u SRBiH obavljen je 1960. Ovi rezultati kasnije su korišteni u istraživanju stočnog fonda. To znači da je posljednji potpuni popis poljoprivrede u BiH proveden prije više od 50 godina.

Posljednji i jedini postdejtonski popis stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini (BiH) proveden je od 1. do 15. 10. 2013. godine, točno 22 godine nakon posljednjeg

popisa stanovništva provedenog 1991. godine. Proveden je temeljem Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH („Službeni glasnik BiH”, 10/12 i 18/13), Zakona o organizaciji i provođenju popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u RS-u („Službeni glasnik RS”, 70/12 i 39/13) i na temelju Metodologije za pripremu, organizaciju i provedbu Popisa stanovništva, kućanstava i stanova u BiH (2013.). Popis stanovništva 2013. godine provele su tri statističke institucije u suradnji s drugim zakonom ovlaštenim tijelima i organizacijama, odnosno Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS) za područje Brčko distrikta (dalje i: BD), Republički zavod za statistiku Republike Srpske (RZS) za područje RS-a i Federalni zavod za statistiku (FZS) za područje FBiH. Rezultati Popisa objavljeni su polovicom 2016. Rezultati su dostupni *online*, a pokrivaju sljedeća područja: demografiju; obrazovanje; ekonomsku aktivnost; zgrade, stanove, životne uvjete; te strukturu kućanstva i porodicu. Ostali podaci dostupni su iz drugih godišnjih statističkih istraživanja: vitalna statistika – rođeni, umrli, sklopljeni i razvedeni brakovi; te migracijska statistika – unutarnja migracijska kretanja, kao i međunarodna migracija.

Popisivači su koristili klasičnu metodu popisivanja (intervjui licem u lice) i obradili dobivene podatke u skladu s Međunarodnim standardima za popise stanovništva i stambenog fonda definiranim od strane Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) i Eurostata, odobrenim od strane Konferencije europskih statističara i Preporukama za stanovništvo i stanovanje iz 2010., Uredbom (EZ) 763/2008 o popisima stanovništva i stambenog fonda i provedbenim mjerama; Uredbom (EZ) 1201/2009 te drugi značajnim standardima definiranim Konvencijom Vijeća Europe o zaštiti pojedinaca u vezi s automatskom obradom osobnih podataka. Agencija za statistiku BiH uvela je statistički registar prostornih jedinica za BiH, a njegovo redovno ažuriranje temelji se na podacima dobivenim od organa oba entiteta i BD-a koji prema posebnoj nadležnosti vode jedinstvene registre prostornih jedinica.

Popis stanovništva iz 2013. godine pokazao se kao kamen spoticanja u nekim važnim događajima u BiH, posebno onima koji se tiču izbora i Izbornog zakona BiH. Nakon dugotrajnih etničkih obračuna, u predmetu Ljubić iz 2016., Ustavni sud BiH je Uputom koju je donijela Centralna izborna komisija BiH uveo podjelu mandata na temelju posljednjeg popisa stanovništva iz 2013. godine, umjesto popisa iz 1991. godine. Važno je da usporedba popisa iz 1991. i popisa iz 2013. naglašava razlike u etničkom sastavu prije i nakon sukoba 1992–1995. Usporedba dvaju popisa stanovništva pokazuje da je etnička pripadnost postala teritorijalno ukorijenjena, što ima posljedice na podjelu mandata. Osim toga, popis ostaje neiskorišten za bilo koju od gore navedenih svrha.

Literatura:

Agencija za statistiku BiH. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova u BiH, 2013 konačni rezultati*. 2016. <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>
Federalni zavod za statistiku FBiH. „Zanimljivosti o popisu.” <https://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/zanimljivosti-oko-popisa-i-ostalo-2/>

- Hasić, Jasmin, i Sijamija, Mahir. „Stable and state subsidized party membership in Bosnia and Herzegovina.” In *Party Members and Their Importance in Non-EU Countries*. Edited by Iancu, Alexandra, Gherghina Sergiu, and Soare, Sorina. Routledge, 2018.
- Karabegović, Dženeta, i Hasić, Jasmin. „Protection and Promotion of BiH’s Citizens’ Interests Abroad: Foreign Policy Relations with Diaspora.” In *Bosnia and Herzegovina’s Foreign Policy Since Independence*. 2019.
- Martinović, Ante. „Stanovništvo Bosne i Hercegovine.” *Kalendar Napredak*, 1. 1. 1927. <http://www.infobiro.ba/article/863909>.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. „The Bonn Powers in Bosnia and Herzegovina: Between a Rock and a Hard Place.” *ConstitutionNet*, November 29, 2022. https://constitutionnet.org/news/bonn-powers-bosnia-and-herzegovina-between-rock-and-hard-place?fbclid=IwAR3ZNFuTQFSZaCRpiD9tt0RbValiXsXjFUH2P-Vbrj3jIs0e0i_jW6Z6xI.
- Visoka, Gezim, i Gjevori, Elvin. „Census Politics and Ethnicity in the Western Balkans.” *East European Politics* 29:4 (2013).
- Wolff, Stefan. *Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-Governance in Contemporary Conflict Settlements*. Ethnopolitics 8:1 (2009).
- Woelk, Jens, i Sahadžić, Maja. „Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina.” *Verfassungsblog*, October 7, 2022. <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/?fbclid=IwAR2cTk1D3loECbviYvGHZMXARGOJByf9OKFJo8ofBirRbc23>.
- Zwierzchowski, Jan, i Tabeau, Ewa. „The 1992–1995 War in Bosnia and Herzegovina: Census-based multiple system estimation of casualties’ undercount.” Presented at the *International Research Workshop on “The Global Costs of Conflict”*. Berlin: The Households in Conflict Network (HiCN) – The German Institute for Economic Research, 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/7760/022b84647f680b26d3d628f34afb70ce8122.pdf>.

Grane vlasti

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini

Izvršnu vlast na nivou Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) vrše dvije političke institucije: Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Savjet ministara Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo je kolektivni šef države i njegova uloga kao institucije izvršne vlasti obilježena je ovom ustavnom i političkom ulogom. Ono ne učestvuje u svakodnevnom izvršavanju zakona, već u oblikovanju određenih politika iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, predstavljanju države i oblikovanju politika u oblastima iz njegove nadležnosti.

Iako je *Predsjedništvo* šef države, njegove *nadležnosti* su relativno široke, budući da je, prema članu V 3 Ustava Bosne i Hercegovine, nadležno, između ostalog, da oblikuje spoljnu politiku Bosne i Hercegovine, imenuje ambasadore, predstavlja Bosnu i Hercegovinu u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama, podnosi prijavu za članstvo u njima, ratifikuje međunarodne ugovore i dr. Kako nadležnosti Predsjedništva nisu navedene u jednoj ustavnoj odredbi, što nije dobro rješenje, potrebno je analizirati sav tekst Ustava kako bismo se upoznali sa njima. Druge ustavne odredbe propisuju i neke druge nadležnosti, kao što je imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara ili predlaganje budžeta Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo je dobilo nove nadležnosti nakon što su neke nadležnosti s entiteta prenesene državi, kao što je bio slučaj s odbranom. Dakle, nadležnosti Predsjedništva šire su nego što bi se moglo zaključiti iz teksta Ustava.

Predsjedništvo ima značajne nadležnosti u oblastima spoljne politike, odbrane, budžeta, dok njegove nadležnosti u drugim oblastima politike nisu toliko snažne. Ono može da formuliše stavove o različitim pitanjima. Međutim, nema nadležnost da donosi pravno obavezujuće akte koji podrazumijevaju stvaranje pravnog sistema. Ima pravo predlaganja zakona iako ga vrlo rijetko koristi, dok je izvršavanje zakona u rukama Savjeta ministara.

Sastav Predsjedništva odražava prirodu društva i tragični ratni sukob u bliskoj prošlosti. Stoga, njegov karakter kao kolektivnog tijela sastavljenog od tri člana bio je ne samo sasvim prirodan već i neophodan. Usklađen je sa političkim režimom konsocijativne demokratije koja je konstitucionalizovana u segmentiranom društvu i rascjepkanoj državi. Ustavno rješenje prema kojem jedan član, Srbin, mora biti direktno biran u Republici Srpskoj (RS), dok Bošnjak i Hrvat moraju biti direktno birani u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), bilo je odraz prirode ustavnih sistema entiteta, u smislu da je Federacija Bosne i Hercegovine bila entitet Hrvata i Bošnjaka, dok je Republika Srpska bila entitet Srba. Koncept entiteta kao isključivo „etničkih” baza zvanično je ukinut kroz odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, po kojima je koncept „konstitutivnosti” proširen na cjelokupnu državnu teritoriju. Nekoliko presuda Evropskog suda za ljudska prava, počevši od predmeta *Sejdić i Finci protiv Bosne i*

Hercegovine (2009), utvrdile su pravnu i političku obavezu Bosne i Hercegovine da promijeni Ustav i Izborni zakon, kako bi svim građanima u oba entiteta formalno bilo omogućeno da budu izabrani u Predsjedništvo. Prema ovim presudama, diskriminacija postoji jer nemaju svi građani jednako pasivno biračko pravo na izborima za Predsjedništvo. Uprkos određenim političkim naporima, ustavno rješenje još uvijek nije pronađeno.

Problem se javlja prilikom razmatranja pitanja legitimiteta članova Predsjedništva, imajući u vidu prirodu načina njihovog izbora. Javlja se dilema da li članovi Predsjedništva predstavljaju građane ili svoje konstitutivne narode. Prema jednom mišljenju, koje zastupa i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, članovi Predsjedništva predstavljaju sve građane jer se biraju neposredno. Prema suprotnom mišljenju, oni predstavljaju svoje konstitutivne narode. Oba mišljenja imaju logičku osnovu. Prvo mišljenje se zasniva na činjenici da članove Predsjedništva biraju građani, pri čemu nije moguće dokazati da li ih biraju birači koji pripadaju jednom ili drugom konstitutivnom narodu ili grupi Ostalih. Suprotno mišljenje ne zasniva se samo na činjenici da članovi Predsjedništva pripadaju trima konstitutivnim narodima. Ovo mišljenje proizlazi iz: 1) istorijskih, društvenih i političkih razloga za uvođenje tročlanog Predsjedništva; 2) činjenice da članovi Predsjedništva moraju pripadati različitim narodima; 3) načina odlučivanja Predsjedništva. Ako namjera ustavotvorca nije bila da garantuje legitimno predstavljanje tri konstitutivna naroda u Predsjedništvu, ono i ne mora biti kolegijalni organ. S druge strane, ako član Predsjedništva koristi pravo veta na određene odluke, odluku o spornom pitanju mora donijeti Narodna skupština Republike Srpske ili bošnjački ili hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Ako član Predsjedništva predstavlja sve građane, o spornoj odluci, na koju je stavio veto ne bi trebalo da se izjašnjavaju samo bošnjački ili samo hrvatski delegati, već barem Dom naroda u cjelini.

Predsjedništvo ima predsjedavajućeg koji je samo *primus inter pares*. Članovi Predsjedništva rotiraju se svakih osam mjeseci na funkciji predsjedavajućeg. Predsjedništvo o svim pitanjima *odlučuje* kao kolegijalni organ. Neke odluke moraju biti usvojene konsenzusom i one su izričito navedene u Ustavu. Ako o ovim pitanjima nema konsenzusa, odluke se mogu donositi većinom, ali u tom slučaju član koji je glasao protiv odluke ima pravo veta. Njegov veto je suspenzivni. O svim ostalim pitanjima Predsjedništvo odlučuje većinom glasova (dva prema jedan). Razlog za ovakvo rješenje je što će druga institucija (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) donijeti konačnu odluku o pitanju koje je Predsjedništvo razmatralo, tako da ne predstavlja ozbiljan politički problem ako se odluka donese protivno političkoj volji jednog člana Predsjedništva. Na primjer, Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara i usvaja nacrt budžeta većinom glasova. Međutim, obje odluke moraju konačno biti usvojene od strane Parlamentarne skupštine (ili jednog od njenih domova).

Druga institucija izvršne vlasti je *Savjet ministara Bosne i Hercegovine*. U Ustavu nije izričito određen kao vlada, ali su mu povjerena tradicionalna vladina ovlašćenja. U članu 2. Zakona o Savjetu ministara određen je kao organ izvršne vlasti koji svoja prava i dužnosti vrši kao izvršne funkcije. Ustavne odredbe o Savjetu nalaze se u članu V Ustava koji je najvećim dijelom posvećen Predsjedništvu. Ovakva struktura Ustava nam pokazuje da je namjera ustavotvorca

bila da se Predsjedništvu da istaknutija uloga kao nosiocu izvršne funkcije. Članom V 4 Ustava propisano je da je Savjet odgovoran za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine, što znači da nije izvršni organ isključivo Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva. Njegove *nadležnosti* su rasle tokom godina. Postao je najvažniji nosilac zakonodavne inicijative na državnom nivou, budući da je predložio ogromnu većinu zakona koje je usvojila Parlamentarna skupština. S druge strane, izvršenje zakona je i odgovornost Savjeta jer pod svojom kontrolom ima relativno razvijen sistem organa uprave. Broj ministarstava je tokom vremena značajno porastao. Na samom početku postojala su samo tri ministarstva. Njihov broj je porastao na šest, pa na osam, a zatim na devet. Razlog za to treba tražiti u činjenici da je država tokom vremena dobila nove nadležnosti, što je dovelo do stvaranja novih institucija na državnom nivou.

Savjet ministara se *sastoji* od predsjedavajućeg i devet ministara. Svaki ministar ima zamjenika (samo ministar odbrane ima dva zamjenika, iz dva različita konstitutivna naroda). Zamjenici ministara nisu članovi Savjeta. Svaki zamjenik ministra pripada drugom konstitutivnom narodu u odnosu na ministra. Ustav sadrži samo odredbu koja propisuje da najviše dvije trećine svih ministara neće biti iz Federacije Bosne i Hercegovine. Članom 6. Zakona o Savjetu ministara propisano je da konstitutivni narodi moraju biti ravnopravno zastupljeni u sastavu ove institucije. Najmanje jedno mjesto će biti garantovano Ostalima ili će generalni sekretar Savjeta pripadati ovoj grupi.

Postupak imenovanja Savjeta počinje imenovanjem predsjedavajućeg od strane Predsjedništva. Ono vrši imenovanje većinom glasova. Imenovanje mora da odobri Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Predsjedavajući imenuje ministre i zamjenike ministara čije imenovanje takođe mora odobriti Predstavnički dom Parlamentarne skupštine.

Iako je Savjet velika koalicija, koju čine političke stranke svih konstitutivnih naroda, ovakav način njegovog imenovanja mogao bi za ishod imati situaciju u kojoj politička stranka ili koalicija za koju glasa većina pripadnika jednog konstitutivnog naroda nije predstavljena u Savjetu. Ovakav ishod mogao bi donekle ili čak presudno uticati na odnos između Parlamentarne skupštine i Savjeta, jer bi bilo moguće da Parlamentarna skupština u značajnoj mjeri ne usvoji prijedloge Savjeta (to je jednim dijelom posljedica isključivanja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH iz postupka imenovanja Savjeta ministara). Razlike u načinu odlučivanja u ovim institucijama, kao i mogućnost da se u sastavu Savjeta nađe politička elita koja predstavlja samo manjinu konstitutivnog naroda, dovode do toga da je relativno visok procenat prijedloga zakona koji su potekli od Savjeta, ali ih je Parlamentarna skupština odbila.

Savjet je politički *odgovoran* Parlamentarnoj skupštini koja ima pravo da mu izglasa nepovjerenje. Činjenica da je Savjet odgovoran pred oba doma znači da je ustavotvorac imao namjeru da učvrsti njegovu političku poziciju, jer nije lak zadatak uvjeriti članove oba doma da mu izglasaju nepovjerenje. Predsjedništvo ima pravo da predloži Parlamentarnoj skupštini smjenu predsjedavajućeg Savjeta. Ako Parlamentarna skupština prihvati prijedlog, Savjet podnosi ostavku.

Savjet *donosi odluke* na dva načina, u zavisnosti od toga da li je odluka konačna, ili druga institucija donosi konačnu odluku o prijedlogu Savjeta. Ako Savjet donese akt koji nakon toga mora usvojiti Parlamentarna skupština, akt će donijeti većina prisutnih i glasalih članova. Budući da Savjet ne donosi konačni akt, nema razloga za strah od donošenja odluke običnom većinom. Međutim, drugačije je sa konačnim odlukama, odnosno sa onim aktima koje donosi isključivo Savjet. U ovim slučajevima, odluke moraju biti usvojene konsenzusom prisutnih i glasalih članova. Ako nije moguće postići konsenzus, odluke se usvajaju većinom prisutnih i glasalih članova, pod uslovom da najmanje jedan član iz svakog konstitutivnog naroda glasa za prijedlog. Ovaj način odlučivanja treba da ispuni dva cilja: da omogući relativno efikasno donošenje odluka i da garantuje da se odluke neće donositi bez saglasnosti barem minimalnog broja ministara iz svakog konstitutivnog naroda.

Izvršna vlast u entitetima organizovana je na sasvim različite načine. Budući da entiteti imaju pravo na samoorganizovanje, nije neobično da njihove organizacije državne vlasti imaju različite karakteristike. Ovo posebno važi za izvršnu vlast, jer Republika Srpska ima polupredsjednički sistem, a Federacija parlamentarni (mada neki autori smatraju da i ona ima polupredsjednički sistem).

Izvršnu vlast čine dvije političke institucije u oba entiteta: predsjednik (i dva potpredsjednika) i vlada. Međutim, postoje značajne razlike. U Republici Srpskoj, predsjednik i dva potpredsjednika Republike biraju se neposredno, dok ih u Federaciji bira Parlament. Ovo utiče na nadležnost i odgovornosti predsjednika. U oba entiteta predsjednik i potpredsjednici moraju pripadati trima konstitutivnim narodima.

Predsjednik Republike Srpske bira se relativnom većinom, kao što je to slučaj i sa članovima Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Dakle, nema izbora u dva kruga. To pojednostavljuje izborni sistem, ali istovremeno utiče na legitimitet izabranog predsjednika (kao i članova Predsjedništva) ako je izabran sa malom razlikom, posebno kada je velika apstinencija birača.

Predsjednik i potpredsjednici Federacije biraju se u oba doma Parlamenta. Kandidata može predložiti grupa od 11 poslanika Doma naroda koji pripadaju konstitutivnom narodu kome pripada i kandidat koga predlažu. Predstavnički dom glasa za listu sastavljenu od tri kandidata, od kojih svaki pripada različitom konstitutivnom narodu. Nakon što Predstavnički dom usvoji listu, mora je usvojiti i Dom naroda. U oba doma listu kandidata mora da izglasa većina prisutnih i glasalih poslanika, odnosno delegata. Izabrani kandidati odlučuju koji će od njih biti predsjednik. Ako ne mogu postići konsenzus o ovom pitanju, Predstavnički dom će izabrati predsjednika.

Ustavne odredbe o *odgovornosti* različite su u entitetima. Dok je predsjednik Republike Srpske odgovoran biračima, koji ga mogu direktno opozvati, u Federaciji predsjednika može razriješiti Ustavni sud Federacije, na prijedlog dvotrećinske većine poslanika, odnosno delegata domova Parlamenta. U Republici Srpskoj, predsjednik Republike može biti opozvan iz bilo kojeg razloga, što znači da ga birači mogu opozvati iz političkih ili pravnih razloga. Postupak

opoziva mora biti propisan zakonom, što nije slučaj u posljednjih dvadeset godina. U Federaciji Bosne i Hercegovine, predsjednik može biti smijenjen ako prekrši zakletvu ili je nedostojan za obavljanje funkcije. Ista pravila važe za potpredsjednike.

U Republici Srpskoj, potpredsjednici Republike nemaju samostalne *nadležnosti*. Oni samo pomažu predsjedniku Republike, a jedan od njih zamjenjuje ga ako privremeno ne može da obavlja funkciju. U Federaciji je drugačije. Predsjednik ne može obavljati neke od najvažnijih nadležnosti bez saglasnosti oba potpredsjednika, kao što je imenovanje i razrješenje Vlade Federacije, predlaganje amandmana na Ustav Federacije, imenovanje sudija Ustavnog suda Federacije, raspuštanje jednog ili oba doma Parlamenta Federacije.

Predsjednik Republike Srpske ima široke nadležnosti, iako vršenje nekih od njih zavisi od političkih okolnosti. Predsjednik ima pravo predlaganja zakona iako ga rijetko koristi. Ima pravo da raspusti Narodnu skupštinu. Iako ga gotovo nikada ne koristi, to se desilo jednom, 1997. godine, kada je predsjednik Republike iskoristio ovo pravo iz potpuno političkih razloga, budući da Ustav to pravo ne ograničava u pogledu razloga za njegovo korišćenje. Predsjednik također ima pravo veta na zakone usvojene u Narodnoj skupštini. To je suspenzivni veto, nakon čijeg ulaganja Narodna skupština može usvojiti prijedlog zakona istom većinom (apsolutnom većinom svih poslanika) kao i kada ga je prvi put usvojila. Predsjednik Republike predlaže kandidata za predsjednika Vlade. U određenim i ograničenim okolnostima, predsjednik Republike može smijeniti predsjednika Vlade, što za posljedicu ima ostavku Vlade. Predsjednik Republike predstavlja Republiku u međunarodnim odnosima. Osim toga, nadležan je za predlaganje Narodnoj skupštini kandidata za sudije Ustavnog suda Republike Srpske.

U Federaciji, predsjednik ima pravo predlaganja zakona, iako nema pravo veta na zakone. Predsjednik ima pravo da raspusti Parlament samo u nekoliko tačno određenih situacija. Imenuje i razrješava Vladu i predlaže kandidate za sudije Ustavnog suda Federacije, iako mu je za ove odluke potrebna saglasnost oba potpredsjednika. Imenovanje Vlade ima ograničene političke posljedice jer Predstavnički dom mora odobriti ovo imenovanje.

Vlade oba entiteta imaju po 17 članova, a sastavljene su po formuli „8+5+3”. U Federaciji, osam ministara su Bošnjaci, pet su Hrvati, dok su tri Srbi. U Republici Srpskoj, osam ministara su Srbi, pet su Bošnjaci, dok su tri Hrvati. Jedan ministar može pripadati Oostalima, ali bi u tom slučaju najbrojniji konstitutivni narod imao sedam ministara. Načini izbora entitetskih vlada donekle su različiti. U Republici Srpskoj, predsjednik Republike predlaže samo kandidata za predsjednika Vlade, dok ovaj predlaže sastav Vlade. Narodna skupština ne glasa za svakog kandidata, već za Vladu u cjelini. U Federaciji, predsjednik imenuje Vladu u cjelini, uz saglasnost potpredsjednika. Nakon toga, Predstavnički dom mora odobriti ovo imenovanje.

U Republici Srpskoj, Vlada je politički *odgovorna* Narodnoj skupštini koja ima pravo da joj izglasa nepovjerenje, nakon čega Vlada mora podnijeti ostavku. Međutim, na Vladu može uticati i predsjednik Republike jer može da smijeni predsjednika Vlade u određenim i relativno precizno određenim slučajevima. U Federaciji postoji dvostruka odgovornost Vlade. Može

je razriješiti predsjednik Federacije, uz saglasnost oba potpredsjednika, a moguće je i da joj Parlament izglasa nepovjerenje.

Oba entitetska ustava propisuju ne samo kolektivnu političku odgovornost vlada već i individualnu političku i pravnu odgovornost predsjednika vlada, kao i ministara.

Entitetske vlade imaju suštinski iste *nadležnosti*. One su glavni tvorci politika i imaju monopol u vršenju zakonodavne funkcije budući da predlažu gotovo sve usvojene zakone. One takođe predlažu budžete, budući da ovo pravo osim njih nema nijedna druga institucija. Vlade izvršavaju zakone, što je važnija nadležnost nego što bi se moglo zaključiti na prvi pogled. One usklađuju i koordiniraju rad ministarstava i drugih organa uprave, postavljaju i razrješavaju funkcionere u organima uprave i dr. Kada su u pitanju nadležnosti Vlade Federacije BiH, one su kompleksnije postavljene u odnosu na nadležnosti Vlade RS, zbog složenije unutrašnje organizacije Federacije BiH, odnosno postojanja isključivih i podijeljenih nadležnosti između Vlade FBiH i vlada kantona.

Literatura:

Ademović, Nedim, Joseph, Marko, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo: Službeni glasnik – University Press, 2012.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.

Miljko, Zvonko. *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, 2006.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Steiner, Christian, Ademović, Nedim, et al. *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini

Zakonodavstvo u najširem smislu podrazumijeva donošenje opštih i imperativnih pravnih akata, a u užem i stručnom smislu znači donošenje zakona od strane predstavničkog tijela. Zakonodavstvo je također jedna od grana ili funkcija državne vlasti. Pod pojmom legislativa ili zakonodavstvo podrazumijeva se i ustavno-zakonodavna djelatnost, budući da je praksa u većini savremenih demokratskih država da isto predstavničko tijelo uz zakonske stvari i ustavne norme, u pravilu u različitim postupcima sa strožijim uslovima za donošenje ustavnih normi. Načela narodnog suvereniteta i predstavničke demokratije predstavljaju temeljna načela iz kojih se izvodi i oblikuje organizacija cjelokupne državne vlasti, a posebno ustavno-zakonodavne, gdje u zakonodavno tijelo ulaze predstavnici građana direktno izabrani na demokratskim višestranačkim izborima. U vezi s tim, ustavno-zakonodavna djelatnost predstavlja najvišu državnu djelatnost te se određuje kao suverena djelatnost, a državni organ – parlament se smatra najvišim, suverenim organom.

Predstavničko tijelo (parlament, skupština, sabor) kao ustavno-zakonodavni organ predstavlja ustavnu i političku instituciju sastavljenu od jednog ili dva doma sa relativno velikim brojem članova koja obavlja poslove odlučivanja o osnovnim društvenim i političkim pitanjima unutar državne zajednice u kojoj je uspostavljena. Struktura i sastav predstavničkog tijela trebali bi da predstavljaju refleksiju državnog uređenja i stanovništva koje predstavljaju. U federalnim državama predstavnička tijela su gotovo bez izuzetka dvodomna, pa se u pravilu u gornjem domu izražava predstavništvo federalnih jedinica, a u donjem domu predstavljeni su građani federacije (SAD, Njemačka, Švicarska). Dvodomna struktura može biti i rezultat specifičnog oblikovanja i evolucije predstavničkog tijela (Dom lordova u Velikoj Britaniji). U državama sa etnički heterogenom strukturom stanovništva, u zakonodavnom tijelu mogu biti i predstavnici etničkih grupa u kombinaciji sa federalnim uređenjem (Belgija).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) predstavlja osnovni zakonodavni organ u Bosni i Hercegovini. U entitetima su uspostavljena dva entitetska zakonodavna tijela – u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje i: FBiH) dvodomni Parlament Federacije BiH i u Republici Srpskoj (dalje i: RS) Narodna skupština RS, pri čemu unutar Federacije BiH djeluje 10 kantonalnih skupština, a zakonodavna ovlaštenja posjeduje i Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (dalje i: BD BiH).

Zakonodavna vlast na nivou Bosne i Hercegovine. *Parlamentarna skupština BiH* (dalje i: PSBiH) je dvodomno tijelo koje se sastoji od Predstavničkog doma kao donjeg (prvog) doma i Doma naroda kao gornjeg (drugog) doma. Struktura i naziv domova PSBiH indiciraju da domovi predstavljaju različite interese te da se biraju na različite načine.

Predstavnički dom PSBiH (dalje i: PDPSBiH) ima 42 člana koja se biraju direktnim putem od strane građana, i to 28 sa teritorije Federacije BiH i 14 sa teritorije RS (član IV/2 Ustava BiH). Ustavom je utvrđeno da većina svih članova izabranih u PDPSBiH čini kvorum (22 člana). Mandat izabranih zastupnika iznosi četiri godine, a Ustavom nije predviđeno prijevremeno raspuštanje izabranog saziva. Djelovanje unutar PDPSBiH organizirano je kroz klubove političkih stranaka, a ne na temelju etničke pripadnosti kao u Domu naroda PSBiH. Radna tijela čine kolegij koji čine predsjedavajući i dva zamjenika iz tri konstitutivna naroda, te stalne i privremene komisije.

Dom naroda PSBiH se sastoji od 15 delegata, od kojih se dvije trećine (pet Bošnjaka i pet Hrvata) biraju iz Federacije BiH, a pet delegata iz Republike Srpske, koji svi dolaze iz srpskog naroda. Hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz FBiH biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH, dok delegate iz RS bira Narodna skupština RS. Devet članova Doma naroda PSBiH čini kvorum, ali pod uslovom da su prisutna najmanje tri delegata iz svakog konstitutivnog naroda (član IV/1.b) Ustava BiH. Delegati se biraju na mandat od četiri godine. Radna tijela Doma naroda PSBiH su Kolegij, koji se formira prema istom principu kao kolegij PDPSBiH, te stalne i privremene komisije. U Domu naroda PSBiH djeluju tri kluba konstitutivnih naroda kao osnovni akteri zakonodavnog postupka i drugih nadležnosti Doma naroda. Dom naroda PSBiH može biti raspušten odlukom Predsjedništva ili samog doma pod uslovom da je odluka Doma donesena većinom glasova delegata, a koja uključuje većinu glasova delegata iz najmanje dva naroda. Predsjedništvo odluku o raspuštanju treba nastojati da usvoji konsenzusom, a ako ne uspiju, dovoljno je da za nju glasaju dva člana Predsjedništva.

Odluke se u oba doma donose većinom glasova onih koji su prisutni i koji glasaju (uz poštivanje kvoruma), ali uz ograničenje vezano za pravilo o tzv. entitetskom glasanju (vidi: Veto). Dom naroda PSBiH u kojem su predstavljeni konstitutivni narodi raspolaže i posebnim ustavnim institutom – zaštita vitalnog nacionalnog interesa (vidi: Veto) koji predstavlja tzv. etnički veto. U vršenju zakonodavne nadležnosti PDPSBiH i Dom naroda PSBiH su ravnopravni te se svi zakoni donose saglasnošću oba doma.

Nadležnosti PSBiH definisane su članom IV/4 Ustava BiH i to su: donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija prema Ustavu BiH (vidi: Podjela nadležnosti); odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH; odobravanje budžeta za institucije BiH; odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora; ostala pitanja koja su potrebna da se provedu dužnosti države ili pitanja koja su joj dodijeljena sporazumom entiteta. Članom X Ustava Parlamentarna skupština je definirana kao institucija nadležna za reviziju Ustava BiH, a predviđenom procedurom utvrđeno je da se amandmani na Ustav usvajaju odlukom Parlamentarne skupštine BiH uz kvalifikovanu većinu u PDPSBiH koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali. Parlamentarna skupština BiH uz nabrojane nadležnosti raspolaže i izbornom i nadzornom funkcijom. U odnosu na izbornu funkciju najvažnije ovlaštenje PDPSBiH je davanje odobrenja za imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara te odobrenja za imenovanje Vijeća

ministara. Također PSBiH vrši izbor Ombudsmana BiH i članova Centralne izborne komisije BiH. Parlamentarna skupština BiH u odnosu na Vijeće ministara vrši i nadzornu ulogu, koja se ogleda u pravu zastupnika i delegata da postavljaju zastupnička pitanja, pokrenu proces interpelacije i prava da izglasaju nepovjerenje Vijeću ministara. Nadzorna funkcija ogleda se i u obavezi izvršne vlasti da Parlamentarnoj skupštini podnese izvještaj o izvršenju budžeta, kao i u pravu Parlamentarne skupštine da taj izvještaj prihvati ili odbije.

Zakonodavna vlast u entitetima. Zakonodavnu vlast u Federaciji BiH vrši *Parlament FBiH*, dvodomno predstavničko tijelo koje čine Predstavnički dom (donji dom) i Dom naroda (gornji dom). Predstavnički dom Parlamenta FBiH ima 98 poslanika koji se biraju na izborima neposredno od strane građana. Dom naroda Parlamenta FBiH se sastoji od 80 delegata, od kojih po 23 delegata dolazi iz reda svakog konstitutivnog naroda, a 11 delegata iz reda Ostalih. Delegates Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Poslanici u Predstavničkom domu i delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH se biraju na mandat od četiri godine, izuzev u slučaju raspuštanja Predstavničkog doma ili Doma naroda u skladu sa Ustavom FBiH. Parlament FBiH ima nadležnosti utvrđene članom 20. Ustava FBiH (između ostalog to su: izbor predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, potvrda imenovanja Vlade FBiH, donošenje zakona, donošenje budžeta FBiH i dr.). Ukoliko Ustavom FBiH nije drugačije utvrđeno, odluke Parlamenta FBiH zahtijevaju potvrdu oba doma. Ustavom FBiH je uređena posebna procedura za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, koja se sprovodi u Domu naroda Parlamenta FBiH.

Kantonalne skupštine su jednodomna predstavnička tijela izabrana direktnim putem na teritoriji cijelog kantona. Broj zastupnika u kantonalnim skupštinama nije isti za sve kantone, već može varirati od 20 do 35 zastupnika, zavisno od broja birača upisanih u Centralni birački spisak. Kantonalne skupštine nadležne su za usvajanje kantonalnog ustava i kantonalnog zakonodavstva, donošenje budžeta kantona, potvrđivanje i opoziv kantonalnih vlada i dr. U kantonalnim skupštinama djeluju i klubovi konstitutivnih naroda koji mogu pokrenuti proceduru za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u odnosu na akte koje usvaja skupština.

Zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrši *Narodna skupština RS*, koja ima 83 narodna poslanika koji se biraju na izborima neposredno od strane građana. Poslanici u Narodnoj skupštini RS se biraju na mandat od četiri godine, izuzev u slučajevima raspuštanja, skraćanja ili produženja mandata u skladu sa Ustavom RS. Narodna skupština RS odlučuje većinom glasova od ukupnog broja poslanika, osim ako je Ustavom RS predviđena posebna većina. Narodna skupština RS odlučuje o pitanjima utvrđenim članom 70. Ustava RS, kao što su: promjena Ustava, donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata, donošenje plana razvoja, prostornog plana, budžeta i završnog računa, raspisuje republički referendum, bira, imenuje i razrješava funkcionere, kontrolise rad Vlade RS i drugih organa koji su joj odgovorni. Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti donese odluku nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu. Pored Narodne skupštine RS, od 29. aprila 2003. godine konstituisano je Vijeće naroda RS, kao dopunski vršilac zakonodavne vlasti u

RS, i to u vezi sa zaštitom vitalnih nacionalnih interesa, po proceduri propisanoj Ustavom RS. Vijeće naroda RS ima ukupno 28 delegata, i to po osam delegata koji dolaze iz reda svakog od konstitutivnih naroda te četiri delegata iz reda Ostalih naroda. Zakoni, propisi i drugi opšti akti koje izglasa Narodna skupština RS stupaju na snagu po ustavom propisanom postupku, pod uslovom da tim zakonima, propisima i opštim aktima nisu povrijeđeni vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda.

Skupština BD BiH vrši zakonodavnu vlast u Brčko distriktu BiH. Skupština BD BiH ima 31 poslanika, od kojih dva poslanika predstavljaju nacionalne manjine u BD BiH. Poslanici se biraju na izborima neposredno od strane građana, na mandat od četiri godine. Skupština BD BiH ima brojne nadležnosti, kao što su: usvajanje Statuta BD BiH, donošenje zakona, Poslovnika o radu, budžeta, izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Skupštine BD BiH i gradonačelnika BD BiH te davanje saglasnosti na imenovanja zvaničnika, nadzor nad radom Vlade BD BiH i cjelokupne uprave Distrikta, a naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima. Odluke Skupštine BD BiH se usvajaju većinom glasova, a Statutom BD BiH se uređuju slučajevi u kojima je potrebna kvalifikovana (3/5) većina glasova te mehanizam sprečavanja preglasavanja, kojima se štite interesi konstitutivnih naroda u BD BiH.

Nekoliko napomena. Struktura PSBiH djelimično odstupa od standarda u uporednom ustavnom pravu u odnosu na većinu složenih država, što je uslovljeno specifičnim okolnostima nastanka bosanskohercegovačkog federalizma i usvojenim modelom konsocijacijske demokratije, po pravilu karakterističnim za federacije sa heterogenom etno-lingvističkom strukturom (Belgija). U uporednom ustavnom pravu federalnih država postoji mnoštvo različitih modela organizacije zakonodavnog tijela, ali se uz sve različitosti mogu izdvojiti dva temeljna modela. Prvi model odgovara SAD, gdje su sve federalne jedinice, bez obzira na veličinu i broj stanovništva, jednako predstavljene u gornjem domu zakonodavnog tijela, a drugi model jeste njemački, gdje federalne jedinice imaju različit broj predstavnika u gornjem domu (3–6) u odnosu na broj stanovnika. Druga razlika je u korelaciji između načina izbora predstavnika gornjeg doma i ovlaštenja kojim raspolaže. Naime, u državama gdje se članovi oba doma biraju direktno od strane građana (SAD), domovi su u pravilu ravnopravni u zakonodavnoj funkciji. U slučaju kada članovi gornjeg doma nemaju direktan izborni legitimitet, već ih delegiraju federalne jedinice, zakonodavna ovlaštenja su im ograničena i u pravilu svedena na zaštitu interesa federalnih jedinica (Njemačka). U BiH se može uočiti kombinacija ova dva modela (kombinovani model usvajaju još Južnoafrička Republika i Rusija), jer su oba doma ravnopravna u vršenju zakonodavne funkcije, ali istovremeno se u oba doma osigurava zaštita interesa federalnih jedinica putem mehanizma entitetskog glasanja (koje i u teoriji i u praksi predstavlja mehanizam apsolutnog veta). Pri tom su u PDPSBiH predstavljeni građani BiH (jer aktivno biračko pravo, tj. pravo da biraju svoje predstavnike imaju svi državljani BiH), koji su istovremeno i građani entiteta (budući da se izborni proces odvija u izbornim jedinicama utvrđenim u entitetskim okvirima, pri čemu značajnu ulogu u ostvarivanju aktivnog biračkog prava ima entitetsko državljanstvo). S druge strane, u Domu naroda PSBiH su prije svega predstavljeni konstitutivni narodi (u formi klubova delegata), ali i entiteti (jer se izbor delegata vrši u entitetskim parlamentima).

Venecijanska komisija je, svojim Mišljenjem (CDL-AD(2005)004) o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika iz 2005. godine, identifikovala više pravnih problema u vezi sa izbornom i sastavom Doma naroda PSBiH, prije svega u odnosu na diskriminatorne odredbe kojima građani koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda nemaju pravo da budu birani (pasivno biračko pravo) za Dom naroda PSBiH, jednako kao i Hrvati i Bošnjaci u RS, a Srbi u FBiH. Ograničenje pasivnog biračkog prava rezultira i ograničenjem aktivnog biračkog prava u odnosu na izbor delegata Doma naroda, budući da građani srpske nacionalnosti iz FBiH nemaju nikakvu ulogu u biranju delegata u Dom naroda PSBiH. Venecijanska komisija je jasno utvrdila da se radi o diskriminirajućim odredbama suprotnim članu 14. i DP 12 uz Evropsku komisiju za ljudska prava (dalje i: EKLJP).

Evropski sud za ljudska prava (dalje i: ESLJP), po aplikacijama *Sejdić-Finci* (27996/06 i 34836/06), odlukom Velikog vijeća ESLJP (uz izdvojena mišljenja troje sudija) iz 2009. godine, utvrdio je da odredbe Ustava BiH koje se tiču Doma naroda PSBiH diskriminišu tzv. Ostale.

Literatura:

Abeceđa demokratije.

Ademović, Nedim, Marko, Joseph, i Marković, Goran. *Ustavno pravo BiH*. Sarajevo, 2012.

Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd, 1998.

Sokol, Smiljko, i Smerdel, Branko. *Ustavno pravo*. Zagreb, 2006.

Stanković, Marko. *Preobražaj federalne države – Deset rasprava o promjenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd, 2020.

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV DMS).

Ustav Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine.

Statut Brčko distrikta BiH.

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini

U sistemu podjele državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, postojanje sudske vlasti kao posebne grane vlasti pretpostavka je postojanja vladavine prava u svakoj državi. To je u uskoj vezi s uspostavljanjem samostalnih i nezavisnih sudskih organa vlasti, čija je osnovna funkcija rješavanje sporova između subjekata prava na temelju pravnih propisa. Također, pravosuđe, kao širi pojam od sudstva, predstavlja jednu od funkcija državne vlasti koje u sporovima utvrđuje šta je pravo. Osim sudova, pravosudni sistem obuhvaća i tužilaštva, pravobranilaštva, advokate, notare, ministarstva pravde i Evropski sud za ljudska prava (dalje i: ESLJP).

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH) čine četiri pravosudna sistema koja reflektuju administrativno-teritorijalnu organizaciju BiH. Radi se o pravosuđu na nivou države BiH, pravosuđu entiteta Republika Srpska (dalje i: RS) i Federacije BiH (dalje i: FBiH), kao i pravosuđu Brčko distrikta (dalje i: BD/Distrikat). Ova četiri sistema su povezana sa jednim krovnim, regulatornim, državnim tijelom koje se zove Visoko sudsko i tužilačko vijeće (dalje i: VSTV/Vijeće). Vijeće je uspostavljeno 2004. godine, zakonom koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH (Zakon o VSTV BiH, „Službeni glasnik BiH”, broj 25/04), kao sastavni dio pravosudne reforme koju je od 2000. do 2004. godine provodila međunarodna zajednica. Zakon o VSTV BiH je rezultat Sporazuma o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH („Službene novine FBiH”, broj 16/04), kojim su entiteti dali saglasnosti, na osnovu člana III/5.b) Ustava BiH, da se uspostavi državna institucija – VSTV BiH. Na razini entiteta i BD-a utvrđeni su cjeloviti pravosudni sistemi unutar kojih postoje uspostavljeni hijerarhijski odnosi. Međutim, ne postoji hijerarhijski odnos ovih pravosudnih sistema prema pravosudnom sistemu uspostavljenom na državnom nivou. Time ne postoji hijerarhijski ustrojena sudska vlast.

Pravosuđe na nivou BiH. Na nivou BiH, sudsku vlast čine: Ustavni sud BiH, Vijeće, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Pravobranilaštvo BiH, Ministarstvo pravde BiH. *Vijeće*, kao krovna pravosudna regulatorna institucija, ima zadatak da osigura „nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe” (Zakon o VSTV BiH, „Službeni glasnik BiH”, broj 25/04, 93/05 i 48/07, čl. 3). Nadležnosti Vijeća se mogu grupisati u sljedeće: 1) imenovanje svih sudija i tužitelja u BiH (uključujući i predsjednike sudova i glavne tužioce) i učešće u procesu izbora sudija ustavnih sudova entiteta, 2) disciplinska odgovornost sudija i tužitelja, 3) stručno usavršavanje sudija i tužitelja, 4) ocjenjivanje sudija i tužitelja, 5) finansiranje i budžet pravosudnih institucija, 6) donošenje etičkih kodeksa za sudiju i tužitelje, 7) učešće u zakonodavnom postupku koji se odnosi na zakone iz oblasti pravosuđa i 8) pravosudna uprava. Vijeće ima 15 članova, izabranih od strane sudova, tužilaštava, advokatskih

komora, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara BiH. U okviru Vijeća djeluje Ured disciplinskog tužitelja, koji vrši dužnost tužioca, a disciplinski postupak vodi prvostepena i drugostepena disciplinska komisija. Vijeće također ima šest stalnih komisija, dok tehničke, administrativne i finansijske poslove Vijeća obavlja Sekretarijat (Zakon o VSTV BiH, čl. 15. st. 1).

Sud BiH je uspostavljen kao redovni sud na nivou BiH, Odlukom Visokog predstavnika iz 2000. godine. Ovaj sud nije nadređen sudovima entiteta, uključujući i vrhovne entitetske sudove. Samim tim, djeluje kao specijalizirani sud. Ustavni sud BiH je u svojoj praksi ukazao na potrebu da entitetski sud, u predmetima ratnih zločina (u najširem značenju), slijedi praksu Suda BiH, kao državnog suda. „U suprotnom, drukčijim postupanjem, sudovi u entitetima bi kršili princip pravne sigurnosti i vladavine prava” (Odluka o dopustivosti i meritumu u predmetu broj AP-1785/06, par. 89). Sud BiH ima karakteristična obilježja s obzirom na to da se radi o sudu sa jasno utvrđenim uskim nadležnostima (krivična, upravna i apelacijska). Sud ima tri odjeljenja: krivično, upravno i apelaciono. Krivično odjeljenje ima tri odjela, i to: (I) za ratne zločine, (II) za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju, (III) za preostala krivična djela iz nadležnosti Suda. U okviru Upravnog odjeljenja djeluju tri referata: (I) za upravne sporove, (II) parnični referat i (III) izvršni referat. Apelaciono odjeljenje, koje također ima tri odjeljenja, odlučuje po pravnim lijekovima na odluke Krivičnog i Upravnog odjeljenja te po prigovorima koji se odnose na izborna pitanja. Pri Sudu postoji i Zajednički sekretarijat i Ured registrara. Treba spomenuti da je Ustavni sud BiH odlučivao o ustavnosti uspostave Suda BiH (predmet broj 26/01) i njegove nadležnosti (predmet broj 16/08), te je u oba slučaja utvrdio da su postojanje institucija Suda BiH i način na koji su formulisane njegove nadležnosti u skladu sa Ustavom BiH. U 2021. godini je pokrenut postupak ocjene ustavnosti apelacione nadležnosti Suda BiH, o čemu Ustavni sud još uvijek nije odlučio (mart 2023. godine).

Tužilaštvo BiH je uspostavljeno Odlukom Visokog predstavnika iz 2003. godine. U okviru njegove unutrašnje organizacije, uspostavljena su dva posebna odjela: (I) za ratne zločine i (II) za organizovani kriminal i korupciju. Kao što je to slučaj i sa Sudom BiH, Tužilaštvo BiH nije nadređeno entitetskim tužilaštvima i posljedično ne može vršiti kontrolu zakonitosti njihovog rada niti izdavati obavezujuća uputstva i instrukcije.

Na nivou BiH djeluje i *Pravobranilaštvo BiH*, uspostavljeno kako bi se osigurala mogućnost da BiH raspolaže efikasnom zakonskom zaštitom i zastupanjem u pogledu zaštite njenih Ustavom utvrđenih nadležnosti, interesa i prava (Zakon o Pravobranilaštvu BiH, „Službeni glasnik BiH”, broj 8/02, čl. 1).

Određene nadležnosti u oblasti pravosudne uprave ima i *Ministarstvo pravde BiH* (Propisane Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH”, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17, čl. 13, i drugim posebnim zakonima). Advokatska komora, kao ni notarska komora, nikada nije uspostavljena na nivou BiH te djeluje samo na razini entiteta.

Ustavom BiH je predviđeno postojanje *Ustavnog suda BiH* i regulirano pitanje sastava i izbora sudija, procedure donošenja odluka, nadležnosti za donošenje Pravila suda, nadležnosti Ustavnog suda i pravne prirode odluka. Pored Ustava, normativni okvir za rad Ustavnog suda čine: Amandman broj I uz Ustav BiH („Službeni glasnik BiH”, broj 25/09) i Pravila Ustavnog suda (prečišćeni tekst dostupan u „Službeni glasnik BiH”, broj 94/14). Ustavotvorac nije predvidio donošenje zakona kojim bi zakonodavac detaljnije uredio rad i funkcionisanje Ustavnog suda, već je to dao u nadležnost samom Ustavnom sudu kroz donošenje Pravila. Prema stavu Ustavnog suda, to „govori u prilog namjeri ustavotvorca da na taj način osigura neovisnost Ustavnog suda” i na taj način „onemogućiti bilo kakvo miješanje u način vršenja nadležnosti koje su mu dodijeljene” (Odluka o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U 6/06, par. 24). Ustavni sud donosi odluke u okviru tri formata: Malo vijeće, Veliko vijeće i Plenarna sjednica. U okviru Sekretarijata Suda djeluje i Ured registrara, na čelu sa registrarom. Ustavni sud BiH ima specifičan položaj u pravosuđu BiH s obzirom na to da ima propisanu apelacijsku nadležnost za pitanja iz Ustava BiH, koja se pojave na osnovu presude bilo kojeg drugog suda u entitetima i BD. Drugim riječima, to znači da postoji mogućnost da se pravosnažna presuda svih redovnih sudova u BiH preispituje ukoliko se radi o povredi bilo koje odredbe Ustava BiH (to je najčešće odredba kojom se garantuje neko ljudsko pravo, kao i odredba o vladavini prava). Zbog nedostatka vrhovne sudske instance na državnoj razini, Ustavni sud BiH je ponekad prevazilazio Ustavom propisane nadležnosti – u domenu odluka redovnih sudova i primjene materijalnog prava, kao što se dogodilo u predmetu broj AP–775/08, gdje se Ustavni sud upustio u odlučivanje o načinu na koji su sudovi interpretirali i primijenili zakone. Pored toga, u svojoj praksi, Ustavni sud je ukazao državnom zakonodavcu na potrebu uspostavljanja Vrhovnog suda BiH, jer je, riječima Ustavnog suda, različita sudska praksa u procesuiranju ratnih zločina „vjеровatno, posljedica nepostojanja suda na nivou Bosne i Hercegovine koji bi mogao vršiti usklađivanje sudske prakse svih sudova u Bosni i Hercegovini i time doprinijeti punoj vladavini prava u Bosni i Hercegovini” (Odluka o dopustivosti i meritumu u predmetu broj AP–1785/06, par. 90).

Pravosuđe Federacije BiH. Entitet Federacija BiH ima složen pravosudni sistem koji čine: općinski sudovi, kantonalni sudovi, Vrhovni sud FBiH, Ustavni sud FBiH, Federalno i kantonalna tužilaštva, Federalno pravobranilaštvo, Advokatska komora, Notarska komora i Federalno ministarstvo pravde. Organizacija i nadležnost *sudova* uređena je Zakonom o sudovima FBiH („Službene novine FBiH”, broj 8/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14 i 85/21).

Općinskih sudova, koji imaju izvornu krivičnu i građansku nadležnost, ima 34, dok pojedini sudovi imaju posebna odjeljenja. *Kantonalnih sudova*, koji djeluju kao sudovi prvostepene nadležnosti u stvarima koje ne spadaju u nadležnosti općinskih sudova i drugostepeni sudovi kada odlučuju po žalbama na odluke općinskih sudova, ima deset, i to u Bihacu, Orašju, Tuzli, Zenici, Goraždu, Travniku, Mostaru, Širokom Brijegu, Sarajevu i Livnu. *Vrhovni sud FBiH*, pored toga što je najviši žalbeni sud u FBiH (čl. 18. Zakona o sudovima FBiH), može imati i izvornu prvostepenu nadležnost određenu posebnim zakonom (kao što je Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala, „Službene novine FBiH”, broj 59/14). Vrhovni sud FBiH čini pet odjeljenja, i to: krivično, građansko, upravno, odjeljenje za evidenciju sudske

prakse i posebno odjeljenje za postupanje po krivičnim djelima korupcije, organizovanog i međukantonalnog kriminala.

Tokom 2002. godine, Visoki predstavnik je donio Odluku o uspostavljanju novog *Federalnog tužilaštva*. U okviru svojih nadležnosti, Federalno tužilaštvo štiti ostvarivanje ljudskih prava i građanskih sloboda garantovanih Ustavima BiH i FBiH, kao i prava i interese pravnih lica u skladu sa zakonom, te obezbjeđuje ustavnost i zakonitost (Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH, „Službene novine FBiH”, broj 19/03, čl. 3). Federalnom tužilaštvu je određeno deset kantonalnih tužilaštava. Tako Federalno tužilaštvo nadzire rad kantonalnih kako bi osiguralo zakonitost i efikasnost u postupanju. Zakonom o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala uspostavljen je Poseban odjel Federalnog tužilaštva Federacije BiH za suzbijanje korupcije, organiziranog i međukantonalnog kriminala (čl. 3).

Na razini FBiH također postoji *Federalno pravobranilaštvo*, uspostavljeno zakonom (Zakon o Federalnom pravobranilaštvu, „Službene novine FBiH”, broj 2/95, 12/98, 18/00 i 61/06), koje preduzima mjere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Federacije Bosne i Hercegovine.

Federalno ministarstvo pravde ima također nadležnosti u oblasti pravosudne uprave, propisane Zakonom o sudovima FBiH (čl. 61). Zakonom o advokaturi FBiH („Službene novine FBiH”, broj 5/02, 40/02, 29/03, 18/05, 68/05 i 42/11) uspostavljena je *Federalna advokatska komora* (čl. 10), u koju se organizuju advokati čije se kancelarije ili društva nalaze na teritoriji FBiH. Federalnu advokatsku komoru čini pet regionalnih komora sa sjedištem u Sarajevu, Mostaru, Tuzli, Zenici i Bihaću. Zakonom o notarima FBiH („Službene novine FBiH”, broj 45/02 i 30/16) uspostavljena je *Notarska komora FBiH* (čl. 62), radi obaveznog organizovanja notara. Komora predstavlja notare kod nadležnih organa vlasti, čuva ugled, čast i prava notara i stara se da notari savjesno i odgovorno i u skladu sa zakonom obavljaju službu notara (čl. 63. st. 1). Na razini FBiH postoji *Centar za edukaciju sudija i tužitelja* (Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužitelja, „Službene novine FBiH”, broj 24/02, 40/02, 59/02 i 21/03). Centar je samostalna javna ustanova koja obavlja početne obuke i stručno usavršavanje sudija i tužilaca pravosudnih organa FBiH.

Ustav FBiH je u dijelu IV. Struktura federalne vlasti, C. Sudska vlast Federacije, među sudovima FBiH pobrojao i Ustavni sud FBiH. Pored Ustava FBiH (koji uređuje sastav, nadležnosti, postupak i pravnu prirodu odluka), rad *Ustavnog suda FBiH* je normiran i Zakonom o postupku pred Ustavnim sudom FBiH („Službene novine FBiH”, broj 6/95 i 37/03) i Poslovníkom Ustavnog suda FBiH („Službene novine FBiH”, broj 40/10 i 18/16). Prema Ustavu FBiH, osnovna funkcija Ustavnog suda je rješavanje sporova između različitih nivoa vlasti te institucija ili unutar institucija federalne vlasti (Ustav FBiH, IV. C. 3. čl. 10).

Pravosuđe Republike Srpske. Pravosuđe Republike Srpske čini Vrhovni sud i njemu određeni sudovi opšte i specijalizirane nadležnosti, Ustavni sud RS-a, Republičko i okružna javna tužilaštva, Pravobranilaštvo RS-a, Advokatska komora, Notarska komora i Ministarstvo

pravde RS-a. Za razliku od državnog nivoa i FBiH, u RS-u postoje i sudovi za specifičnu vrstu spora, i to privrednog spora. Organizacija i nadležnost sudova uređena je Zakonom o sudovima RS-a („Službeni glasnik RS”, broj 37/12, 14/14, 44/15, 39/16 i 100/17).

Sudovi redovne nadležnosti su: osnovni (28 njih), sa sedam odjeljenja van sjedišta sudova, i okružni sudovi (sedam njih, i to: u Banjoj Luci, Bijeljini, Doboju, Trebinju, Istočnom Sarajevu, Prijedoru i Zvorniku), dok su specijalizirani sudovi: *okružni privredni* (sedam sudova, koji imaju sjedišta gdje i okružni sudovi) i *Viši privredni sud*. Osnovni sudovi sude u prvom stepenu u krivičnim, građanskim, privrednim i drugim stvarima, dok su okružni sudovi stvarno nadležni da postupaju kao prvostepeni i žalbeni sudovi. *Vrhovni sud RS-a* je najviši sud u RS-u (Zakon o sudovima RS, čl. 22. st. 1), sa zadatkom da obezbijedi jedinstvenu primjenu zakona (čl. 123. Ustava RS). Vrhovni sud RS ima četiri odjeljenja: krivično, građansko, upravno i odjeljenje sudske prakse.

Javno tužilaštvo je institucija uspostavljena Ustavom RS-a. Zakonom o javnim tužilaštvima RS-a („Službeni glasnik RS”, broj 69/16) uspostavljeno je Republičko javno tužilaštvo, kao najviše javno tužilaštvo u ovom entitetu, i šest okružnih javnih tužilaštava (sa sjedištem u Banjoj Luci, Prijedoru, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu i Trebinju). Kao i u slučaju Federalnog tužilaštva, Republičko javno tužilaštvo nadređeno je okružnim te ima instrumente kontrole nad radom okružnih tužilaštava. Republičko javno tužilaštvo čini Opšte odjeljenje koje u svom sastavu ima: Odsjek za ratne zločine, Odsjek za opšti kriminal, Odsjek za privredni kriminal i Odsjek za maloljetnike te Posebno odjeljenje za suzbijanje korupcije, organizovanog i najtežih oblika privrednog kriminala.

Pravobranilaštvo RS-a je uspostavljeno zakonom (Zakon o Pravobranilaštvu RS-a, „Službeni glasnik RS”, broj 7/18) kao institucija koja preduzima pravna sredstva radi zaštite imovinskih prava i interesa entiteta, jedinica lokalne samouprave i drugih koji se finansiraju iz budžeta RS-a. Pravobranilac ima devet zamjenika, čija su sjedišta u devet različitih gradova RS-a.

Ministarstvo pravde RS-a ima određene nadležnosti u oblasti pravosudne uprave, propisane Zakonom o sudovima RS (čl. 56). Na razini RS-a postoji *Centar za edukaciju sudija i javnih tužilaca* (uspostavljen Zakonom o Centru za edukaciju sudija i javnih tužilaca, „Službeni glasnik RS”, broj 34/02, 49/02, 77/02, 30/07, 31/14 i 63/14). Centar je samostalna javna ustanova koja obavlja početne obuke i stručno usavršavanje sudija i javnih tužilaca pravosudnih organa RS-a. Zakonom o advokaturi RS-a („Službeni glasnik RS”, broj 80/15) uspostavljena je *Advokatska komora RS* (čl. 83), u koju se organizuju advokati čije se kancelarije ili društva nalaze na teritoriji RS-a. Zakonom o notarskoj službi RS-a („Službeni glasnik RS-a”, broj 28/21) određeno je da se notari obavezno organizuju u *Notarsku komoru* (čl. 129. st. 1), koja predstavlja notare kod nadležnih organa, čuva ugled, čast i prava notara i brine se da notari savjesno i odgovorno i u skladu sa zakonom obavljaju svoju službu (čl. 129. st. 2).

Iako ne spada u redovne sudove, Ustav Republike Srpske povjerio je *Ustavnom sudu RS-a* zadatak zaštite zakonitosti ustavnosti (čl. 69. st. 7. Ustava RS-a). Pored ustavnih odredbi (koje

se odnose na nadležnosti, sastav, pravnu prirodu odluka), rad Ustavnog suda normiran je i Zakonom o Ustavnom sudu RS-a („Službeni glasnik RS”, broj 104/11 i 92/12) i Poslovníkom o radu („Službeni glasnik RS”, broj 104/11 i 92/12).

Pravosuđe Brčko distrikta. Sudsku vlast Brčko distrikta čini *osnovni sud*, koji je sud univerzalne nadležnosti, i *apelacioni sud*, koji djeluje kao žalbeni sud i pored toga ima nadležnosti koje su slične onima koje imaju ustavni sudovi. Organizacija i nadležnost sudova uređena je Zakonom o sudovima BD-a („Službeni glasnik BD”, broj 18/20). Tužilaštvo, Pravobranilaštvo i Pravosudna komisija su kategorije uređene najvišim aktom BD-a – Statutom BD-a („Službeni glasnik BD”, broj 2/10).

Tužilaštvo BD-a je definisano kao samostalan i nezavisan organ koji preduzima propisane mjere i radnje u otkrivanju i gonjenju počinitelaca krivičnih djela i privrednih prijestupa te vrši druge poslove određene zakonom (Zakon o Tužilaštvu BD-a, „Službeni glasnik BD”, broj 19/07). Statutom BD-a je propisano je da je dužnost *Pravobranilaštva* da osigura da se imovina Distrikta koristi u skladu sa zakonom i da radnje koje Distrikt preduzima, kao i poslovi u kojima je Distrikt jedna od strana, budu u skladu sa zakonom (čl. 68. st. 2. Statuta).

Pravosudna komisija je uspostavljena sa mandatom da obezbijedi nezavisno i nepristrasno sudstvo, Tužilaštvo, Pravobranilaštvo i Kancelariju za pravnu pomoć (Zakon o Pravosudnoj komisiji, „Službeni glasnik BD”, broj 19/07, 20/07, 2/08 i 6/21, čl. 1. st. 1). Između ostalih nadležnosti, Komisija je nadležna i za stručno usavršavanje sudija i tužitelja (Zakon o Pravosudnoj komisiji, čl. 14. st. 1. t. b)). Na nivou BD-a ne postoji advokatska niti notarska komora te se advokati i notari učlanjuju u jednu od dvije entitetske komore (Zakon o notarima BD-a, „Službeni glasnik BD”, broj 9/03 i 17/06, čl. 41. st. 1. i Zakon o advokatskoj djelatnosti BD-a, „Službeni glasnik BD”, broj 4/19, čl. 5. st. 1).

Nakon što je 2002. godine ratificirala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, BiH je prihvatila nadležnost ***Evropskog suda za ljudska prava***. Do marta 2023. godine, Veliko vijeće ESLJP-a, koje odlučuje o najsloženijim pitanjima i kada postoji ozbiljno pitanje koje utječe na tumačenje Evropske konvencije, donijelo je četiri odluke u predmetima protiv BiH: *Sejdić i Finci* (aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), *Maktoufi i Damjanović* (aplikacije br. 2312/08 i 34179/08), *Medžlis islamske zajednice Brčko i ostali* (aplikacija br. 17224/11) i *Ališić i drugi* (aplikacija br. 60642/08). Odlukom Vijeća ministara („Službeni glasnik BiH”, broj 1/03, 65/05, 22/19 i 36/21), postoje tri zastupnika Vijeća ministara pred ESLJP-om, a stručne i administrativne poslove za potrebe zastupnika obavlja *Ured zastupnika*. Tri zastupnika se rotiraju na mjestu rukovodioca Ureda. Osim što zastupaju Vijeće ministara pred ESLJP-a, zastupnici u ime BiH komuniciraju s ESLJP-om, pregovaraju sa strankama radi zaključenja prijateljske nagodbe, brinu se o izvršenju presuda ESLJP-om i upućuju inicijativu radi usklađivanja nacionalnog propisa s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Literatura:

- Amandman broj I uz Ustav BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/09.
- Odluka o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 1/03, 65/05, 22/19 i 36/21.
- Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj AP-1785/06.
- Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U-6/06.
- Poslovnik o radu Ustavnog suda RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.
- Poslovnik Ustavnog suda FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 40/10 i 18/16.
- Pravila Ustavnog suda, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 94/14.
- Sporazum o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 16/04.
- Statut BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 2/10.
- Zakon o advokatskoj djelatnosti BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 4/19.
- Zakon o advokaturi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 80/15.
- Zakon o advokaturi FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 5/02, 40/02, 29/03, 18/05, 68/05 i 42/11.
- Zakon o Centru za edukaciju sudija i javnih tužilaca, „*Službeni glasnik RS*”, broj 34/02, 49/02, 77/02, 30/07, 31/14, 63/14.
- Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužitelja, „*Službene novine FBiH*”, broj 24/02, 40/02, 59/02 i 21/03.
- Zakon o Federalnom pravobranilaštvu, „*Službene novine FBiH*”, broj 2/95, 12/98, 18/00 i 61/06.
- Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 19/03.
- Zakon o javnim tužilaštvima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 69/16.
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17.
- Zakon o notarima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 9/03 i 17/06.
- Zakon o notarima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 45/02 i 30/16.
- Zakon o notarskoj službi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 28/21.
- Zakon o postupku pred Ustavnim sudom FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 6/95 i 37/03.
- Zakon o Pravobranilaštvu BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 8/02.
- Zakon o Pravobranilaštvu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 7/18.
- Zakon o Pravosudnoj komisiji, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07, 20/07, 2/08 i 6/21.
- Zakon o sudovima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 18/20.
- Zakon o sudovima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 8/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14 i 85/21.
- Zakon o sudovima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 37/12, 14/14, 44/15, 39/16 i 100/17.
- Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala, „*Službene novine FBiH*”, broj 59/14.
- Zakon o Tužilaštvu BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07.
- Zakon o Ustavnom sudu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.
- Zakon o VSTV BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/04, 93/05 i 48/07.

Уставни суд(ови) и контрола уставности

Уставни судови представљају значајан механизам реализације концепта владавине права (*rule of law*) у правном животу савремених држава. У најкраћем, владавина права се састоји у захтјеву да се сви државни органи, грађани и њихове организације придржавају устава и закона који штите основна људска права и слободе. Другим ријечима, владавина права, која се може означити и начелима уставности и законитости, као предуслов своје реализације поставља постојање механизма који ће контролисати поштовање устава и закона од стране свих друштвених чинилаца. Начела уставности и законитости по правилу допуштају грађанима све што није забрањено уставом, законима или подзаконским прописима, док државним органима истовремено налажу да се у свом раду морају кретати искључиво у оквирима устава и закона. У ужем (правном) смислу, начело уставности подразумева да законе, у складу са принципом подјеле власти, доноси надлежни законодавни орган, поштујући уставом предвиђен законодавни поступак (формална уставност), уз услов да закони (и други прописи) садржински буду у складу с одредбама устава (материјална уставност). С друге стране, начело законитости захтијева да сви подзаконски акти (како општи тако и појединачни, било да су ови други правни или материјални акти) буду у складу са законом, како у формалном, тако и у материјалном смислу.

Контрола уставности од стране уставних (или редовних) судова посебно је значајна у сложеним државама, у којима је најприје и настала, због чега се у литератури сматра да је федерализам несумњиво дао допринос афирмацији начела уставности. Ово из разлога што се федералним уставом успоставља сложена правна структура, састављена од уставног поретка федерације и уставних поредака федералних јединица. При том, сви општи правни акти федерације и федералних јединица морају бити у складу са федералним уставом. Стога вршење контроле уставности и законитости у федералним државама има додатну вриједност у односу на унитарне државе. О овоме најбоље свједочи искуство Белгије која је, мијењајући своје државно уређење из унитарног у федерално, измјенама устава из 1980. формирала Арбитражни суд, који данас носи назив Уставни суд. Уставни судови у федералним државама за циљ имају не само остварење владавине права (заштиту уставности и законитости, у смислу поштовања хијерархије правних аката), него и обезбјеђење постојања федералног државног уређења (прије свега у вези са расподјелом надлежности између федерације и федералних јединица), они би требали спријечити његово претварање у унитарно или конфедерално државно уређење, одржавањем уставом утврђене „федералне равнотеже” између федерације и федералних јединица. Коначно, кључна претпоставка за одржавање „федералне равнотеже” је осигурање независности и непристрасности уставних судова као институција, али и судија ових

судова, који су као и други субјекти у држави у вршењу своје функције везани федералним уставом. С тим у вези, у уставноправној литератури се често истиче да су уставни судови негативни законодавци (не доносе законе, него их елиминишу из правног поретка). Истовремено, уставни судови нису уставотворци, те су као и други државни органи дужни да се придржавају уставних норми и не смију својим тумачењима закорачити у сферу уставотворца. С друге стране, имајући у виду карактер уставних норми, уставним судовима је на располагању знатан „маневарски простор” за изналажење различитих значења уставних норми. У том погледу, неопходно је да уставно судовање – тј. одлуке уставних судова и њихов легитимитет – буде транспарентно и отворено критици стручне и опште демократске јавности. Циљ такве „контроле контролора уставности” треба да буде спречавање (унутрашњих или спољашњих) политичких утицаја на уставни суд и његове судије, како би се вршење уставносудске функције кретало у границама права. Правило у тумачењу правних норми чија се уставност оцјењује је да противуставност треба да је очигледна, да је није тешко образложити и да је одлуку могуће поткријепити одговарајућим аргументима. При том се користе различити методи тумачења, као што су језичко (даје му се предност уколико језик прописа није нејасан), историјско, телеолошко (циљно) и системско тумачење. У случају сумње, по правилу се сматра да закон или други пропис није противустан. Такође, по правилу се широко тумаче надлежности оног нивоа власти у чију корист важи претпоставка надлежности, док се надлежности одређене позитивном еnumerацијом тумаче уско (изузетак од овога постоји у вези са доктрином „прећутних овлашћења” која произлази из природе овлашћења која су експлицитно дата федерацији).

Устав Босне и Херцеговине (даље и: БиХ) у члану I/2 утврђује да је БиХ „демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора”. Такође, члан III/3 Устава БиХ уређује да ће „Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.” У сврху контроле уставности, али и ради вршења других надлежности, Уставом БиХ (члан VI) основан је Уставни суд БиХ. Устав Федерације БиХ (даље и: ФБиХ) у члану V.1.4. уређује да уставни кантона морају бити у складу са Уставом Федерације БиХ. Осим тога, Уставом ФБиХ уређена је претходна и накнадна контрола уставности закона и законитости других прописа које доносе надлежни органи ФБиХ (члан IV.C.3.10, став 2. тачке а) и ц) Устава ФБиХ). Устав Републике Српске (даље и: РС) садржи поглавље VII под називом „Уставност и законитост”, при чему у члану 108. утврђује да „закони, статутути, други прописи и општи акти морају бити у складу са Уставом”, а „прописи и други акти морају бити у складу са законом”.

У упоредном уставном праву федералних држава постоје *три система контроле уставности закона*. Први је *децентрализован (дифузни) систем* контроле уставности од стране редовних судова и настао је у Сједињеним Америчким Државама (даље и: САД)

1803. године. Децентрализовани систем контроле уставности има двије подваријанте: 1) контрола од стране свих редовних судова (САД, Аргентина, Аустралија) и 2) контрола од стране једног, врховног суда (Канада, Индија).

Други систем је *централизовани (концентрисани) систем* контроле уставности, настао у Аустрији федералним Уставом из 1920. године (под снажним утицајем Ханса Келзена). Према овом систему, контролу уставности врше посебни уставни судови. Централизовани (концентрисани) систем познаје, такође, двије подваријанте: 1) контрола уставности од стране само једног, федералног уставног суда (нпр. у Аустрији и Белгији) и 2) контрола уставности од стране федералног уставног суда и од стране уставних судова федералних јединица у складу са њиховим уставима (нпр. у СР Њемачкој, Руској Федерацији, Босни и Херцеговини и дјелимично у Јужноафричкој Републици).

Трећи систем условно може бити назван *мјешовити систем*, а карактерише га то што дјелимично усваја обиљежја и децентрализованог и централизованог система. Мјешовити систем чине уставни системи држава који се међусобно знатно разликују, а усвојен је у Швајцарској, Бразилу, Мексику и Венецуели.

Улога вршилаца уставносудске функције (редовних судова и посебних уставних судова) у развоју и функционисању федералних држава одразила се двоструко – у већини федерација уставно судство је својим одлукама снажило овлашћења федерације, док је у другим федерацијама подупирало заштиту овлашћења федералних јединица. У зависности од ширег или ужег приступа тумачењу уставних норми, уставни судови „сложених држава” – како је БиХ окарактерисана у домаћој правној литератури због мјешавине федерализма и политичког представљања етничких група – на различите су начине утицали на односе између федерације и федералних јединица, доприносећи тако и еволуцији федерализма у конкретним државама.

Тако је већ у колијевци федерализма (и „мјесту рођења” босанскохерцеговачког федерализма) Врховни суд САД имао значајну улогу у ширењу надлежности федерације примјеном доктрине „прећутних овлашћења” развијане почевши од чувене одлуке *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819), ослонцем на клаузулу из члана I, одјељак 8. Устава САД, према којој је Конгрес САД надлежан „да доноси све законе неопходне и прикладне за извршавање датих овлашћења (...)”, што омогућава савезној власти да шири властите надлежности. С тим у вези, чувени судија Маршал (*John Marshall*), који се због чувене одлуке којом је успостављена супрематија Устава САД у случају *Marbury v. Madison* (1803) сматрао „другим творцем устава”, развио је два аргумента због којих се проширење надлежности САД могло закључити из самог текста Устава.

Прво, сматрао је да се одређена овлашћења могу имплицирати из експлицитног давања других овлашћења наведених у уставу, јер „...[Ми] никада не смијемо заборавити да је то устав који излажемо”. Он је одбацио тврдњу да „неопходно” значи „апсолутно неопходно” и навео да: „нека је циљ легитиман, нека буде у оквиру устава, а сва средства која су

одговарајућа, ..., која нису забрањена, ... су уставна”. Друго, за разлику од Устава САД из 1787. године те чак и 10. амандмана који „изостављају израз – изричито”, Уговор о конфедерацији и сталној унији међу државама (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) из 1777. године је у члану II прописао да „Свака држава задржава свој суверенитет, слободу и независност, и свако овлашћење, надлежност и право, које ова конфедерација није изричито делегирала сједињеним државама окупљеним у Конгресу”. Маршал је, међутим, одбацио аргумент Мериленда да су државе делегирале овлашћења националној влади и да се та овлашћења морају спроводити у подређености државама. Закључио је да овлашћења долазе директно од народа, а не од држава као држава.

На сличан начин, Врховни суд Аустралије је својим тумачењима устава доприносио јачању положаја федерације у односу на федералне јединице. С друге стране, примјер Савезног уставног суда СР Њемачке свједочи у прилог супротној тенденцији, јер је овај суд тумачио њемачки Основни закон на начин који је резултирао самосталнијим положајем федералних јединица у односу на оно што је било предвиђено правним нормама (нарочито у случајевима спајања федералних јединица, конкордата и телевизије). Такође, Врховни суд Канаде је својим тумачењима устава знатно утицао на ширење надлежности федералних јединица (провинција), иако су им уставним текстом дата само ограничена овлашћења.

Контрола уставности је само једна од **надлежности уставних судова** у упоредном уставном праву. Надлежности уставних судова се прописују уставом, по правилу методом енумерације (таксативног набрајања). Поред контроле уставности закона федерације (изузетак је Швајцарска), уставни судови врше контролу сагласности устава, закона и других прописа федералних јединица са уставом федерације. Овом уставносудском функцијом се штити начело супрематије федералног устава. Уставни судови контролишу и спорове о надлежностима различитих државних органа (тзв. органски спорови), који су нарочито значајни у федералним државама када се ради о сукобима надлежности између органа федерације и органа федералних јединица или сукобима надлежности између органа различитих федералних јединица (федерални спорови), чиме се обезбјеђује поштовање расподеле надлежности између федерације и федералних јединица. У појединим државама уставни судови имају овлашћења да под уставом утврђеним условима разријеше одређене функционере или да контролишу дјеловање политичких субјеката, међу којима су политичке партије. Још једна од функција уставних судова је и рјешавање тзв. изборних спорова, насталих поводом изборног процеса. Крајем XX вијека, по моделу члана 93. њемачког устава, појединачне уставне жалбе за заштиту уставом загарантованих људских права и слобода усвојене су и у уставима „нових демократија” Источне и Југоисточне Европе.

Поступак пред уставним судовима често је регулисан такозваним правилима поступка у облику закона који доноси парламент или уставног закона. Вршећи судску оцјену уставности, уставни судови могу контролисати законе и друге опште акте прије њиховог проглашења, односно ступања на снагу (*ex ante* оцјена) или након њиховог проглашења

(ex post оцјена). Поред тога, постоје разлике између онога што се назива апстрактном оцјеном уставности и конкретном оцјеном уставности. Предмет спора пред уставним судом у случају апстрактне оцјене уставности која је карактеристична за централизоване систем јесте питање уставности закона (или другог општег акта) који није у вези са конкретним спором између приватних лица пред редовним судом. Дакле, поступак се покреће на захтјев овлашћеног субјекта, најчешће законодавног или извршног органа. У случају конкретне оцјене уставности закона (или другог општег акта) карактеристичне за децентрализоване систем, питање уставности поставља се као претходно питање пред редовним судом кроз приговор неуставности акта о чијој би примјени зависила одлука донесена у меритуму. Утолико, на кршење људских права и слобода се, такође, могло позивати од самог почетка у америчком систему децентрализоване контроле уставности кроз систем жалбе, који завршава пред Врховним судом САД без „посебне” надлежности за Врховни суд или „посебног” поступка уставне жалбе пред судом.

Међутим, постоји категоричка разлика између централизованих и децентрализованих система што се тиче дејства одлука виших судова у поступцима судске контроле (уставности). Уставни судови у централизованим системима „дерогирају”, односно поништавају појединачне или опште правне акте које сматрају неуставним. Дакле, такви правни акти се стављају ван снаге и више нису дио важећег правног система. Утолико ће постојати дејство уставносудских одлука *erga omnes*, јер ниједан државни орган више не може примјењивати неуставни акт у било ком другом случају. У америчком систему децентрализоване контроле уставности, судија који сматра да је правни акт неуставан не може га поништити, већ мора да „остави по страни” одговарајући правни акт. Дакле, он једноставно не примјењује овај правни акт како би одлучио о меритуму и то се онда може оспорити путем жалбе Врховном суду САД. Чак и правни акт који је Врховни суд САД прогласио неуставним остаје дио важећег правног система. У том смислу, све судске одлуке, укључујући и одлуку Врховног суда, теоретски ће имати дејство само *inter partes*, односно само према странкама укљученим у поступак. Ипак, одлуке Врховног суда ће служити као „прецеденти” како правилно ријешити конкретан правни спор, а нижи судови ће се оријентисати према таквим прецедентима, тако да ће и у децентрализованим системима ови прецеденти имати дејство *erga omnes* у пракси.

На крају, одлуке уставних судова су обавезујуће, а по објављивању су извршне. С тим у вези, могу се отклонити све посљедице неуставних закона (или других општих аката) ретроактивно, односно уназад (дејство *ex tunc*) или за будућност (дејство *ex nunc*).

Када је у питању **састав и избор судија уставних судова**, упоредно уставно право даје различита рјешења која показују утицај политичких фактора када их бирају парламенти или их предлаже и/или именује извршна власт, било у парламентарним или предсједничким системима. Сама мјешавина процедура избора и именовања ће умањити политички утицај. Штавише, током посљедњих деценија и правосуђе као „професионална” грана власти добија све више права да учествује у поступцима избора. Формирање Високих судских (и тужилачких) савјета састављених од представника све

три гране државне власти у свим земљама Југоисточне Европе током посљедњих деценија требало би да ојача политичку независност судија уопште.

Уставно судство у БиХ је организовано према централизованом (концентрисаном) систему, према коме постоји Уставни суд БиХ, који врши надлежност на територији цијеле државе, те уставни судови ентитета, који своју надлежност остварују на територијама ентитета. Историјски посматрано, настанак уставног судства у БиХ везује се за период СФР Југославије, када је Уставом из 1963. године оформљено уставно судство у федерацији (Уставни суд СФР Југославије) и федералним јединицама (уставни судови република), што је задржано до краја постојања југословенске федерације. Као један од републичких уставних судова, 15. 2. 1964. године је конституисан Уставни суд БиХ. Законом о Уставном суду била су регулисана питања организације, надлежности и поступка пред овим органом.

Нови *Уставни суд БиХ* успостављен је на основу члана VI Устава БиХ у складу са Дејтонским мировним споразумом из 1995. године (види: Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски мировни споразум), превасходно с циљем контроле уставности и законитости. Устав БиХ је уредио састав, кворум и јавност поступка пред судом, његове надлежности, те коначан и обавезујући карактер његових одлука. Поступак пред судом, финансијска и административна самосталност, основе организације и друга питања значајна за рад суда уређена су Правилима Уставног суда БиХ. Овакво рјешење одступа од стандарда у упоредном уставном праву, према којима се поступак и друга значајна уставносудска питања уређују уставом или законом парламента, јер су Правила разрадиле саме новоизабране и именоване судије прије почетка рада суда 1997. године.

Уставни суд БиХ *састоји* се од девет чланова, од којих четири члана бира Представнички дом Парламента ФБиХ, два члана бира Народна скупштина РС, док преостала три члана (који не могу бити држављани БиХ, нити неке од сусједних држава) бира предсједник Европског суда за људска права (даље: ЕСЉП) након консултација са Предсједништвом БиХ. Устав БиХ је овластио Парламентарну скупштину БиХ да законом може предвидјети другачији начин избора за троје судија које бира предсједник ЕСЉП. Састав Уставног суда БиХ, који укључује и стране држављане, атипичан је са становишта организације уставног судства у компаративном федерализму. С тим у вези, Европска комисија је у свом Мишљењу о апликацији БиХ за чланство у Европској унији из 2019. године заузела став да је потребно „реформисати Уставни суд, укључујући рјешавање питања међународних судија, и обезбиједити спровођење његових одлука” (кључни приоритет 4. д) Мишљења Европске комисије). Доношењем „Закона о Уставном суду БиХ” могуће је реализовати овај кључни приоритет европског пута БиХ.

У складу са чланом VI.3 Устава, *надлежности* Уставног суда БиХ су: 1) апстрактна контрола уставности (обухвата контролу сагласности устава и закона ентитета те контролу сагласности закона БиХ са Уставом БиХ); 2) рјешавање органских спорова

(спорови између институција БиХ, између институција БиХ и ентитета или између институција различитих ентитета); 3) рјешавање федералних спорова (спорови између ентитета, између БиХ и једног или оба ентитета, као и такви спорови у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта); 4) апелациона надлежност (над питањима по овом Уставу, која проистичу из пресуде сваког суда у БиХ) (види: Уставни суд Босне и Херцеговине, Индивидуалне представке); 5) конкретна контрола уставности (у питањима која му упути било који суд у БиХ, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима БиХ; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда. Међутим, странке у поступцима пред редовним судовима могу само да предлажу, али никако да траже од суда да уставно питање упути Уставном суду, јер ни врховни судови, као ни уставни судови ентитета немају обавезу да упућују било који предмет Уставном суду БиХ. Штавише, мишљење Уставног суда БиХ о постојању или обиму правила међународног јавног права није правно обавезујуће, већ само савјетодавно мишљење); 6) одлучивање у хитном поступку о процедуралној исправности позивања на вето у поступку заштите виталних националних интереса конститутивних народа у поступку пред Парламентарном скупштином БиХ (види: Законодавна власт у Босни и Херцеговини); 7) оцјена уставности споразума ентитета о успостављању специјалних и паралелних веза са неком од сусједних држава, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет БиХ; 8) коначно, Уставни суд БиХ има апелациону надлежност по апелацијама физичких или правних лица на одлуке судова или органа управе након исцрпљивања свих других дјелотворних правних лијескова (види: Уставни суд Босне и Херцеговине, Индивидуалне представке).

Поступак пред Уставним судом БиХ у случајевима апстрактне контроле уставности, рјешавања органских и федералних спорова те оцјене уставности споразума о специјалним и паралелним везама, могу покренути: 1) сваки члан Предсједништва БиХ; 2) предједавајући Савјета министара БиХ; 3) предједавајући или замјеник предједавајућег било ког дома Парламентарне скупштине БиХ; 4) четвртина чланова било ког дома Парламентарне скупштине БиХ; 5) четвртина чланова било ког дома законодавног органа ентитета. Конкретну контролу уставности Уставни суд БиХ врши на иницијативу било којег суда у БиХ који рјешава конкретан предмет.

Уставни суд БиХ *одлучује* на пленарној сједници, а након измјена Правила поступка пред судом из 2003. године и у Вијећу од пет судија и у Малом вијећу од троје судија. На пленарној сједници Уставни суд БиХ одлучује о свим питањима из своје надлежности (већином од укупног броја судија), док у Вијећу једногласно одлучује о питањима из апелационе надлежности која нису стављена на дневни ред пленарне сједнице. Мало вијеће одлучује о привременим мјерама и о задужењима и раздужењима судија извјестилаца. Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће. Будући да устав не одређује какво је дејство одлука, Правила Уставног суда БиХ су уредила да ће њихово дејство

(*ex tunc* или *ex nunc*) бити одређено одлуком Уставног суда, али из анализе Правила произлази да је у правилу дејство одлука за убудуће (*ex nunc*).

Уставни суд Федерације БиХ установљен је Уставом ФБиХ као једина институција која врши уставносудску функцију, јер кантони немају своје уставне судове (аустријски модел). Поред тога, поступак пред Уставним судом ФБиХ је уређен Законом о поступку пред Уставним судом ФБиХ. Уставни суд ФБиХ има девет судија, од којих су најмање по два из реда конститутивних народа, те један из реда других народа или грађана без етничке припадности (тзв. „Остали”). Судије Уставног суда ФБиХ именује већина делегата који су присутни и гласају у Дому народа Парламента ФБиХ, на приједлог председника ФБиХ уз сагласност потпредседника ФБиХ (коме претходи приједлог Високог судског и тужилачког савјета БиХ). Особеност Уставног суда ФБиХ је да има овлашћење на вршење претходне (*ex ante*) и накнадне (*ex post*) контроле уставности. Будући да је ФБиХ федерално уређена, поред контроле уставности закона и других прописа (како федералних, тако и кантоналних), Уставни суд ФБиХ рјешава федералне спорове (између федерације и кантона, као и између кантона међусобно) и органске спорове (између или унутар институција ФБиХ, између кантона, између градова или општина и ФБиХ, односно кантона, те најзад и између градова и општина). Поступак пред Уставним судом ФБиХ могу покренути председник или потпредседник ФБиХ, председник или замјеник председника Владе ФБиХ, трећина чланова било ког дома Парламента ФБиХ, председник Владе кантона, трећина посланика кантоналне скупштине, а када је у питању заштита права на локалну самоуправу, поступак могу да покрену општинско или градско вијеће, одговарајући начелник или градоначелник, односно удружење општина и градова. Поступак се може покренути и након што Врховни суд ФБиХ или кантонални суд у току судског поступка прослиједи Уставном суду ФБиХ питање оцјене уставности закона поводом питања који се односи на конкретан спор пред судом. Међутим, као и у аустријском моделу, не постоји апелациона надлежност Уставног суда ФБиХ на пресуде Врховног суда ФБиХ нити је предвиђен механизам уставне жалбе за појединце ради заштите људских права и слобода зајамчених Уставом ФБиХ који, такође, набраја социјално-економска права. Уставни суд ФБиХ не може покренути поступак по службеној дужности. Уставни суд ФБиХ о уставности закона и других прописа одлучује пресудама, које дјелују за убудуће (*ex nunc*).

Уставни суд Републике Српске успостављен је на основу Устава РС. Поред тога, организација Уставног суда РС, поступак пред овим судом и дејство његових одлука регулисани су Законом о Уставном суду РС. Као наслеђе бившег социјалистичког уставног система, Уставни суд РС прати појаве од интереса за остваривање уставности и законитости, обавјештава највише уставне органе Републике о стању и проблемима у тој области и даје им мишљења и приједлоге за доношење закона и предузимање других мјера ради обезбјеђења уставности и законитости и заштите слобода и права грађана, организација и заједница. Уставни суд РС има девет чланова, од којих најмање по два члана припадају конститутивним народима, а најмање један долази из реда других народа или грађана без етничке припадности („Остали”). Судије бира Народна скупштина РС

и Вијеће народа РС на приједлог председника РС (на основу листе коју председнику достави Високи судски и тужилачки савјет). Основни задатак Уставног суда РС је обезбјеђивање заштите уставности и законитости (испитује сагласност закона, других прописа и општих аката са уставом, сагласност прописа и општих аката са законом, те сагласност програма, статута и других општих аката политичких организација са Уставом и законом). Поред ове основне надлежности, Уставни суд РС рјешава сукобе надлежности (између органа законодавне, извршне и судске власти, као и између органа РС, града и општине), одлучује о питањима имунитета и одлучује о заштити виталних интереса конститутивних народа. Поступак пред Уставним судом РС могу покренути председник Републике, Народна скупштина и Влада, а остали органи, организације и заједнице под условима утврђеним законом. Свако физичко или правно лице може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости, тако да Устав РС предвиђа не само механизам уставне жалбе за заштиту људских права и слобода, већ и *actio popularis* уопште како би појединци могли приступити Уставном суду РС и са „апстрактним” аргументом да пропис (укључујући и законе које доноси скупштина) крши било коју уставну одредбу. Такав инструмент је био предвиђен и у мађарском уставном систему, али је укинут 2012. године јер се око 1.600 тужби годишње подносило Уставном суду. За разлику од Уставног суда БиХ и Уставног суда ФБиХ, Уставни суд РС може по службеној дужности покренути поступак за оцјењивање уставности и законитости. Одлуке Уставног суда су општеобавезне и извршне на територији Републике. Извршење одлука Уставног суда обезбјеђује Влада. Кад Уставни суд утврди да закон није у сагласности са Уставом или да други пропис или општи акт није у сагласности са Уставом или законом, тај закон, други прописи или општи акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда, са дејством за будуће (*ex nunc*) и према свима (*erga omnes*).

Литература:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- European Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union (2019).
- Jović, Miodrag. *Savremeni federalizam*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2006.
- Kunić, Petar. *Promjene Ustava Bosne i Hercegovine pro et contra – kritičke opaske na pojedina institucionalna rješenja, dosadašnje iskustva i moguća rješenja*. Banja Luka, 2015.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>
- Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).
- Nenadić, Bosa. *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*. Beograd: Službeni glasnik, 2012.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: SLOVO, 2000.
- Stanković, Marko. *Ustavno sudstvo u savremenim federacijama*. Beograd, 2012.
- Steiner, Christian, Ademović, Nedim, Grewe, Constance, Marko, Joseph, McBride, Jeremy, Lauth, Mechthild, Leroux-Martin, Philippe, Bainter, Ric, D'Aoust, Edouard, Karpen, Ulrich, Nicholl, Peter, i Campbell, Mark. *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.
- Stone Sweet, Alec. „Constitutional Courts.” In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Rosenfeld, Michael and Sajó András. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Tasić, Đorđe. „Prilog pitanju o tehnici podele nadležnosti u savezним državama – teorija o 'prećutnim vlastima' i kolizija nadležnosti.” *Arhiv za pravne i društvene nauke*, God. XXIX, Drugo kolo, Knjiga XXXIX (LVI), br. 5, 25. novembar 1939.
Ustav Bosne i Hercegovine.
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.
Ustav Republike Srpske.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, individualne predstavke⁵

Jurisdikcija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (dalje i: US BiH ili Sud) proširena je 1995. godine na apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, a koja su predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH (član 6, stav 3, tačka b) Ustava BiH). Pridržavajući se Ustava BiH, Sud ne daje samo apstraktnu ocjenu (npr. ocjenu usklađenosti zakonâ s Ustavom BiH) nego djeluje i kao najviši nacionalni autoritet u otklanjanju povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Ustavom BiH i međunarodnim pravom. Stoga apelacija predstavlja pravni lijek koji pojedincima omogućuje pristup US BiH.

Pojam i cilj individualnih predstavki ustavnim sudovima. Individualni pristup ustavnoj pravdi smatra se važnom prekretnicom u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda na nacionalnom nivou. Historijski posmatrano, individualne predstavke protiv kršenja ustavom garantirale su ljudska prava u Sjedinjenim Američkim Državama (dalje i: SAD) i u austrijskom dijelu Habsburškog Carstva (član 3, stav b) Osnovnog zakona o osnivanju Vrhovnog suda (*Reichsgericht*) kao dijela takozvanog „Decembarskog ustava” iz 1867. godine. Prvi organizacijski zasebni Ustavni sud, nazvan Kelsenov „model” ustavnosudske kontrole, uspostavljen je nakon I svjetskog rata u Austriji (vidi: Ustavni sud(ovi) i kontrola ustavnosti). Međutim, nedavno objavljeno izvješće Venecijanske komisije (2020) pokazuje da većina evropskih sistema predviđa neku vrstu individualne žalbe do te mjere da se ovaj instrument danas smatra uobičajenom karakteristikom evropske ustavne pravde (vidi: Ustavni sud(ovi) i kontrola ustavnosti). Individualne predstavke imaju dvostruku svrhu. Prije svega, na nacionalnom nivou predstavljaju pravni lijek protiv povreda i uplitanja državnih vlasti u prava i slobode pojedinca. Nadalje, putem mehanizma individualnih predstavki ustavni sudovi djeluju kao neka vrsta „filtera”, oslobađajući Evropski sud za ljudska prava (dalje i: ESLJP) jednog dijela tereta. Pojedinačna predstavka ne smatra se žalbom shvaćenom kao redovni pravni lijek u redovnom sudskom sistemu. Prije svega, ustavni sudovi, kao i ESLJP, nisu sudovi posljednje instance. Međutim, smatraju se dopunskim institucijama koje pružaju sudsku zaštitu u pitanjima koja se tiču ocjene ustavnosti. Na primjer, US BiH, u kontekstu svoje apelacione nadležnosti, samo ocjenjuje da li su prava i slobode predviđeni Ustavom BiH (član 2, st. 2. i 3) povrijeđeni odlukama i djelovanjem redovnih sudova. Proizilazi da je cilj apelacije kao oblika individualne predstavke Ustavnom sudu BiH zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda od neustavnog uplitanja redovnih sudova. Nadalje, pravna mogućnost individualnog pristupa ustavnoj pravdi može biti posmatrana i kao oblik poštivanja državnog suvereniteta. Ovo znači da odgovornost države pred međunarodnim sudovima, prije svega pred Evropskim sudom za

5 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

ljudska prava, može biti razmatrana tek nakon iskorištavanja mogućnosti podizanja dotičnog pitanja u okviru domaćeg pravnog sistema. Drugim riječima, ako se građanin Bosne i Hercegovine želi žaliti Evropskom sudu za ljudska prava, to može učiniti tek nakon iscrpljivanja svih domaćih pravnih lijekova, uključujući pojedinačnu predstavku pred Ustavnim sudom BiH.

Kriteriji prihvatljivosti. Član 18. Pravila US BiH predviđa kriterije dopustivosti apelacije po definiciji koju daje Ustav BiH (član 6, stav 3, tačka b)). Prije svega, apelacija protiv određene presude ili druge sudske odluke može biti razmatrana samo ako su iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi i ako je podnesena u roku od 60 dana od kada je podnositelj apelacije primio dotičnu odluku. Odgovor na pitanje šta predstavlja djelotvorni pravni lijek utvrđuje se od slučaja do slučaja. Iako će Sud općenito odbaciti apelaciju ako nisu iscrpljeni svi pravni lijekovi s obzirom na to da osporavana odluka još uvijek nije dobila dejstvo *res judicata*, prilikom procjene djelotvornosti pravnih lijekova vodi se računa o tome da li je zaštita tražena putem tih lijekova praktična i djelotvorna ili teorijska i iluzorna. Međutim, Pravila US BiH (član 18, stav 2) predviđaju izuzetak, dopuštajući razmatranje apelacije u slučajevima kada nema odluke redovnog suda pod uvjetom da apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja ljudskih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom BiH ili međunarodnim dokumentima koji se primjenjuju u BiH. Do ove situacije može doći na primjer u slučaju postojanja tvrdnji o predugom trajanju sudskog postupka kao elementa prava na pravično saslušanje predviđenog Ustavom BiH (član 2, stav 3, tačka e)) i EKLJP (član 6) te prava na djelotvoran pravni lijek (član 2, stav 2. Ustava BiH i član 13. EKLJP). Ovaj izuzetak vezan je za ocjenu ustavnosti izrečenih mjera, osiguravajući prisustvo osumnjičenog ili optuženog u krivičnom postupku pred nadležnim sudom u slučaju da sporna proceduralna odluka postane pravovaljana. Član 18, stav 3. Pravila US BiH eksplicitno navodi trinaest formalnih i konkretnih osnova za proglašenje apelacije nedopustivom. Pored toga, Pravila US BiH predviđaju dva posebna slučaja u kojima je moguće odbaciti apelaciju: (1) ako ne postoji opravdan zahtjev, odnosno ako predočene činjenice ne opravdavaju tvrdnju o postojanju povrede prava i sloboda zaštićenih Ustavom BiH (član 18, stav 4. Pravila US BiH), i (2) ako se utvrdi da podnositelj apelacije nije pretrpio značajnu štetu, osim u slučaju da poštivanje ljudskih prava zahtijeva razmatranje apelacije u meritumu (član 18, stav 5. Pravila US BiH).

Dejstvo odluka o apelaciji. U skladu s članom 6, st. 4. Ustava BiH, odluke Suda su konačne i obavezujuće. Međutim, ostaje otvoreno pitanje kakav efekat odluke Suda imaju na apelaciju u slučaju utvrđivanja povreda ljudskih prava i sloboda zaštićenih članom 2, st. 2. i 3. Ustava BiH te Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Po pravilu, ove odluke imaju kasacioni efekat. Član 62, st. 1. Pravila US BiH predviđa da se, ako Sud usvoji apelaciju, osporena odluka redovnog suda ukida i predmet vraća tom sudu na ponovni postupak. Ipak, za razliku od Pravila US BiH (2005) koja su ranije bila na snazi, trenutna Pravila US BiH dopuštaju izuzetak od kasacionog pravila u slučajevima kada posljedice povreda ustavnih prava mogu biti otklonjene na drugi način. Na primjer, zakoni o krivičnom postupku predviđaju vanredni pravni lijek koji se sastoji u mogućnosti ponovnog otvaranja postupka u korist okrivljenog u slučaju da su postupak ili sudska odluka bili zasnovani na povredi ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđenoj od strane Komisije za ljudska prava pri US BiH ili Evropskog suda za ljudska

prava (vidjeti član 327, stav 1, tačku f) Zakona o krivičnom postupku BiH, član 343, stav 1, tačku f) Zakona o krivičnom postupku FBiH, član 343, stav 1, tačku đ) Zakona o krivičnom postupku RS i član 327, stav 1, tačku f) Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH). U svojoj sudskoj praksi, US BiH nije dosljedno posezao za izuzetkom od kasacije. Naime, u brojnim slučajevima Sud je, usvajajući apelaciju, ukidao konačnu presudu u predmetima pred redovnim sudovima, uprkos činjenici da zakonske odredbe o krivičnom postupku eksplicitno predviđaju mogućnost otklanjanja povrede kroz ponovno otvaranje krivičnog postupka. U zaključku, iako kasacija uspješno osporene odluke redovnog suda ostaje pravilo, pribegavanje kasaciji može se izbjeći s obzirom na to da važeći zakoni dozvoljavaju i druge načine otklanjanja povrede ustavnih prava i sloboda.

Apelacija kao djelotvoran pravni lijek? U slučaju da usvoji apelaciju i ukine osporenu presudu, Sud je dužan precizirati koje pravo ili sloboda su povrijeđeni te navesti razloge svoje odluke (član 62, stav 3. Pravila US BiH). Nadalje, redovni sud ili drugi organ dužan je donijeti novu odluku, pri čemu mora poštivati mišljenje Ustavnog suda o utvrđenoj povredi (član 62, stav 4. Pravila US BiH). Ako organ čija je odluka ukinuta ne poštuje pravno mišljenje US BiH, Sud može sam odlučivati o meritumu predmeta (član 62, stav 5. Pravila US BiH). Iako se radi o činjeničnom pitanju o kojem se odlučuje od slučaja do slučaja, općeprihvaćen stav je da apelacija Ustavnom sudu predstavlja djelotvoran pravni lijek. Na primjer, u predmetu *Mirazović protiv Bosne i Hercegovine*, ESLJP utvrdio je da apelacija Ustavnom sudu BiH u principu predstavlja djelotvoran pravni lijek kada je riječ o pitanjima vezanim za pravnu nemogućnost izvršenja presude (Aplikacija br. 13628/03, odluka od 16. maja 2006). Nasuprot tome, u predmetu *Maktoufi Damjanović protiv Bosne i Hercegovine*, ESLJP je ustanovio da, u odnosu na jednog od aplikanata, apelacija US BiH ne može biti smatrana djelotvornim lijekom s obzirom na to da, imajući u vidu prethodnu sudsku praksu US BiH o gotovo identičnim okolnostima, nije pružila razumni izgled za uspjeh (Aplikacije br. 2312/08 i 34179/08, odluka od 18. jula 2013, par. 59–60).

Ograničenja apelacije. Kao što je gore objašnjeno, apelaciona nadležnost Suda proteže se na ustavna pitanja koja su predmet spora zbog odluke bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini (član 6, stav 3, tačka b) Ustava BiH). Proizilazi da, za razliku od uporednog prava, ustavna zaštita od povreda prava od strane upravnih organa, bilo u vidu općih ili pojedinačnih upravnih akata, ne spada u djelokrug apelacione nadležnosti. S obzirom na to da je postojanje presude redovnog suda formalni uvjet, proizilazi da prethodna sudska ocjena tog akta u proceduri upravnog spora predstavlja preduvjet za pokretanje apelacione nadležnosti US BiH. Ovaj pristup smatran je uzrokom jaza u djelokrugu pravne ocjene Suda i kao takav kritikovan je od strane pravnih stručnjaka.

Posljednje pitanje odnosi se na mogućnost pokretanja ocjene ustavnosti odluka Visokog predstavnika, organa ustanovljenog Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini s ciljem nadgledanja civilne implementacije sporazuma (vidi: Visoki predstavnik i Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma). Radi se o usvojenoj praksi da US BiH nema stvarnu nadležnost nad odlukama Visokog predstavnika u vezi sa smjenjivanjem pojedinaca

s javnih dužnosti. To je čak potvrdio i ESLJP u predmetu *Berić i dr. protiv BiH* (Apelacija br. 36357/04, Presuda od 16. oktobra 2007). Međutim, US BiH je utvrdio svoju nadležnost u vezi s preispitivanjem zakonskih rješenja koje je nametnuo Visoki predstavnik već u predmetima U 9/00, U 16/00 i U 25/00 na temelju ustavne doktrine „funkcionalne dvojnosti” koja proizilazi iz francuskog pravnog mišljenja. Prema ovoj doktrini, Visoki predstavnik se „zamjenjuje za državne vlasti [...] i stoga je djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine” tako da je „zakon koji je donio po prirodi državni zakon i mora se smatrati zakonom Bosne i Hercegovine. [...] Parlamentarna skupština je slobodna ubuduće mijenjati cijeli tekst ili dio teksta Zakona [...]” Posljedično, čak i nametanje amandmana na ustave entiteta podliježe reviziji US BiH. Navedenu doktrinu US BiH ponovo je potvrdio 2022. godine u predmetu U-27/22 protiv izricanja amandmana na Ustav FBiH i Izborni zakon BiH.

Literatura:

- Chakim, M. Lufti. „A Comparative Perspective on Constitutional Complaint: Discussing Models, Procedures, and Decisions.” *Constitutional Review* 5:1 (May 2019). <https://doi.org/10.31078/consrev514> (accessed February 26, 2023).
- Dannemann, Gerhard. „Constitutional Complaints: The European Perspective.” *The International and Comparative Law Quarterly* 43:1 (January 1994). <http://www.jstor.org/stable/760826> (accessed February 26, 2023).
- De Vergottini, Giuseppe. *Uporedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 2015.
- Dürr, Schuntz Rudolf. „Individual Access to Constitutional Courts as an Effective Remedy against Human Rights Violations in Europe – The Contribution of the Venice Commission.” *Journal of Law and Politics* 258 (2014). https://www.venice.coe.int/files/articles/Durr_individual_access_JU_effective_remedypdf (accessed February 26, 2023).
- European Commission for Democracy through Law. Revised Report on Individual Access to Constitutional Justice. Opinion no. 1004/2020, CDL-AD(2021)001. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2021\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2021)001-e) (accessed February 26, 2023).
- Guastini, Riccardo. *Sintaksa prava*. Zagreb: Naklada Breza, 2019.
- Krapac, Davor. *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Ustvojsvo i proceduralni aspekti ustavnog nadzora*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
- Marko, Joseph. „Foreign judges: a European perspective.” In *Hong Kong’s Court of Final Appeal. The Development of Law in China’s Hong Kong*. Edited by Young, Simon N.M., and Ghai, Yas. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Mourgeon, Jacques. *Ljudska prava*. Beograd: Plato, 1998.
- Rakić-Vodinečić, Vesna. *Pravosudno organizaciono pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Službeni glasnik, 2012.
- Shapiro, Martin. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.
- Smailagić, Nedžad. „Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Ustavni sud Bosne i Hercegovine).” In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]*. Oxford: Oxford University Press, 2020. <https://oxcon.oup.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e804> (accessed February 26, 2023).
- Trnka, Kasim. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, 2006.

Pod državni entiteti

Ентитети у Босни и Херцеговини

Ентитети су конститутивне јединице Босне и Херцеговине (даље и: БиХ) као сложене државе. Према члану I/3. Устава БиХ „Босна и Херцеговина се састоји из два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске”. Ипак, текст Устава БиХ не садржи дефиницију ентитета, нити је правна природа ентитета изричито уставом одређена, што је оставило простора за различите интерпретације. Етимолошки посматрано, ентитет (латински: *ens*; средњовјековни латински: *entitas*) се одређује као биће, односно оно што јесте само по себи, а описује се глаголима „бити”, „постојати” и „егзистирати”. Неодређеност појма ентитет одлучујуће је утицала на прихватање овог појма у тексту Устава БиХ, будући да стране потписнице Дејтонског мировног споразума нису имале јединствен став о томе каква треба да буде правна природа Босне и Херцеговине, а тиме и њених конститутивних јединица. Појам ентитет указује на то да су ентитети самосталне јединице, али се степен и квалитет њихове самосталности одређује тумачењем Устава БиХ.

У упоредном федерализму се користе различити називи за конститутивне јединице сложених држава, као што су: државе, републике, кантони, земље, провинције, територије, региони, заједнице и сл. Број федералних јединица као конститутивних елемената федерација у упоредном федерализму варира од два (у БиХ и Св. Китсу и Невису) до 50 (у САД). Федералне јединице, по правилу, имају равноправан статус, премда се у упоредном федерализму могу уочити и асиметрични уставни аранжмани. Положај федералних јединица се у теорији федерализма одређује на основу различитих критеријума, као што су: расподјела надлежности између федерације и федералних јединица, заштита територијалног интегритета федералних јединица, право на самоорганизацију федералних јединица, које укључује право на доношење сопственог устава и организацију власти.

У федералним државама се врши двострука подјела власти: 1) хоризонтално – на законодавство, егзекутиву и судство и 2) вертикално – између федерације и федералних јединица. Суштинско питање сваке федерације је вертикална расподјела власти (надлежности) између нивоа федерације и федералних јединица, уз тежњу уставотворца ка њеном прилагођавању потребама конкретног друштва. При том, квалитет и квантитет власти и одговорности повјерених сваком нивоу, као и укупни приступ расподјели надлежности у упоредном федерализму варирају од случаја до случаја, потврђујући да не постоји чисти, идеални модел. Будући да је немогуће расподјелу надлежности извршити прецизно и без остатка, у упоредном федерализму се претпоставка надлежности утврђује у корист федералних јединица (правило) или у корист федерације (изузетак).

Територијални интегритет федералних јединица одређује суштину њиховог положаја у федерацијама, а у зависности од степена примјене федералног начела, федералне јединице уживају његову заштиту у складу са федералним уставом и уставима федералних јединица. У том погледу, без пристанка федералних јединица се, по правилу, не може промијенити њихова територија, нити се могу спојити са другим федералним јединицама или укинути. У вези са правом на самоорганизацију, федералне јединице су федералним уставима овлашћене да самостално уреде вршење својих надлежности те организацију и функционисање властитих законодавних, извршних и судских органа. Право на самоорганизацију се по правилу остварује доношењем устава федералних јединица, а изузетно се реализује доношењем других аката који имају карактер извора уставног права у материјалном смислу. При том, између федералног устава и устава федералних јединица постоји однос правне хијерархије, према којем уставу федералних јединица морају бити сагласни савезном уставу. У складу са уставима федералних јединица формирају се њихови законодавни, извршни и судски органи који врше надлежности које су им повјерене у складу са уставом федерације, у обиму и на начин утврђен уставом федералне јединице.

Федерација БиХ (даље и: ФБиХ) и Република Српска (даље и: РС) су два равноправна ентитета, будући да Устав БиХ додјељује једнак обим надлежности ентитетима (члан III/2 и члан III/3а Устава БиХ), истовремено им утврђујући једнаке обавезе (нпр. у погледу слободе кретања лица, робе, услуга и капитала, осигурања људских права и слобода те поштовања Устава БиХ). Ипак, детаљнија анализа Устава БиХ и устава ентитета указује на поједине елементе уставне асиметрије у положају ентитета. Тако се у саставу оба дома Парламентарне скупштине БиХ уочава да се двије трећине чланова бирају у Федерацији БиХ, а једна трећина чланова у Републици Српској. Овај облик асиметрије је ублажен механизмом ентитетског гласања (види: Вето). Исти образац је примијењен у саставу Предсједништва БиХ и Савјета министара. Такође, у Уставном суду БиХ четири члана бира Представнички дом Парламента Федерације БиХ, а два члана бира Народна скупштина Републике Српске.

Расподјела *надлежности* између БиХ и ентитета (види: Подјела надлежности) утврђена је Уставом БиХ на начин да су БиХ додијељене надлежности за регулисање питања која су изричито наведена у Уставу БиХ (члан III/1 и члан III/3 Устава БиХ, али и друге уставом утврђене надлежности – нпр. члан IV/4 и члан VI/1а), док су за сва друга питања искључиво надлежни ентитети. Изузетак од правила представљају питања из мјешовите надлежности у којима су надлежни и БиХ и ентитети, као нпр. у области држављанства (члан I/7 уређује постојање држављанства БиХ које регулише Парламентарна скупштина БиХ и држављанства сваког ентитета које уређују ентитети). Специфичност механизма расподјеле надлежности у Уставу БиХ представља члан III/5 који носи назив „Додатне надлежности” и отвара могућност трансфера надлежности са ентитета на БиХ. Из садржине те одредбе произлази да, ако изузмемо члан X Устава БиХ којим се уређују измјене и допуне устава, постоје четири различите могућности трансфера надлежности са ентитета на БиХ – Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и: 1)

за друге послове о којима се ентитети договоре; 2) за послове предвиђене Анексима 5–8 Општег оквирног споразума; 3) за послове који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине, док ће 4) у периоду од шест мјесеци од ступања на снагу овога Устава ентитети отпочети преговоре са циљем да у надлежности институција Босне и Херцеговине укључе и друга питања, укључујући коришћење енергетских ресурса и заједничке привредне пројекте. Посљедњом реченицом члана III/5а) прописано је да се „по потреби, могу формирати и додатне институције за обављање ових надлежности”, из чега се може закључити да трансфер надлежности у складу са чланом III/5а Устава БиХ не мора нужно резултирати оснивањем додатних институција на нивоу БиХ уколико конкретне надлежности могу успјешно обављати органи управе у ентитетима (слично моделима у Швајцарској, Њемачкој и Аустрији) или већ постојеће институције на нивоу БиХ. Из наведених одредби произлази закључак да је трансфер надлежности у свим наведеним случајевима једносмјеран, са ентитета (или посебних тијела, предвиђених анексима 5–8 Дејтонског мировног споразума у чије прве саставе су улазили представници тзв. међународне заједнице) на институције БиХ. Устав БиХ није предвидио могућност поврата пренесених надлежности, па је једина могућност таквог поврата у виду трансфера надлежности са институција БиХ на ентитете путем измјена и допуна из члана X Устава БиХ.

У територијалном смислу, БиХ је сачињена од територије ентитета, са територијалним разграничењем 51% територије која припада Федерацији БиХ и 49% територије која припада Републици Српској (у складу са Женевским и Њујоршким принципима из септембра 1995. године и Анексом II Дејтонског споразума), док је територија Брчко дистрикта, који постоји под суверенитетом БиХ, у заједничкој својини (кондоминијуму) ентитета (у складу са Амандманом I на Устав БиХ). Територија БиХ је према сусједним државама омеђена државном границом, док је територија ентитета омеђена ентитетском границом (члан I/4 Устава БиХ). С тим у вези, правни поредак БиХ, као сложен правни поредак, чине правни поредак државе БиХ и правни пореци ентитета и остварују се на одговарајућим територијама (на територији БиХ у цјелини или на територијама сваког од ентитета) у зависности од Уставом БиХ утврђене подјеле надлежности (уз особености на подручју Брчко дистрикта, у складу са Амандманом I на Устав БиХ). Чланом I Анекса II Дејтонског споразума утврђено је да се гранична линија између ентитета може прилагођавати само уз обострану сагласност.

У погледу односа правних поредака БиХ и ентитета, несумњиво је да је у БиХ заступљен плуралан правни поредак. С тим у вези, правни поредак БиХ је у хијерархијском односу према правним порецима ентитета, што произлази из члана III/36 Устава БиХ, према коме су ентитети дужни да се придржавају Устава БиХ, што подлијеже уставној судској контроли од стране Уставног суда БиХ. Такође, члан III/2 штити суверенитет и територијални интегритет БиХ, уређивањем оквира у коме ентитети могу успоставити специјалне и паралелне односе са сусједним државама и закључити уговор са државама

и међународним организацијама. Коначно, члан XII/2 Устава БиХ уређује обавезу ентитета да амандманским путем ускладе своје уставе са Уставом БиХ, у року од три мјесеца након његовог ступања на снагу. Изузев ограничења успостављених Уставом БиХ (поштовање Устава БиХ, заштита људских права, владавина права, слободни и демократски избори), ентитети имају широко право на самоорганизовање. Ентитети имају право да доносе властите уставе и уређују организацију власти у ентитетима, што су Федерација БиХ и Република Српска учиниле још прије ступања на снагу Устава БиХ.

Федерација БиХ је федерално уређен ентитет, што је очигледно из самог назива овог ентитета. Устав Федерације БиХ је усвојен 30. 3. 1994. године као резултат Вашингтонског споразума о прекиду оружаног сукоба између оружаних снага Републике БиХ и Херцег-Босне, потписаног 18. 3. 1994. године у Вашингтону од стране представника Републике БиХ, Републике Хрватске и Херцег-Босне. Федерацију БиХ чини десет федералних јединица које се називају кантони (у складу са Амандманом I на Устав Федерације БиХ, федералним законом су утврђени следећи кантони: Босанско-подрињски кантон, Херцеговачко-неретвански кантон, Кантон Сарајево, Кантон 10, Посавски кантон, Средњобосански кантон, Тузлански кантон, Унско-сански кантон, Западнохерцеговачки кантон, Зеничко-добојски кантон). Устав Федерације БиХ врши расподјелу надлежности између Федерације БиХ и кантона, на начин да уређује искључиве надлежности Федерације БиХ, заједничке надлежности Федерације БиХ и кантона и примјерично наводећи поједине надлежности кантона, при чему је претпоставка надлежности установљена у корист кантона. Структура власти у Федерацији БиХ је уређена на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску. Уставотворну и законодавну власт врши Парламент Федерације БиХ, који има два дома – Представнички дом и Дом народа. Извршну власт врше председник Федерације БиХ, који има два потпредседника Федерације БиХ, као и влада Федерације БиХ. Судску власт у Федерацији БиХ врше Врховни суд Федерације БиХ, кантонални судови и општински судови, док уставносудску функцију врши Уставни суд Федерације БиХ. Паралелно са судским системом егзистира и тужилачки систем који чине Федерално тужилаштво ФБиХ и кантонална тужилаштва. Кантони имају право на самоорганизовање, које обухвата право на доношење устава кантона и у складу са њима право да уређују организацију кантоналне законодавне, извршне и судске власти. Федерација БиХ уређује остваривање локалне самоуправе општинама и градовима, уз посебне уставне одредбе за Град Сарајево и Град Мостар.

Република Српска је унитарно уређен ентитет, што произлази из текста Устава Републике Српске који предвиђа постојање јединственог правног поретка. Устав Републике Српске усвојен је 28. 2. 1992. године као резултат претходног доношења Декларације о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине од 9. 1. 1992. године. У Републици Српској, уставотворну власт остварују Народна скупштина РС и Вијеће народа РС, док законодавну власт примарно врши Народна скупштина РС, уз дјеловање Вијећа народа РС у домену заштите виталних националних интереса. Републику Српску представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршну власт у РС врши Влада, док управну функцију врши републичка управа. Судску власт врше: 1)

судови опште надлежности – Врховни суд РС, окружни судови и основни судови и 2) судови посебне надлежности – Виши привредни суд и окружни привредни судови, док заштиту уставности и законитости обезбјеђује Уставни суд РС. Паралелно са судским системом егзистира и тужилачки систем који чине Републичко јавно тужилаштво РС и окружна јавна тужилаштва. Република у складу са законом уређује остваривање локалне самоуправе у општинама и градовима, као и систем јавних служби.

Литература:

Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: SLOVO, 2000.

Stanković, Marko. *Preobražaji federalne države – deset rasprava o promjenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd, 2020.

Steiner, Christian, Ademović, Nedim, Grewe, Constance, Marko, Joseph, McBride, Jeremy, Lauth, Mechtild, Leroux-Martin, Philippe, Bainter, Ric, D'Aoust, Edouard, Karpen, Ulrich, Nicholl, Peter, i Campbell, Mark. *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.

Ustav Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustav Republike Srpske.

Kantoni, (nepostojeća) praktična uloga?

Podjela i osnovna organizacija kantona uređena je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (dalje i: Ustav FBiH/Ustav) koji je definiran Okvirnim sporazumom o stvaranju FBiH iz 1994. godine, poznatijim pod nazivom Washingtonski sporazum. Iste je godine naknadno usuglašeno dodavanje članka u Ustavu koji se odnosio na Posebni režim za Kanton Središnja Bosna i Neretvanski kanton (dalje i: Posebni režim) i Sporazum o kriterijima za određivanje teritorija FBiH zajedno s mapom kantona u FBiH (dalje i: Sporazum o kriterijima). Ustavnopravno ustrojstvo prihvaćeno je i Daytonskim mirovnim sporazumom 1995. godine, odnosno njegovim Aneksom IV – Ustavom Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH). Detaljna organizacija kantona uređena je ustavima svakog kantona.

Kantoni predstavljaju 10 teritorijalnih jedinica FBiH. U skladu s člankom I 2 Ustava FBiH te Zakonom o federalnim jedinicama, kantoni su federalne jedinice. Njihovi se nazivi utvrđuju isključivo prema nazivima gradova, sjedištima kantonalnih vlasti ili regionalno-zemljopisnim karakteristikama (Bosansko-podrinjski, Hercegovačko-neretvanski, Livanjski – Kanton 10, Posavski, Sarajevski, Središnja Bosna, Tuzlanski, Unsko-sanski, Zapadnohercegovački i Zeničko-dobojski) da bi se izbjeglo etničko identificiranje kantona. Međutim, u Sporazumu o kriterijima navodi se pet kantona s većinskim muslimanskim, odnosno bošnjačkim (termin/naziv Bošnjak uveden je i priznat upravo Washingtonskim sporazumom u domaćem, ali i međunarodnom pravu) stanovništvom (Bosansko-podrinjski, Kanton Sarajevo, Tuzlanski, Unsko-sanski i Zeničko-dobojski kanton), tri kantona s većinskim hrvatskim stanovništvom (Livanjski/Kanton 10, Posavski i Zapadnohercegovački kanton) i dva kantona s tzv. „miješanim” stanovništvom (Kanton Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanski kanton). Ovo upućuje na to da je etnička struktura kantona bila značajan faktor za utemeljenje kantona, što je potvrđeno i u Zakonu o federalnim jedinicama koji navodi da se kantoni obrazuju vodeći računa o etničkim, gospodarsko-funkcionalnim, prirodno-zemljopisnim i komunikacijskim načelima.

Podjela nadležnosti (vidi: Podjela nadležnosti) u FBiH izvršena je na temelju *pretpostavke ovlasti i nadležnosti u korist FBiH*. Tako su u članku III 1 Ustava FBiH navedene *isključive ovlasti i nadležnosti FBiH* poput državljanstva FBiH, utvrđivanja gospodarske politike, usvajanja propisa o financijama, financijskim institucijama i fiskalnoj politici u Federaciji, dodjele elektronskih frekvencija za radio, televiziju i druge svrhe, utvrđivanja energetske politike i osiguravanja i održavanja neophodne infrastrukture itd. Zatim su članku III 3 (1) utvrđene i *paralelne i konkurentne ovlasti i nadležnosti FBiH i kantona* koje FBiH i kantoni mogu ispunjavati zajednički ili zasebno, uključujući jamčenje i provedbu ljudskih prava i sloboda,

zdravstvo, ekološku politiku, komunikacije i prometnu infrastrukturu, socijalnu politiku, turizam, boravak i kretanje stranaca itd. Konačno, *isključive ovlasti i nadležnosti kantona* odnose se na sve ovlasti i nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene FBiH pa se u članku III 4 Ustava FBiH navode uspostava i nadziranje policijskih snaga, stvaranje obrazovne politike i usvajanje propisa iz oblasti obrazovanja, stvaranje i provedba politike iz oblasti kulture, stvaranje stambene politike i usvajanje propisa iz oblasti uređivanja i izgradnje stambenih objekata, stvaranje politike reguliranja i osiguravanja javnih službi, stvaranje politike i usvajanje propisa glede radijskih i televizijskih postaja, provedba socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite itd.

Svaki kanton ima svoj ustav kojim se definiira institucionalno ustrojstvo kantona prema načelu o podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Zakonodavne organe vlasti čine kantonalne skupštine, izvršne kantonalne vlade na čelu s premijerom i sudbene – kantonalni i općinski sudovi.

Kantonalne skupštine unikameralni su zakonodavni organi vlasti koji su prvenstveno nositelji ustavotvornih i zakonodavnih nadležnosti u kantonima. Biraju se izravno na općim izborima. Kantonalne skupštine imaju uobičajene funkcije, ovlasti i nadležnosti predstavničkih tijela u složenim državama. Tako kantonalne skupštine imaju ustavotvornu i zakonodavnu funkciju, funkciju odobravanja proračuna, izbornu funkciju, funkciju kontrole rada vlade kantona, zaključivanja međunarodnih sporazuma, ostale funkcije poput usvajanja poslovnika o radu, provođenja istraga itd. Ovlasti i nadležnosti skupština kantona uključuju ustavotvornu i zakonodavnu nadležnost kantona te nadležnost odobravanja proračuna kantona. Osim toga, kantonalne skupštine vrše potvrđivanje vlade kantona, izbor delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH, odlučivanje o prijenosu ovlasti i nadležnosti kantona na FBiH, gradove i općine (onda kada je to neophodno za djelotvornije i efikasnije vršenje ovlasti i nadležnosti) itd.

Vlade kantona su izvršni organi vlasti u kantonima. Vladu kantona potvrđuje skupština kantona većinom glasova izuzev u onim kantonima u kojima prema posljednjem popisu stanovništva svaki od dva ili više konstitutivnih naroda čine više od 30% stanovništva kantona, gdje se vlada potvrđuje dvotrećinskom većinom glasova u kantonalnoj skupštini. Iako imaju samostalan položaj, nalaze se u sprezi spram skupština kantona. Primjerice, premijer kantona je odgovoran skupštini kantona, dok su ministri odgovorni i premijeru i skupštini kantona. Vlada kantona odgovara skupštini za izvršavanje pravnih propisa, provođenje politike koju je utvrdila kantonalna skupština, kao i za usmjeravanje rada i usuglašavanje rada kantonalnih ministarstava i organa uprave.

Ulogu kantona koja je bila temelj za potpisivanje Washingtonskog mirovnog sporazuma moguće je razumjeti upravo u tom vremenskom i praktičnom okviru. Međutim, u suvremenim okvirima uloga kantona može se ocijeniti drugačije. Naime, kantoni ne predstavljaju federalne jedinice u Domu naroda Parlamenta FBiH s obzirom na to da su u Domu naroda predstavljeni konstitutivni narodi. Također, ovlasti i nadležnosti kantona bi se mogle pripisati i entitetskim ili lokalnim vlastima. Konačno, suradnja u područjima od zajedničkog

interesa poput gospodarskih i infrastrukturnih projekata gotovo ili nikako nije zaživjela nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma. Stoga se i postavlja pitanje praktične uloge kantona.

Literatura:

American Society of International Law. „Bosnia and Herzegovina – Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further).” *International Legal Materials* vol. 33:3 (1994).

Banović, Damir, i Gavrić, Saša (ur.). *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: Magistrat – University Press, 2011.

Banović, Damir, i Gavrić, Saša (ur.). *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

Okvirni Sporazum o stvaranju Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

Steiner, Christian, Ademovic, Nedim, et al. *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Bemust, 2010.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08 i 79/22.

Zakon o federalnim jedinicama. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 3/96.

Opštine u Bosni i Hercegovini⁶

Opština je osnovna jedinica lokalne samouprave. Riječ je o teritorijalnoj jedinici koja obuhvaća teritoriju na kojoj opštinska vlast vrši svoje nadležnosti, kako je definisano nacionalnim i podnacionalnim ustavnim i zakonskim odredbama. Opšte karakteristike opštine, sugerisane u literaturi o lokalnoj upravi, su: 1. opština je osnovni, tj. najznačajniji oblik lokalne samouprave, 2. ustanovljava se unutar okvira lokalnih zajednica formiranih kroz istoriju (stoga biva „prepoznata”, a ne „stvorena” od strane zakonodavca), 3. posjeduje samoupravni status i kapacitet, u skladu sa zakonodavstvom lokalne samouprave (Šmidovnik), tj. lokalnu autonomiju. Opština je nezavisni pravni entitet s vlastitom imovinom i budžetom. Opštine mogu biti sačinjene od podopštinskih jedinica koje nose različite imena.

Ustavni i zakonodavni okvir lokalne samouprave. Uređenje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH) u nadležnosti je entiteta, Republike Srpske (RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH). RS obuhvaća 54 opštine i 10 gradova (Laktaši su 2022. dobili status grada), a FBiH 58 opština i 22 grada. Ukupan broj opština iznosi 112 (1992. bilo ih je 109), a gradova 32. Brčko distriktu dodijeljen je specijalni status distrikta kao jedinice lokalne samouprave van nadležnosti entitetâ (član 6, stav 4. Ustava BiH). Ustav BiH izričito navodi nadležnosti državnih institucija, uz uspostavljanje pretpostavke raspodjele nadležnosti u korist entiteta. S obzirom na to da se uređenje lokalne samouprave ne pominje među nadležnostima BiH institucija, organizacija i nadležnosti jedinica lokalne samouprave regulisane su zakonodavstvom dvaju entiteta (u FBiH lokalna samouprava smatra se zajedničkom nadležnošću FBiH i kantonâ). Ustavi obaju entiteta sadrže odredbe o lokalnoj samoupravi u skladu sa uslovom ustavnosti/pravne utemeljenosti lokalne samouprave propisanim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (koju je BiH ratifikovala 2012. godine).

Ustav RS-a reguliše organizaciju lokalne samouprave u zasebnom poglavlju pod nazivom „Teritorijalna organizacija” (poglavlje VI, čl. 100–103). Pomenute ustavne odredbe definišu nadležnosti lokalnih vlasti (član 102) te gradovina i opštinama garantuju prihode utvrđene zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova (član 103). Prema članu 66. Ustava RS, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti entitetskih organa vlasti. Član 5. Ustava uvrštava lokalnu samoupravu među osnovne društvene vrijednosti, zajedno s ljudskim pravima i slobodama i jednakošću pred zakonom, na kojima se temelji ustavni poredak RS. Novi Zakon o lokalnoj samoupravi RS stupio je na snagu 2016. godine.

Ustav FBiH takođe sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi. S obzirom na federalnu strukturu FBiH, nužno je pojasniti koji nivo vlasti ima regulatornu nadležnost po pitanju opština.

6 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

Ustav priznaje tri vrste ovlaštenja: 1. isključiva ovlaštenja Federacije, 2. zajednička ovlaštenja Federacije i kantonâ i 3. isključiva ovlaštenja kantonâ. Ovlaštenja FBiH, kao i zajednička ovlaštenja koja vrše oba nivoa vlasti, izričito su navedena, dok kantoni, u skladu s Poglavljem III član 4. Ustava BiH, imaju nadležnost u svim područjima koja nisu eksplicitno povjerena Federaciji (u Ustavu se navode neke od izričitih odgovornosti kantonâ, ali ovaj popis nije iscrpan). Iako uređenje lokalne samouprave ne spada u isključive nadležnosti Federacije niti u zajedničke nadležnosti FBiH i kantonâ, ovo pitanje regulisano je Ustavom FBiH i federalnim zakonodavstvom. Poput Ustava RS, Ustav FBiH takođe posvećuje posebno poglavlje lokalnoj samoupravi (Poglavlje VI pod nazivom „Opštinske vlasti”). Ovo poglavlje reguliše nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave, način izbora i mandat lokalnih zvaničnika te organizaciju i ovlaštenja gradova. Organizacija lokalne samouprave regulisana je i kantonalnim ustavima čije odredbe uglavnom prate Ustav BiH. Dakle, pitanje lokalne samouprave regulisano je kako federalnim tako i kantonalnim zakonodavstvom. Federalni Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, usvojen 2006. godine, prilično detaljno reguliše pitanje lokalne samouprave, pri čemu svaki od ukupno deset kantona ima vlastiti zakon o lokalnoj upravi.

Funkcije i struktura lokalne samouprave. Opštine u oba entiteta ovlaštene su za vođenje svih javnih poslova koji nisu izričito povjereni drugim vlastima, uključujući autonomno organizovanje lokalnih poslova i dužnost pružanja usluga građanima i prebivaocima na polju stanovanja, obrazovanja, zdravstva, bezbjednosti itd. Budžetska politika i opštinska imovina takođe su zaštićene zakonom. Lokalne vlasti mogu tražiti zaštitu od uplitanja u pomenuta prava i ovlasti pred ustavnim sudovima entitetâ. Dok sudska zaštita putem Ustavnog suda FBiH u brojnim slučajevima nije djelotvorna s obzirom na to da se sudske odluke često ne primjenjuju, čini se da opštine ne posežu često za direktnim žalbama Ustavnom sudu RS.

Opštine u BiH dosta se međusobno razlikuju po pitanju stanovništva i veličine te ekonomskog i poreskog kapaciteta. Međutim, u pravnom smislu, opštine se uglavnom jednako tretiraju. U Republici Srpskoj uspostavljen je model jednostepene lokalne samouprave, s opštinom kao osnovnom jedinicom. Sve opštine imaju jednake ovlasti bez obzira na veličinu, broj stanovnika i stepen ekonomskog razvoja (monotipski ili uniformni model opštine). Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa mogućnost uspostavljanja gradova čiji se pravni status uglavnom podudara sa statusom opštine. Izuzetak su gradovi sačinjeni od više opština, čije su nadležnosti posebno regulisane pomenutim zakonom (član 12). Među ove gradove spada Istočno Sarajevo, sačinjeno od šest opština. Zakonom se dodatne nadležnosti mogu dodijeliti i gradovima s jednom opštinom, čime se ublažuje monotipski karakter opština u RS (član 11, stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). RS trenutno ima 54 opštine i osam gradova. U FBiH postoji sličan sistem s 58 opština i 22 grada. Sarajevo je jedini grad u Federaciji koji ima četiri opštine. Nije predviđen specijalni status za glavne gradove. U entitetima se status grada dodjeljuje po sličnim kriterijumima vezanim za urbani karakter i infrastrukturu (član 5. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH), odnosno za odgovarajući nivo razvoja urbanog područja koje predstavlja jedinstvenu cjelinu u geografskom, socijalnom, ekonomskom, istorijskom i teritorijalnom smislu (član

10. Zakona o lokalnoj samoupravi RS), s tom razlikom što u RS numerički prag iznosi 50.000 stanovnika, a u FBiH 30.000. Nadležnosti grada praktično su identične nadležnostima opštine i, generalno posmatrano, koncept „grada” je obesmišljen. Slično kao u jugoslovenskom sistemu, opštine su dosta velikih razmjera. Izuzetak su pojedine opštine smještene duž međuentitetske linije razgraničenja, koje su po okončanju rata jednostavno presječene na dva dijela, te su danas prilično male.

Načelnik, lokalna demokratija i unutarnja organizacija opština. U oba entiteta uspostavljen je sistem indirektna (predstavničke) lokalne samouprave, koji podrazumijeva učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom preko izabраниh predstavnika. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi RS, organi lokalne samouprave su skupština opštine i načelnik, odnosno skupština grada i gradonačelnik. Skupština je organ odlučivanja i kreiranja politike jedinice lokalne samouprave. Skupštinu čine odbornici koji se biraju neposredno na period od četiri godine, a vodi je predsjedavajući kojeg bira sama skupština. Ovaj organ usvaja statut i budžet opštine, odnosno grada, te bira i razrješuje dužnosti članove stalnih i privremenih radnih tijela skupštine. Po Zakonu o principima lokalne samouprave FBiH, organ odlučivanja jedinice lokalne samouprave je opštinsko, odnosno gradsko vijeće.

Izvršni organ lokalne samouprave je *načelnik*. U posljednje dvije decenije, struktura lokalnih vlasti pretrpjela je značajne izmjene, posebno u pitanju organizacije izvršne vlasti. Trend jačanja lokalne izvršne vlasti, zabilježen u brojnim evropskim zemljama, uticao je i na zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi u entitetima BiH. U oba entiteta usvojen je model neposrednog biranja načelnika, odnosno gradonačelnika, koji ima relativno široke nadležnosti. U RS ovaj model uveden je Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1999. i zadržan je u kasnijim zakonima. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi RS, načelnik opštine nosilac je izvršne vlasti na lokalnom nivou, rukovodi opštinskom upravom i predlaže načelnike njenih odjeljenja, koje potom bira skupština opštine. Načelnik predstavlja jedinicu lokalne samouprave, predlaže skupštini opšte i pojedinačne pravne akte, izvršava lokalni budžet i osigurava primjenu odluka i drugih akata opštinskog predstavničkog organa. Načelnik opštine bira se na opštim neposrednim izborima na period od četiri godine. U FBiH model neposrednog biranja načelnika uveden je 2004. usvajanjem Zakona o izravnom izboru opštinskih načelnika FBiH. S obzirom na to da je izbor organa lokalne samouprave takođe regulisan Ustavom, prije usvajanja pomenutog zakona donesen je Amandman CIV na Ustav FBiH. Načelnik opštine može podnositi nacрте prijedloga zakona opštinskoj skupštini, nadležan je za primjenu lokalne politike, predlaže i izvršava lokalni budžet, provodi zakone i propise koje se primjenjuju na lokalnom nivou.

Jačanje ovlasti načelnika otvara pitanje njegove političke odgovornosti. U oba entiteta uvedena je procedura opoziva u cilju sprječavanja zloupotrebe ovlasti načelnika te garantovanja njegove političke odgovornosti. U RS procedura opoziva regulisana je Izbornim zakonom RS, a u FBiH Zakonom o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u FBiH. Od uvođenja modela neposrednog biranja načelnika pokrenut je značajan broj procedura opoziva kako u RS tako i u FBiH.

Zakonodavstvo o lokalnoj upravi obaju entiteta predviđa oblike neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou. Instrumenti direktne demokratije propisani Zakonom o lokalnoj samoupravi RS su referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, sati građana u skupštini te ostali oblici učešća u skladu sa zakonom (član 106). Zakon o principima lokalne samouprave FBiH takođe predviđa oblike neposrednog učestvovanja građana u lokalnom odlučivanju: referendum, zbor građana, mjesna zajednica i ostali mehanizmi učešća u skladu sa zakonom (Član 43, stav 1).

Saradnja i udruživanje opština, zajednički izazovi. Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi predviđaju mogućnost saradnje između opština radi efikasnijeg izvršavanja lokalnih ovlasti. Primjeri ovakve saradnje zabilježeni su u oblastima vodosnabdijevanja i odlaganja otpada te u kontekstu poticanja lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim, većim i značajnijim projektima uglavnom direktno upravljaju kantoni (u FBiH), odnosno vlada RS. Takođe, postoji mogućnost prekogranične suradnje među opštinama, koja je dosad ostvarena u različitim oblicima, na primjer kroz trilateralni Interreg program (pokrenut 2007. godine) i niz projekata sa Srbijom, Hrvatskom i Crnom Gorom, uključujući projekte na području rijeke Drine, vezanih za srednje škole, bolnice i prevoz, te sporazume o bratimljenju opština. Hercegovačko-neretvanski kanton jedan je od saosnivača Jadransko-jonske makroregije koja je uspostavljena 2007. godine. U BiH postoje dva nezavisna saveza opština i gradova, jedan u FBiH a drugi u RS, od kojih je svaki ograničen na područje vlastitog entiteta. Ovi savezi igraju ključnu ulogu u zagovaranju promjena u zakonodavstvu i finansiranju u ime jedinica lokalne samouprave, održavaju redovne sastanke i često organizuju rasprave za svoje članove i javnost. Takođe, savezi pružaju stručnu podršku jedinicama lokalne samouprave, prevashodno u kontekstu pravne i fiskalne pomoći te evropskih integracija.

Iako dva BiH entiteta imaju odvojene i različite sisteme lokalne samouprave, „postoje neki ozbiljni zajednički izazovi, poput starenja i opadanja populacije, propadanja sekundarnih gradova i produblivanja jaza između urbanih i ruralnih područja, fragmentirane i često skupe lokalne uprave, opterećenja kroz servisiranje spoljnog duga, kontroverzi vezanih za horizontalnu alokaciju resursa (posebno u FBiH), često neefikasnog upravljanja i podjele prirodnih resursa (koji se stoga ne mogu pretvoriti u bitan izvor finansiranja lokalne uprave), nemogućnosti povećanja ukupnog poreza (koje bi moglo riješiti problem lokalnog finansiranja), nedovoljne saradnje među različitim nivoima vlasti”. Većina čelnika lokalne vlasti slaže se sa zaključkom da oba sistema lokalne uprave moraju biti temeljno reformisana.

Literatura:

Association of Municipalities and Cities of the Federation of Bosnia and Herzegovina / Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. www.sogfbih.ba.

Association of Local Authorities of Republic of Srpska / Savez opština i gradova Republike Srpske. www.alvrs.com.

Berg, Rikke, and Rao, Nirmala (ed.). *Transforming local political leadership*. Palgrave Macmillan, 2005.

Congress of Local and Regional Authorities in Europe, Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina. Report, CG37 (2019) 18final, 31 October 2019. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a>.

- Dimitrijević, Predrag, Lončar, Zoran, i Vučetić, Dejan. *Pravo lokalne samouprave*. Službeni glasnik, 2020.
- European Charter of Local Self-Government. European Treaty Series No. 122, 15 October 1985. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos, et al. (ed.). *Sub-municipal governance in Europe: Decentralization beyond the municipal tier*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- Jokay, Charles. „Local government in Bosnia and Herzegovina”. *Local governments in Central and Eastern Europe Vol. 2: Stabilization of local governments*. Edited by Kandeve, Emilia. Budapest, 2001.
- Local Government Initiative, Local Government in Bosnia and Herzegovina. Report on Consultations of a Joint Commission on Local Government, June 2018. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2018/06/Master-LGI-report-04062018-web-eng.pdf>.
- Milinković, Igor. *Mehanizmi zaštite vladavine prava na lokalnom nivou sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2011.
- Milinković, Igor. „Oblici neposrednog učesća građana u odlučivanju na lokalnom nivou (tradicionalni i novi).” *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*. 31/32 (2010).
- Šmidovnik, Janez. *Lokalna samouprava*. Sarajevo: Univerzitetska knjiga, 1999.
- Vranješ, Nevenko. *Lokalna samouprava*. Banja Luka, 2020.
- Zlokapa, Zdravko (ur.). *Kocka do kocke: dobro je dobro graditi*. Banja Luka, 2007.

Brčko distrikt

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (dalje i: BD) je današnji zvanični naziv jednog zasebnog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH) koji je od 2009. godine prepoznat i u Ustavu Bosne i Hercegovine. Značenje pojma distrikt moguće je odrediti u jezičkom, pravnom i političkom smislu.

U Rječniku stranih riječi riječ distrikt (lat. *districtus*) ima sljedeća značenja: „sudski kotar, okrug, područje; mjerodavnost, djelotvornost i djelokrug”. Prema Cambridge English Dictionary, riječ district je „an area of a country or town that has fixed borders that are used for official purposes, or that has a particular feature that makes it different from surrounding areas”. Kao primjeri distrikta navode se: *the business district of New York, the Lake District/the Peak District; the City of Malden School District, South Cambridgeshire District Council*. U latinskom jeziku figurira imenica *districtus* i glagol *distringere*, što u prevodu znači „kotar, okrug, jedinica teritorijalne uprave; rastegnuti, rastresti” i sl.

U pravnom smislu, distrikt je određeni dio zemlje koji je iz nekih posebnih potreba ili razloga odvojen od njene cjeline i nalazi se u specifičnom pravnom režimu, obično uživajući poseban (specijalan) pravni položaj i status. Distrikta kao dijelovi cjeline mogu se formirati za zadovoljavanje različitih potreba kao što su porezi, izbori, obrazovanje, bezbjednost, administracija, pravosuđe i dr.

U političkom smislu, distrikt označava mjesto posebnih, uglavnom nezavisnih politika, naročito javnih politika. Prevladavajući cilj formiranja distrikta jeste da se takvom jednom kolektivitetu da sloboda upravljanja koju imaju uživati građani i njihovi slobodno izabrani predstavnici. Takva sloboda je zasnovana na snažnoj decentralizaciji i demokratizaciji lokalne u odnosu na centralnu vlast. Na primjeru Brčkog razlozi njegovog formiranja su preovlađujuće političke prirode i proistekli su iz odsustva kompromisa između dvaju entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu spornog dijela granične linije između entiteta u području opštine Brčko. Naime, Amandmanom I na Ustav BiH, kao kompromis je pronađeno rješenje u vidu kondominijuma, odnosno teritorije koja je u zajedničkoj svojini entiteta, ali se nalazi pod suverenitetom Bosne i Hercegovine kao osobena jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima.

Za vrijeme trajanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Brčko je imalo status opštine. Tragičan ratni sukob u Bosni i Hercegovini u periodu od 1992. do 1995. godine u ovoj multietničkoj sredini ispoljio je posebno svoju surovu dimenziju. Veliki dio stanovnika Brčkog je smrtno stradao, značajan dio bio je ranjen,

a veliki dio je morao da napusti svoje domove. Rat je devastirao privredu, ekonomiju, individualne i zajedničke objekte kao i infrastrukturu. Prema rezultatima popisa iz 1991. godine, opština Brčko je imala 87.627 stanovnika (Muslimana 38.617; Srba 18.128; Hrvata 22.252; Jugoslovena 5.731 i Ostalih 2.899). Prema rezultatima popisa iz 2013. godine, na teritoriji današnjeg Brčko distrikta živi 83.516 stanovnika (Bošnjaka 35.381; Srba 28.884; Hrvata 17.252 i Ostalih 1.999).

Danas je BD i jedinica lokalne samouprave, ali i grad i distrikt koji zauzima površinu od 493 km². Teritorijalno posmatrano Brčko distrikt BiH danas u potpunosti pokriva teritoriju prijeratne opštine Brčko. U geografskom smislu Brčko distrikt BiH je smješten u sjeveroistočnom dijelu BiH sa veoma značajnim komunikacijskim položajem. Komunikacijski je povezan sa evropskim koridorima, i to riječnim putem zahvaljujući luci Brčko i plovnosti rijeke Save na kojoj je smješten, a zatim željezničkim i cestovnim putem sa centralnom, istočnom i zapadnom Evropom. Brčko je svega oko 200 kilometara udaljenosti od tri važna grada regije: Sarajeva, Zagreba i Beograda.

Dejtonski mirovni sporazum nije donio konačno rješenje statusa ove prijeratne opštine pa su Aneksi II i V posvećeni pitanjima razgraničenja i arbitraže. Aneksom V entiteti su prihvatili da će sporna međusobna pitanja rješavati arbitražom. Tokom 1996. godine započet je arbitražni proces, kada se i pojavilo ključno pitanje da li se entiteti spore oko linije razgraničenja u oblasti Brčkog ili oko cijele teritorije ove opštine. Nakon ovoga, 14. februara 1997. godine u Rimu Arbitražni tribunal (odnosno predsjedavajući Arbitražnog tribunala, jer ostala dva člana nisu potpisala odluku) donio je odluku o prelaznoj međunarodnoj superviziji na području Brčkog za period od jedne godine. Odlukom predsjedavajućeg Arbitražnog tribunala koja je donesena u Beču u martu 1998. godine, cijela teritorija Brčkog zvanično postaje predmet spora. Najzad, godinu dana kasnije, takođe u Beču (u martu 1999. godine), umjesto Arbitražnog tribunala koji je bio ovlašćen da donese odluku, predsjedavajući Arbitražnog tribunala Roberts Owen donio je konačnu arbitražnu odluku za Brčko po kojoj je Brčko izuzeto iz entitetske vlasti i formirano kao zasebna cjelina (distrikt). U konačnoj odluci je ostalo zapisano da je ona u suštini promjenjiva i da će Brčko pripasti u nadležnost jednog od entiteta u slučaju da drugi entitet ugrozi svojim djelovanjem status distrikta. Nema sumnje da je Amandman I na Ustav BiH konačnu odluku učinio trajnom.

Danas je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine pravno određen Ustavom Bosne i Hercegovine i Statutom distrikta. Valja zapaziti da je jedina formalna izmjena Ustava BiH sadržana u donošenju amandmana koji je uredio položaj Brčko distrikta BiH. Konkretnije, Amandmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine, u Ustavu Bosne i Hercegovine iza člana VI.3. dodaje se novi član VI.4. koji glasi:

„Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijum) entiteta, jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno

propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine nadležan je da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine po ovom ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala. Svaki takav spor takođe može pokrenuti većina poslanika u Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu petinu izabраних poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.”

Citirani amandman je usvojen 2009. godine. Prethodno je Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 1. propisao da je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.

Iako Statut ovu teritoriju određuje kao jedinicu lokalne samouprave, ona je kao takva asimetrična i atipična u odnosu na sve ostale jedinice lokalne samouprave prvenstveno iz razloga što jedina ima organe zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, što nije slučaj ni sa jednom drugom jedinicom lokalne samouprave bilo u Federaciji BiH bilo u Republici Srpskoj (vidi: Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična ”država bliznac”).

Zakonodavnu vlast Brčko distrikta čine Skupština, a izvršnu gradonačelnik i Vlada, dok je pravosuđe Brčko distrikta zastupljeno kroz nekoliko subjekata. Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je zakonodavno tijelo distrikta koje pored donošenja zakona ima nadležnost i donošenja opštih politika u skladu sa Statutom Brčko distrikta BiH, zatim budžetsku i kadrovsku nadležnost koje se ogledaju u donošenju budžeta i izboru vlade i drugih funkcionera distrikta. Skupštinu čini 31 poslanik koji se bira na neposrednim izborima prema izbornom zakonu BiH, u ciklusu lokalnih izbora, na mandat od četiri godine. Dva poslanička mjesta zagantovana su predstavnicima nacionalnih manjina koje žive na teritoriji distrikta.

Izvršnu vlast Brčko distrikta BiH čine gradonačelnik i Vlada. Gradonačelnik je šef Vlade, predstavlja i zastupa distrikt, vrši izvršnu vlast, provodi zakone koje donosi Skupština distrikta i Parlamentarna skupština BiH. Gradonačelnika bira Skupština distrikta na mandatni period Skupštine i može biti ponovo izabran.

Pravosuđe Brčko distrikta BiH čine: Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Tužilaštvo Brčko distrikta BiH i Kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH. Treba naglasiti da proces izbora sudija i tužilaca za potrebe pravosudnih vlasti distrikta vrši Visoki sudski i tužilački savjet BiH, čime se i u ovom segmentu položaj distrikta izjednačava sa položajem entiteta.

Iako se čini da je ustavnom i statutarnom normom to precizirano, ipak se otvara pitanje pravne prirode Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Pored shvatanja Brčko distrikta kao jedinice

lokalne samouprave, moguće je ovaj subjektivitet posmatrati i kao jedinicu teritorijalne autonomije, ali i kao kvazifederalnu jedinicu. Činjenica da se Brčko distrikt javlja kao strana potpisnica međunarodnih sporazuma zajedno sa državom i entitetima, i to potpuno ravnopravno, daje nam za pravo da tvrdimo kako Brčko distrikt ima određena obilježja entiteta, iako se njegov status ne može izjednačiti sa statusom entiteta.

Ukoliko u skupštini nekog subjekta sjede izabrani poslanici koji donose zakone, onda ne možemo govoriti o lokalnom predstavničkom tijelu kakvim se lokalna skupština ima smatrati. Zbog tih razloga Brčko distrikt je „hibridna autonomna teritorijalna jedinica” sa visokim stepenom samostalnosti i kao takva je mnogo bliža federalnoj jedinici (entitetu) nego jedinici lokalne samouprave. Oprečno stajalište nalazimo kod Majkla Karnavasa koji tvrdi da Brčko distrikt nije entitet budući da nema ovlašćenja kakva imaju entiteti, među kojima je najizraženije ono sadržano u činjenici da ne postoji državljanstvo distrikta, već su njegovi građani državljanji ili Federacije BiH ili Republike Srpske.

Razmatrajući pravnu prirodu Brčko distrikta BiH, Goran Marković staje na stanovište da je Brčko distrikt i federalna jedinica i jedinica teritorijalne autonomije. Bolje rečeno, radi se o kvazifederalnoj jedinici ili atipičnoj jedinici teritorijalne autonomije. Tipična federalna jedinica nije iz razloga što nema svoje predstavnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH niti učestvuje u formiranju i vršenju vlasti na državnom nivou. Činjenica da Brčko distrikt BiH ne podliježe kontroli funkcionisanja vlasti od strane države BiH niti državna vlast utiče na stvaranja pravnog poretka distrikta, izuzev kontrole ustavnosti, govori u prilog tvrdnji da je distrikt nešto više od teritorijalne autonomije.

Valja zapaziti i modalitet predstavljanja Brčko distrikta BiH na nivou Bosne i Hercegovine, a što distrikt takođe izdvaja, stvarajući izvjesnu asimetriju njegovog položaja u odnosu na entitete. Naime, u Savjetu ministara BiH postoji Kancelarija koordinatora Brčko distrikta BiH, kao stalni organ uprave, a nadležna je za zastupanje Brčko distrikta BiH u Savjetu ministara BiH, kao i za uspostavljanje saradnje i koordinaciju Brčko distrikta sa institucijama BiH, međunarodnim organizacijama i ambasadama u cilju osiguravanja da se interesi distrikta kao jedinice lokalne samouprave priznaju i štite. U drugom dijelu ove rečenice zapažamo ovlašćenja međunarodne saradnje koju ova kancelarija može uspostaviti u ime i za račun distrikta.

Sublimirajući navedena razmatranja, zaključujemo, da je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine u organizacionom smislu jedinica lokalne samouprave koja ima svoju funkcionalnu samostalnost i nadležnost, što ga približava položaju entiteta u dejtonskoj Bosni i Hercegovini. Drugačije rečeno, radi se o atipičnoj jedinici lokalne samouprave koja se nalazi pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijumu) entiteta, sa sopstvenim pravnim poretkom u organizacionom i funkcionalnom smislu. Kao takva, ova jedinica uživa neposrednu ustavnopravnu zaštitu Ustavnog suda BiH te ima ravnopravan status u poređenju sa entitetima, kako u vertikalnom odnosu prema Bosni i Hercegovini tako i horizontalno, u odnosu prema entitetima.

Literatura:

- Anić, Šime, Klaić, Nikola, i Domović, Želimir. *Rječnik stranih riječi, tuđice, posuđice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, 1999.
- Blagojević, Milan. *Pravna priroda Brčko distrikta BiH deceniju poslije, uporedni prikaz*. Banja Luka: Službeni glasnik Republike Srpske – Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, 2011.
- Dictionary Cambridge. 2022. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/district> (pristupljeno 27. 2. 2022).
- Hrvatska enciklopedija. 2022. <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=15466> (pristupljeno 27. 2. 2022).
- Karnavas, Michael G. „Creating the Legal Framework of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina: A Model for the Region and Other Postconflict Countries.” *American Journal of International Law*. 97:1 (2003). doi:10.2307/3087109.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint, Aporije ustavnog sistema BiH*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 2021.
- Nešković, Radomir. *Nedovršena država, Politički sistem BiH*. Sarajevo: Fondacija Friedrich-Ebert Stiftung, 2013.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.
- Popović, Milijan. „O pravnoj prirodi Brčko distrikta”. *Zbornik radova sa naučnog skupa pod nazivom „Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja”*. Naučni skupovi, knjiga XII. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, 2007.

Federalne ideje i praksa

Federalno načelo

Federalno načelo je sveobuhvatno načelo koje teži očuvanju i poboljšanju društvenog, kulturnog, političkog, neteritorijalnog i teritorijalnog pluralizma. Riječ je o sustavnoj ideji koja prožima sve sfere višerazinskog društveno-političkog sustava. Kao takvo prisutno je u političkim praksama, načinu funkcioniranja i vođenja politike (Riker), ustavnopravnom poretku i organizaciji državne vlasti (Wheare). Političku kulturu posvećenu federalnom načelu karakteriziraju različite akomodativne prakse (Burgess), čak i na planu društvenih odnosa (Livingston). Drugim riječima, federalno načelo ima različite teorijske i praktične dimenzije koje su jednako značajne i međusobno se nadopunjuju. Zbog toga se javlja kao dio povijesnog društveno-političkog procesa, kao i uslijed sustavnog nastojanja i angažmana elita, institucija i šireg društva u višestrukim područjima: ustavnopravnom, političkom, javnom, društvenom i obrazovnom. Također odražava razinu javne političke kulture koju dijele elite i građani, na dubljoj razini, te konstitutivne zajednice u području njihove interakcije.

Federalna teorija i teorijske osnove federalizma. Raznolikost mogućih pristupa čini izazovnim postularanje jedinstvene definicije posredstvom sveobuhvatne teorije federalizma, koja bi uključivala univerzalno federalno načelo kao osnovu za objašnjenje različitih oblika federalnih sustava. Međutim, ovdje je dovoljno prisjetiti se nekih definicija, koje drugačije formuliraju federalna načela kao takva, od kojih je većina temeljena na dva stupa federalizma: „samovladavina” i „zajednička” vladavina. U tom pogledu „...federalni politički sustav je sveopći opisni izraz za sve političke organizacije koje kombiniraju ono što je Daniel Elazar nazvao zajedničkom vladavinom i samoupravom”. Doista, Elazar je bio jedan od najutjecajnijih autora koji su uveli federalizam kao sustav koji uključuje i „dijeljenu upravu/vladavinu” i „samoupravu/samovladavinu”. Ronald Watts također je priznao da se federalizam „odnosi na zagovaranje višeslojne vlasti koja kombinira elemente zajedničke vladavine i regionalne samouprave” te da je federalni politički sustav „opisni pojam koji se odnosi na vrstu političke organizacije čije je obilježje kombinacija zajedničke uprave i samouprave”. On je istaknuo postojanje dvije razine vlasti koje su izravno izabrane i odgovorne svojim građanima uz formalnu ustavnu raspodjelu zakonodavne i izvršne vlasti. Kenneth Wheare je također definirao federalno načelo kao „metodu dijeljenja ovlasti, tako da su opća i regionalna vlada unutar vlastite sfere koordinirane i neovisne.” Druge definicije su naglašavale autonomiju obiju sfera, poput: „ključ federacije je njezina opća ustavna atribucija ukorijenjenih ovlasti u središtu, konstitutivnim i nesuverenim teritorijalnim jedinicama”. Na posljetku, „...federalizam uključuje kombinaciju samoupravljanja i zajedničke vladavine, aranžmana u kojem dva ili više naroda ili država smatraju nužnim i poželjnim živjeti zajedno unutar neke vrste ustavnog okvira koji svim stranama omogućava očuvanje vlastitog integriteta uz jamstva mira i stabilnosti kroz raspodjelu vlasti u onim sferama gdje je to nužno”.

Federalni principi. Federalizam je ideja koja obuhvaća skup načela, ali postoji niz mogućih načina definiranja njihovih raznolikih ishoda u smislu dizajna, organizacije i funkcioniranja. Na teorijskoj razini, postoje izvorna federalna načela, kao i druga načela s kojima moderni federalizam prirodno interagira, kao što su konstitucionalizam, demokracija, vladavina prava, ljudska i manjinska prava itd. Zapravo, kao što je pokazao Michael Burgess u svojoj vrijednoj knjizi *U potrazi za federalnim duhom*, federalne vrijednosti povezane su s paralelnim načelima kojima se one ostvaruju: ljudsko dostojanstvo – autonomija; ravnopravnost – partnerstvo; sloboda – samoodređenje; pravda – uljudnost; empatija – odanost; tolerancija – jedinstvo u različitosti; priznavanje – ugovorno podrijetlo; poštovanje – reciprocitet ili uzajamnost. Pored toga, još nekoliko konkretnih elemenata je zajedničko i od ključnog značaja za razumijevanje federalizma, poput sklonosti *policentričnom* ustavnom poretku koji priznaje „jednaku” (kako je shvaćena i okvalificirana prema društvenoj i političkoj koncepciji pravde) zastupljenost različitih ustavnih subjekata koji se susreću i djeluju u zajedničkim mjestima odlučivanja. Drugo povezano načelo je *nedominacija*, kao ključno obilježje federalnog društva, koje poništava hegemoniju ili monopolizaciju javne vlasti, imovine, dobara i resursa od bilo koje strane u sporazumu ili proste nacionalne većine.

Još jedno načelo koje dovodi do uspostave policentričnog poretka je *necentralizacija*, kao organizacijsko načelo koje djeluje kroz jasnu raspodjelu ovlasti između različitih ustavnih poredaka, definirajući rezidualne i isključive nadležnosti pored onih koje su zajedničke i konkurentne. Ovu ideju podržava i još jedno drugo široko primjenjivo načelo – *supsidijarnost*, koje odražava težnju da se donošenje odluka i njihova provedba dodijele najnižoj mogućoj funkcionalnoj razini institucionalne organizacije. To se posebno odnosi na politiku, unutarnju organizaciju i način funkcioniranja Europske unije. U sprezi sa sveobuhvatnom idejom pluralizma, ova načela, u različitoj mjeri, promiču *nehijerarhijski* policentrični poredak obilježen višestrukim središtima odlučivanja. Elazar je u svojoj značajnoj knjizi *Exploring Federalism*, istaknuo da federalni cilj nije centralizacija, već *necentralizacija*. Smatrao je da je potrebno rasporediti ovlasti između različitih središta političke moći, kako bi se osiguralo da niti jedno od njih ne može dominirati agendom i trajno nametnuti svoje stavove drugima. Prema Elazaru, težnja za ovim ciljem pridonijeti će izgradnji povjerenja između partnera te dovesti do razvoja evoluirajućeg ugovora koji jamči uzajamno poštovanje svih članova. Takvo shvaćanje političke dinamike potvrđuje da je nedominacija, kao politički ideal, ključni cilj kojemu je potrebno neprestano težiti, osobito u okolnostima „podijeljenih” društava. To dalje implicira da tzv. *načelo većine* nije općenito primjenjivo kao pravilo u federalnim sustavima. Ono je često nedostatno i neadekvatno, s obzirom na to da njegova opća primjena može narušiti ravnopravnost federalnih partnera. Međutim, ključno je pitanje da uvijek postoji značajno područje samouprave, koje ne može neutralizirati nikakva centralizacija. U tom smislu federalno načelo zahtijeva suzdržanost i kultiviranost donositelja odluka na način da cijene politiku pomirenja i lokalne autonomije, poštuju uzajamne sfere nadležnosti te obvezu suradnje kao jednog sustava.

Prethodna razmatranja upućuju na to da postoji nešto poput *federalnog duha* koji je nužan kako bi se nadahnuo i animirao federalni sustav. To je povezano sa samim značenjem federalizma kao izvora federalnih načela i njegovog polazišta. U tom smislu, korijen izraza federalizam

odnosi se na *foedus* – kao savez ili pakt, „... koji je – kao dobrovoljni sporazum – temelj svakog federalnog uređenja”. Stoga ne čudi da je *zavjetna* teorija federalizma (kovenant) jedna od najutjecajnijih za razumijevanje federalizma kao teorijskog koncepta, ali i federalnih sustava kao suvremenog realiteta. Naime, zavjetni karakter federalizma implicira da svaka vlast proizlazi iz temeljnog sporazuma koji je obično ukorijenjen u ustavu, a ne od bilo koje druge vanjske ili unutarnje vlasti. To ustav čini samim temeljem u koji je ugrađeno federalno načelo, što se nadalje odražava na izbor i primjenu organizacijskih načela države. Stoga bi povreda federalnog načela podrazumijevala svako djelovanje protivno temeljnim ustavnim načelima i vrijednostima koji su središnji dio federalnog sporazuma/pakta, protivno duhu uspostavljenog partnerstva, te ako bi bilo koji od konstitutivnih subjekata bio doveden u neravnopravan položaj na način ugroze njegovog institucionalnog kapaciteta u pogledu „samouprave/dijeljene uprave”. Tu se ispoljava moralna snaga federalnog pakta, kao potencijalno moćnog izvora za restabilizaciju odnosa u okolnostima ustavne krize.

Federalno načelo u Bosni i Hercegovini. S generičkog stajališta federalizam je korišten kao strategija rješavanja sukoba u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH), a manje kao alat za upravljanje sukobima. Međunarodni čimbenici su ga iskoristili kako bi mirovnim inicijativama i prijedlozima okončali rat 1990-ih i potom smirili napetosti u zemlji. Kao takav, on je rezultat višestrukih ograničenja umjesto dobrovoljne suradnje ključnih ustavnih aktera. Dakle, federalno načelo u BiH, pored svoje pluralne, nacionalne, etno-kulturno-religijski *diferencirane društvene osnove* i povezanih deskriptivnih denominacija (multinacionalna, multietnička, multikulturna, multikonfesionalna), u pravno-političkom smislu nije postojalo prije Daytonskog mirovnog sporazuma (DPA) i Ustava koji je donesen u okviru njega. To znači da, unatoč nesavršenostima povezanim s njegovom primarnom funkcijom rješavanja sukoba, DPA i njegov Aneks IV (Ustav BiH) ostaju jedina čvrsta i sveobuhvatna normativna osnova za daljnju analizu federalnog načela, premda je upravljanje razlikama kao takvo imalo dugu prethodnu tradiciju u BiH. Osobitost bosanskohercegovačkog ustava i društva sastoji se u tome što oni obuhvataju i apstraktne građane i diferencirane kolektivite, dok federacije obično počivaju na dva konstitutivna elementa – građanima i federalnim jedinicama. Prvi „konstitutivni” element također postoji u bh. federalizmu, s tom posebnošću da njime u velikoj mjeri dominira treći element – *konstitutivni* ili državotvorni *narodi* (vidi: Konstitutivni narodi). Konkretno, konstitutivni elementi federalizma u BiH su građani, entiteti i narodi, što znači da bh. konstitucionalni sustav zapravo počiva na dualitetu nositelja suvereniteta.

U tom smislu preambulu Ustava BiH karakterizira inherentna dvosmislenost, budući da sadrži i individualističke (građani) i kolektivističke (narodi) elemente (vidi: Kolektivna i individualna prava), koji oba igraju ključnu ulogu u organizaciji i funkcioniranju države. To se uočava nakon pomnijeg sagledavanja ključnih elemenata ustavne pozicije entiteta koja je tipična za federalne jedinice: *pravo na samoorganiziranje*, koje se ogleda u pravu na samostalno donošenje ustava na koje institucije BiH ni na koji način ne mogu utjecati, osim ako entitetski ustav nije u koliziji s državnim ustavom; *raspodjela nadležnosti* između države i entiteta koja je utvrđena Ustavom BiH na način koji je tipičan za federacije, uz preuzimanje nadležnosti u korist entiteta (što potvrđuje klauzula o rezidualnim ovlastima); *pravo entiteta da obavljaju sve*

funkcije državne vlasti; pravo entiteta da samostalno uređuju organizaciju javne vlasti na svom teritoriju, uz obvezu poštivanja Ustava BiH; obveza entiteta da usklade svoje ustave s Ustavom BiH i poštuju njegov pravni poredak; nepostojanje bilo kakvih mehanizama ili institucija putem kojih se država može miješati u vršenje državne vlasti u entitetima, osim ako institucije entiteta svojim aktima ne krše ustavnopravni sustav BiH. Osim toga, poseban način odlučivanja u gornjem domu (Domu naroda) služi kao korekcija većinskog načela karakterističnog za donji dom (Zastupnički dom), jer u Domu naroda posebne procedure jamče zastupljenost određenih posebnih kolektivnih interesa. Ako su oba doma zakonodavnog tijela ravnopravna u odlučivanju, kao što je to slučaj u BiH, nema bojazni od primjene većinskog načela u donjem domu budući da bi konsenzus u gornjem domu ipak spriječio preglasavanje, što je osnov za obrazloženje jednakih nadležnosti oba doma. Osim vitalnog nacionalnog interesa koji pripada Domu naroda, za odlučivanje u Zastupničkom domu je potrebna jedna trećina zastupnika iz oba entiteta te je omogućeno zaustavljanje bilo koje odluke dvotrećinskom većinom zastupnika iz svakog od entiteta, u slučaju da prethodni proceduralni pokušaj postizanja konsenzusa ne uspije. Takvo „entitetsko glasanje” temelji se na formalno teritorijalnom elementu koji de facto služi zaštiti kolektivnih interesa.

Ustrojstvo federalne države BiH očito ide ruku pod ruku s političkim sustavom konsocijacijske demokracije (ili „dijeljenja vlasti”) (vidi: Dijeljenje moći, podjela moći), koji zauzvrat osnažuje primjenu federalnog načela kao suportivnog alata institucionalne jednakosti i pravične zastupljenosti. Zaključno, BiH je uređena prema načelima predstavničke demokracije, a njezino društvo je pluralističko jer postoje tri dominantna društvena segmenta (tri konstitutivna naroda), organizirana unutar svojih podsustava ili supkultura kroz vlastite institucije, organizacije i navade svakodnevnog života.

Literatura:

- Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London – New York: Routledge, 2006.
- Burgess, Michael. *In Search of the Federal Spirit: New theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford UK: Oxford University Press, 2012.
- Elazar, J. Daniel. *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, 1987.
- Fleiner, Thomas. „Dynamics of Shared Rule in Federations.” 2005. www.thomasfleiner.ch/files/documents//Dynamics.pdf.
- Gagnon, Alain. „Constitutionalism, empowerment and multinational federalism.” In *Understanding federalism and federation*. Edited by Alain Gagnon, Soeren Keil, i Sean Muller. Palgrave Macmillan, 1988.
- Gagnon, Alain. *Minority Nations in the Age of Uncertainty*. University of Toronto Press, 2014.
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in BiH*. London – New York: Routledge, 2016.
- King, Preston. *Federalism and Federation*. London: Crom Helm, 1982.
- Kymlicka, Will. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto: Oxford University Press, 1998.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Lijphart, Arend. „Consociational Democracy.” *World Politics* 21 (1969).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. London: Yale University Press, 1977.

- Lijphart, Arend. „*Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories.*” *Publius: The Journal of Federalism*. 15:85 (1985), Philadelphia.
- Livingston, William S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.
- Livingston, William S. „*A Note on the Nature of Federalism.*” *Political Science Quarterly*. 67 (March 1952).
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo, 2012.
- McGarry, John, i O’Leary, Brendan. „Federation as a Method of Ethnic Conflict Resolution.” In: *Multinational Federations*. Edited by Michael Burgess i John Pinder. London: Routledge, 2007.
- McGarry, John, O’Leary, Brendan, i Simeon, Richard. „Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation.” In *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* Edited by Sujit Choudhry. Oxford: OUP, 2008.
- Riker, William H. „Federalism.” In *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Edited by Goodin, Robert E., and Pettit, Philip. Oxford: Basil Blackwell, 1993.
- Sumantra, Bose. *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*. London: Hurst & Co., 2002.
- Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. Montreal – Kingston: McGill Queen’s University Press, 1999.
- Wheare, K. C. *Federal Government*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 1963.

Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična „država bliznac”

Bosna i Hercegovina (dalje i: BiH) često se navodi kao tzv. „složena država”, ali i kao izrazito asimetričan ustavni sustav nastao kao rezultat razlika u identitetu popraćenih teritorijalnim zahtjevima. Nešto pažljivija analiza otkriva da ustavno ustrojstvo BiH sadrži asimetrična ustavna rješenja, ali nije nužno riječ o izrazito asimetričnom sustavu. U poređenju sa simetričnim federalnim sistemima poput Njemačke ili Sjedinjenih Američkih Država (dalje i: SAD), gdje se odnosi među sastavnim jedinicama temelje na uniformnosti, BiH se svakako može činiti asimetričnim sustavom. Razlike, međutim, postoje i u simetričnim sustavima: obrazovanje u Njemačkoj, ekologija i smrtna kazna u SAD-u te lokalni, kantonalni, savezni i crkveni porezi u Švicarskoj. Također, razlike postoje među asimetričnim sustavima u pogledu opsega asimetrija: blage – Ujedinjeno Kraljevstvo (dalje i: UK), umjerene – Belgija i jake – Indija kao granični slučaj. No, jesu li razlike teoretske, praktične ili oboje i koji je njihov uzrok ovisi o konkretnom sustavu.

Definicije i pojmovi asimetrije. Postoje dvije vrste asimetrija: političke i ustavne. *Političke asimetrije* su odnosi koji se temelje na razlikama u veličini teritorija i stanovništva, ekonomiji, političkim narativima, te onom najvažnijem – identitetu (jeziku, religiji, kulturi, etnicitetu). Ti su odnosi zapravo preduvjeti ustavnih asimetrija. *Ustavne asimetrije* su političke asimetrije koje su uspostavljene u ustavnom i pravnom okviru određenog sustava tako da proizvode i učvršćuju različit položaj određenih skupina i/ili teritorijalnih jedinica. Razlike u identitetu su, kako je već naglašeno, najvažniji uzroci ustavnih asimetrija, ali su najčešće potpomognute ekonomskim i političkim čimbenicima. Obje vrste asimetrija javljaju se u sustavima s federalnim značajkama.

Asimetrije u statusu, distribuciji moći i fiskalnoj autonomiji. Asimetrije u ustavnom ustrojstvu odražavaju se na institucionalni okvir i procedure na svim razinama vlasti. Njihov poseban utjecaj projicira se kroz *status* (kao što je različit status teritorijalnih jedinica, sposobnost organiziranja zakonodavne i izvršne vlasti neovisno o centralnim organima vlasti, različito predstavljanje u centralnim organima vlasti, različito sudjelovanje u postupcima predlaganja i donošenja ustavnih amandmana, pravo veta uključujući posebne blokade za zaštitu autonomije itd.), *raspodjelu ovlasti i nadležnosti* (kao što su povećane ovlasti i nadležnosti, mogućnost optiranja za ili protiv ovlasti i nadležnosti, razlike u tehnikama raspodjele ovlasti i nadležnosti itd.) i *fiskalnu autonomiju* (razlike u poreznim prinosima, oslanjanje na transfere, kontrola posuđivanja itd.).

Asimetrije u BiH. Članak I. 3. Ustava BiH definira BiH kao državu koja se sastoji od dva entiteta, Federacije BiH (dalje i: FBiH/Federacija) i Republike Srpske (dalje i: RS) (Entiteti), dok članak VI. 4. uspostavlja posebnu teritorijalnu cjelinu Brčko distrikt BiH (dalje i: BD). Ustavno ustrojstvo dvaju entiteta definirano je njihovim ustavima, dok je ustrojstvo BD-a definirano njegovim statutom. Tako članak I. 2. Ustava FBiH definira da se Federacija sastoji od 10 kantona, dok je RS unitarni entitet prema svom Ustavu, a BD je posebna upravna jedinica lokalne samouprave prema članku 1. 1. Statuta BD. Unutarnje ustrojstvo sve tri teritorijalne jedinice kombinirano je s visokim stupnjem institucionalne autonomije, što omogućuje primjenu drugačijeg institucionalnog ustrojstva u Entitetima i BD-u.

U pogledu *statusa*, Entiteti i BD imaju ustave i statut koji im daju široke ovlasti u organizaciji zakonodavnih, izvršnih i sudbenih tijela. Na primjer, dok je Parlament FBiH dvodoman, Narodna skupština RS-a i Skupština BD-a su jednodomne. Nadalje, u FBiH se predsjednik i dva potpredsjednika Federacije BiH biraju posredno putem Parlamenta FBiH, dok se predsjednik i potpredsjednici u RS-u biraju neposredno od strane naroda. BD ima samo Vladu, ali nema predsjednika. Na državnoj razini, teritorijalna zastupljenost entiteta poklapa se sa zastupljenošću konstitutivnih naroda, čime se uvodi ustavna asimetrija. Primjerice, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH sastoji se od 42 zastupnika, od kojih se dvije trećine biraju u FBiH, a jedna trećina u RS-u. Nedvojbeno, ovaj izravno birani donji dom predstavlja Entitete, ali i konstitutivne narode – s obzirom na način izbora predstavnika. Ovo ima dvije posljedice. Prvo, FBiH je prezastupljena (2:1), što je posljedica načela pariteta konstitutivnih naroda. Naime, u vrijeme donošenja Ustava BiH, FBiH je bila shvaćena kao teritorij koji su predominantno činila dva konstitutivna naroda (Bošnjaci i Hrvati), dok se RS smatrala teritorijem predominantno jednog konstitutivnog naroda (Srba). Drugo, BD nije zastupljen na državnoj razini, što je povezano s činjenicom da je kasnije uspostavljen. On je definiran kao kondominij Entiteta. Drugim riječima, stanovnici BD-a moraju odlučiti u kojem će od dva entiteta glasati na lokalnim i parlamentarnim izborima u BiH. Što se tiče etnoteritorijalne zastupljenosti, ustavne odredbe o načinu odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH jamče ravnotežu različitih interesa. Kako su načela pariteta i konsenzusa jamstva ustavnog ustrojstva BiH, postupak zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda služi zaštititi njihovih interesa kada se konsenzus ne može postići. Međutim, ovaj institut je rijetko korišten. Umjesto toga, tzv. entitetsko glasovanje, koje je namijenjeno zaštititi interesa entiteta (tj. teritorija), (zlo)upotrebljava se kao veto mehanizam za zaštitu konstitutivnih naroda, iako se konstitutivni narodi mogu osloniti na proceduru kojom se štiti vitalni nacionalni interes. Druga ustavna asimetrija između tri konstitutivna naroda odnosi se na tzv. entitetsko glasovanje kao mehanizam veta. Za razliku od Bošnjaka i Srba, Hrvati, s obzirom na svoju malobrojnost, kao veto mehanizam mogu koristiti samo postupak zaštite vitalnog interesa (vidi: Veto).

Što se tiče *raspodjele ovlasti i nadležnosti*, ustavni sustav BiH sastoji se od relativno slabe državne razine s uskim i isključivim nadležnostima i jakim Entitetima i BD-om. Entiteti imaju simetričan raspon ovlasti i nadležnosti. Entiteti se mogu odlučiti i za prijenos ovlasti i nadležnosti na državnu razinu, ali takva odluka mora biti obostrana. Međutim, eventualne razlike u raspodjeli nisu rezultat asimetričnih ustavnih odredbi, već su asimetrije u ishodu. To je zato

što postoji nekoliko tehnika raspodjele ovlasti i nadležnosti u FBiH. Iako su ovlasti raspodijeljene u korist FBiH, FBiH i kantoni također ostvaruju isključive i konkurentne ovlasti. Kako se svaki kanton može opredijeliti za izvršavanje isključivih ovlasti i nadležnosti na različite načine, razlike među kantonima su neizbježne. Položaj BD-a je, međutim, asimetričan, budući da za prijenos ovlasti i nadležnosti nije neophodno njegovo odobrenje. Ovo se može objasniti nedovršenim pravnim odnosima između državne razine i BD-a nakon usvajanja Amandmana I na Ustav BiH.

Fiskalni sustav BiH slijedi opći trend centralizacije prihoda i decentralizacije rashoda. Nakon reorganizacije fiskalnog sistema 2006. godine, *fiskalna autonomija* entiteta je simetrizirana. Izravni porezi ostali su u nadležnosti entiteta i BD-a, ali su neizravni porezi centralizirani. Široka fiskalna autonomija proizvodi decentralizirani sistem vertikalne i horizontalne raspodjele sredstava. Eventualne razlike zapravo su posljedica autonomije, a ne nužno asimetrične pozicije. Prije reorganizacije fiskalnog sistema, financiranje državne razine ovisilo je o entitetkim transferima, s obzirom na to da su Entiteti bili Ustavom obvezani osigurati financijska sredstva potrebna za izvršavanje obveza iz nadležnosti državne razine. Tako je utvrđeno da međunarodne obveze BiH snose FBiH s dvije trećine, a RS s jednom trećinom sredstava. Od reorganizacije fiskalnog sustava iznosi se u istom omjeru uplaćuju izravno u državni proračun, što znači da ovakav pristup i dalje predstavlja ustavnu asimetriju. Isti je slučaj i s iznosom prihoda koji se doznaju BD-u. Ukoliko je prihod BD-a ispod propisanog koeficijenta, entiteti nadoknađuju razliku u istom omjeru kao u prethodnom primjeru. Konačno, Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje najvažniji je organ fiskalne politike BiH. Međutim, za razliku od Entitetâ, čiji predstavnici imaju pravo glasa, predstavnici BD-a imaju samo status promatrača.

BiH kao „blagi” asimetrični sistem. Prvobitna ustavna struktura BiH bila je asimetrična, ali su neke od ustavnih asimetrija s vremenom nestale. One koji su preostale dovoljne su da BiH označimo kao sustav koji ispoljava relativno „blagu” ustavnu asimetriju. Ustavni status Entitetâ i BD-a je najneposredniji pokazatelj ustavnih asimetrija u BiH. No, osim toga, ustavne asimetrije nisu posebno naglašene. U *teritorijalnom smislu*, Entiteti i BD imaju jednake ovlasti i nadležnosti a slična je situacija i s fiskalnom autonomijom. U *smislu identitetskih razlika*, asimetrični status ojačan je načelima konstitutivnosti naroda i njihove institucionalne ravnopravnosti („power-sharing”) te njihovim preklapanjem s teritorijalnim načelom u praktičnoj primjeni Ustava BiH.

Literatura:

- Antić, Dinka. „Multi-Level Fiscal System in Bosnia and Herzegovina: Evolution and Coping with Economic Crisis.” *Financial theory and practice* 37:3 (2013).
- Burgess, Michael. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London – New York: Routledge, 2006.
- Palermo, Francesco. „Asymmetries in Constitutional Law – an Introduction.” In *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Edited by Palermo, Francesco, Zwilling, Kössler, Karl. Bozen / Bolzan: Europäische Akademie Bozen / Accademia Europea Bolzano, 2009.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno Pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

- Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. „Conclusion. A Country Studies-Based Deliberation on Constitutional Asymmetry in Multi-Tiered Multinational Systems.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. „Ethno-Territorial Politics and Sub-National Constitutionalism: Lessons from Bosnia and Herzegovina.” In *Territorial Politics and Secession, Constitutional and International Law Dimensions*. Edited by Below, Martin. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Sahadžić, Maja. „Federal Theory on Constitutional Asymmetries: Revisited.” *Queen Mary Law Journal* 7 (Autumn 2016).
- Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Sahadžić, Maja. „Subnational Constitutionalism in Bosnia and Herzegovina: Towering Sub-National Autonomy and a Loose Clamp of the Central Level to All Intents and Purposes.” In *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*. Edited by Popelier, Patricia, Delledone, Giacomo, i Aroney, Nicholas. London – New York: Routledge, 2021.
- Sahadžić, Maja. „Ustavno-pravna anatema: vitalni interes konstitutivnog naroda na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini ad normam.” Paper presented at the *Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavno-pravna i politička dimenzija*. Sarajevo, 2014.
- Sahadžić, Maja. „Veto Mehanizam' u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini.” In *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Edited by Banović, Damir, i Gavrić, Saša. Sarajevo: iKd University Press, Magistrat izdanja, 2011.
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University, 1999.
- Weller, Mark. „Conclusion.” In *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Edited by Weller, Mark, and Nobbs, Katherine. Philadelphia, Oxford: University of Pennsylvania Press, 2011.

Zajedničko/dijeljeno vladanje i samovladanje: bit federalizma

Federalizam kao ravnoteža između autonomije i sustava. Federalizam je sustav vladanja u kojem je vlast podijeljena i zajednička/dijeljena između središnje vlasti i subdržavnih jedinica. U federalnom sustavu su samovladanje i zajedničko vladanje važni koncepti za definiranje razdiobe moći. Samouprava se često povezuje sa subnacionalnim jedinicama poput država ili pokrajina. Ove jedinice imaju visok stupanj autonomije i kontrole nad vlastitim poslovima, uključujući moć donošenja zakona i odluka, npr. vezano za obrazovanje, zdravstvo i javne usluge. To omogućava lokalnim zajednicama pravo glasa u odlukama koje na njih izravno utječu i osigurava mehanizam za rješavanje regionalnih razlika i problema. Iako subnacionalne jedinice imaju visok stupanj autonomije, one također dijele moć sa središnjom vladom u pitanjima koja utječu na cijelu zemlju, kao što su obrana, vanjska politika i nacionalna sigurnost. To omogućava ravnotežu lokalne autonomije i jedinstva države te pomaže da se važne odluke donose uz sudjelovanje svih razina vlasti.

Raspodjela nadležnosti u federalnom sustavu Bosne i Hercegovine. U federalnom sustavu Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) *nadležnosti su podijeljene na tri razine vlasti*: državnu, entitetsku i općinsku (vidi: Podjela nadležnosti). Državna razina ima najviši autoritet i odgovorna je za vanjske poslove, obranu i monetarnu politiku. Dva entiteta, Federacija Bosne i Hercegovine (dalje i: FBiH) i Republika Srpska (dalje i: RS), imaju značajan stupanj autonomije i odgovorni su za područja kao što su obrazovanje, zdravstvo i javna uprava. Unutar Federacije, koja je i sama federalni sustav, nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona/županija (te između potonjih i općina). Kratka digresija je da kantoni s hrvatskom većinom koriste naziv županija kao zamjenski, premda se u osnovi, općenito govoreći, radi o različitim administrativnim jedinicama. Kantoni imaju znatno šire ovlasti, uključujući izvorne, kao i vlastite ustave, dok županije nemaju. S tim u vezi razlog korištenja naziva županija umjesto kanton nema objektivno pravnu i lingvističko-semantičku pozadinu, već zapravo ima veze s potrebom izražavanja identiteta kroz uporabu hrvatskoga jezika na institucionalnoj razini. Brčko distrikt (dalje i: BD) ima jedinstven status kao samoupravna administrativna jedinica koja nije dijelom niti jednog od entiteta.

Raspodjela nadležnosti u Bosni i Hercegovini *određena je njezinim Ustavom*, koji je uspostavljen kao Aneks IV. Daytonskog mirovnog sporazuma kojim je okončan rat 1995. godine. Prema Daytonskom ustavu, ovlasti središnjih institucija ograničene su na one koje su izričito navedene u Ustavu (članak III.1.). Druge ovlasti koje nisu izričito dodijeljene, tj. preostale ovlasti, pripadaju entitetima (članak III.3a.). Iako je to standard u federalnim sistemima, ne-uoobičajeno je da su nadležnosti državnih institucija relativno znatno ograničene, ostavljajući većinu ovlasti entitetima. To je rezultat Daytonskog kompromisa o suštinskoj decentralizaciji političkog sustava Bosne i Hercegovine.

Dakle, prema Ustavu, središnje institucije su nadležne samo u područjima: a) vanjske politike i vanjske trgovine; b) carinske i valutne politike; c) politike useljavanja i azila; d) kaznenog prava (ograničena suradnja s Interpolom i između dva entiteta); e) kontrole zračnog prometa i f) komunikacijske i prometne politike između dva entiteta i s međunarodnim partnerima (popis u članku III.1.). Doista, na početku su postojala samo tri ministarstva na državnoj razini, u usporedbi s devet ministarstava danas, ali BiH još uvijek nema državna ministarstva za područja poput gospodarstva, obrazovanja i poljoprivrede koja bi služila za bolju koordinaciju politike i upravljanja, posebno u kontekstu zahtjeva puta EU.

Ustav BiH daje entitetima najvažnije nadležnosti u područjima oporezivanja, sigurnosti i obrane te svim aspektima socijalne politike. U Federaciji većina ovih odgovornosti pripada kantonima (županijama), naglašavajući različitu organizaciju dvaju entiteta. Dok glavne odluke u Republici Srpskoj (RS) donosi Skupština RS, a općine služe samo kao instrumenti provedbe politike (vidi: Opštine u Bosni i Hercegovini), u Federaciji, koja je i sama federalni sustav, kantoni su glavna tijela za donošenje odluka (vidi: Kantoni, (nepostojeća) praktična uloga?). Prema svom Ustavu Federacija je odgovorna za politiku obrane, politiku državljanstva Federacije, ekonomsko planiranje, borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala, licenciranje frekvencija, energetska politiku i ograničene aspekte oporezivanja (odjeljak III., članak I.). Ostala važna područja, kao što su socijalna politika (zdravstvo, socijalna skrb), zaštita okoliša i upravljanje prirodnim resursima, definirana su kao područja podijeljenih nadležnosti između Federacije i kantona (odjeljak III., članak 2.). Kantoni također imaju isključive ovlasti u područjima policije, obrazovanja, kulture, državne službe, lokalnog ekonomskog razvoja, socijalne skrbi i oporezivanja (odjeljak III., članak 2.).

Iz komparativne perspektive, iznenađujuće je da je većina nadležnosti koje se tradicionalno smatraju atributima državnosti dana entitetima, a ne središnjoj državi. To je slučaj s obrambenom politikom, policijskim radom i oporezivanjem. Nadalje, entiteti imaju i određene ovlasti u vanjskoj politici: mogu potpisivati međunarodne sporazume s drugim državama i međunarodne ugovore, uz uvjet pristanka institucija Bosne i Hercegovine, te mogu razvijati „specijalne paralelne odnose sa svojim susjednim državama” (članak III.2.). Iako ovi „specijalni paralelni odnosi” ne zahtijevaju odobrenje države, oni su ograničeni jer ne smiju ugroziti suverenitet ili teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

Unatoč izrazitoj decentralizaciji političkog sustava, Ustav BiH također sadrži *klauzulu supremacije* u korist federalnog zakonodavstva. Prema ovoj odredbi, Daytonski ustav uživa prvenstvo *vis-à-vis* svih suprotstavljenih odredbi u državnom zakonodavstvu, kao i u ustavima entiteta i njihovim zakonodavstvima (članak III.3 (b)). Za trajnu valjanost entitetskih ustava, koji su doneseni prije stupanja na snagu Daytonskog ustava, oni su morali biti prilagođeni kako bi se zajamčila njihova usklađenost s potonjim (članak XII.). Nadređeni položaj Ustava BiH korespondira ovlastima Ustavnog suda BiH da kontrolira usklađenost s Ustavom, što je potrebno za provođenje supremacijske klauzule (član VI/3.).

Evolucija nadležnosti. Donošenje odluka, odluke Ustavnog suda i dogovori između različitih razina oblikovali su ustavnu politiku BiH, rezultirajući da u mnogim područjima stvarnost više ne odražava tekst Daytonskog ustava. *Redoslijed nadležnosti je evoluirao, s mnogim promjenama koje je nametnuo Ured visokog predstavnika (OHR) uspostavljen sukladno Aneksu X. sa zadatkom civilne provedbe Daytonskog sporazuma.*

Ustavni sud BiH (vidi: Ustavni sud(ovi) i kontrola ustavnosti) nadležan je za odluke o sporovima između države i entiteta (članak VI.3(a)). Razriješene su brojne *kontroverze* koje se posebno tiču (ograničenja) nadležnosti države i sudjelovanja entitetskih institucija u kreiranju novih područja nadležnosti za državnu razinu i/ili njene institucije. Dok je Daytonski sporazum zahtijevao dinamičnu provedbu, u entitetima, posebice u RS-u, prevladao je defanzivan stav koji koristi izvorni tekst Daytonskog mirovnog sporazuma kao liniju obrane protiv bilo kakvog širenja nadležnosti na državnoj razini izvan minimuma prihvaćenog Daytonskim mirovnim sporazumom.

To se odnosi primjerice na okvirno zakonodavstvo ili nadležnosti za donošenje zakona u određenim područjima koja općenito nisu bila predviđena tekстом Ustava. Umjesto toga, RS je dosljedno inzistirala na podjeli vlasti kako je navedeno u Daytonu zbog bojazni da bi daljnje nadležnosti za donošenje odluka na državnoj razini oslabile entitet i u konačnici ugrozile njegovo postojanje. U Federaciji se, međutim, okvirno zakonodavstvo široko primjenjuje, primjerice u ekonomskim politikama. Ustavni sud BiH je 2000. godine ojačao moć države i njenih institucija tvrdeći da listu nadležnosti iz članka III.1. ne treba smatrati potpunom i zatvorenom, već kvalificiranom. Na temelju raspodjele nadležnosti i cjelokupne strukture Ustava, institucije Bosne i Hercegovine su odgovorne donijeti okvirne zakone koji će utjecati na entitete (Ustavni sud 2000., Odluka Dio IV., paragrafi 24., 31. i 34.). Sud je ustvrdio da je to posebno važno za osiguranje jednakih temeljnih prava i sloboda u entitetima i u području ekonomske integracije, tj. kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi (članak 1.4.). Ustavni sud je zaključio da je za osiguranje funkcionalnosti države Bosne i Hercegovine i sprječavanje bilo kakvog oblika dezintegracije važno da institucije države, entiteta i kantona zajednički djeluju u ovim područjima i podijele odgovornost.

Ustavni sud je u raznim odlukama pojasnio značenje područja nadležnosti države navedenih u članku III.1. Ustava: niti se ovaj popis može smatrati iscrpnim, niti rezidualne ovlasti subjekta automatski obuhvaćaju svu materiju koja nije navedena na tom popisu. Na primjer, članak V.5(a) navodi da je Predsjedništvo također (zajednički) vrhovni zapovjednik oružanih snaga, iako odgovornost za obranu i vojna pitanja pripada entitetima. Pored civilne kontrole i zapovjedništva državnog Predsjedništva nad Oružanim snagama, Ustavni sud je potvrdio nadležnost državne razine za uspostavu federalne policije (SIPA).

Postupci za promjenu raspodjele nadležnosti. Ustav BiH predviđa proceduru koja dopušta vertikalni prijenos ovlasti s entitetske na državnu razinu (članak III.5.). Dakle, *moгуće je, barem načelno, svaku vlast prenijeti na državnu razinu na temelju pregovora i konsenzusa* (tj. ovisno o političkoj volji). U svim tim slučajevima moguće je ne samo izvršavati prenesene ovlasti već i uspostaviti institucije potrebne za njihovo izvršavanje.

Klauzule o prijenosu ovlasti dozvoljavaju mogućnost dinamične evolucije ustava, ali one su *vrlo kontroverzne* zbog suprotstavljenih političkih stajališta o ulozi i naravi države. Mnoge provedene reforme utemeljene su na ovoj klauzuli o fleksibilnosti, poput uspostave Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća (VSTV), Ureda za neizravno oporezivanje (UNiO) i reforme obrane, kao i reorganizacije vojske, državnog odvjetništva, Državne granične policije i Obavještajno-sigurnosne agencije. U njima je posredovala, kontrolirala ili ih nametnula međunarodna zajednica (OHR) zbog inherentne političke pretpostavke, a to je politički dogovor između političkih predstavnika tri konstitutivna naroda (kao što je naglašeno i potkrijepljeno u odlukama Ustavnog suda BiH U 5/98, U 23/14), što se može tumačiti – makar implicitno – kao privola relevantnih političkih subjekata. Eventualna nova područja nadležnosti za državnu razinu mogla bi se temeljiti na korištenju klauzule o fleksibilnosti pod jednim od sljedeća tri uvjeta: (1) sporazum između entiteta; (2) ukoliko je to predviđeno aneksima V do VIII Mirovnog sporazuma (Arbitraža, ljudska prava, izbjeglice i raseljene osobe, Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika) ili (3) ako je nužno za jamstvo suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnopravnog subjektiviteta Države BiH. Čini se da je treći kriterij, koji se najmanje oslanja na suglasnost lokalnih aktera, najviše korišten kao poticaj za proširenje nadležnosti državne razine u različitim područjima.

Zapravo, kontroverznu uspostavu Državnog suda, koja nije bila predviđena Daytonskim ustavom, Ustavni sud je opravdao pozivajući se na systemske argumente: Državni sud kao takav potreban je radi ispunjenja međunarodnih obveza u smislu garancija primjerene i sveobuhvatne zaštite temeljnih prava od pravnih mjera koje donose državne institucije. Svojevrna supsidijarna zamjenska ovlast države proizlazi iz sveobuhvatne analize različitih odluka u području zaštite temeljnih prava u odnosu na entitete, barem u situacijama kada posljednji sami nisu u mogućnosti ispuniti ili zajamčiti temeljna prava. U takvim područjima i pitanjima isključive nadležnosti entiteta postaju konkurentne ovlasti koje načelno mogu koristiti institucije Bosne i Hercegovine u formi „okvirnog zakonodavstva”, uz određenu diskreciju sukladno konkretnoj situaciji.

Ova orijentacija dovela je do daljnjih odluka u korist ovlasti državne razine, na primjer u vezi s privatizacijom poduzeća i banaka (potrebnih za jamstvo vlasničkih prava), kao i u vezi s određivanjem i reguliranjem službenih jezika od strane entiteta: u oba slučaja okvirno zakonodavstvo na državnoj razini smatralo se neophodnim za koordinaciju različitih zakona u entitetima kako bi se zajamčili minimalni standardi u zaštiti temeljnih prava, kao i institucionalna jamstva za „pluralističko društvo” i „tržišnu ekonomiju”.

Financiranje provedbe nadležnosti. *Raspodjela financija u BiH jedinstvena* je iz komparativne perspektive. Do 2006. državna razina nije imala neovisne prihode; njezin jedini prihod bile su carine i subvencije međunarodnih donatora. Prema Ustavu, „svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj omogućio da poštuje međunarodne obveze Bosne i Hercegovine” (članak III.2. (b); i „Federacija će osigurati dvije trećine, a Republika Srpska jednu trećinu...” (članak VIII.3.). Dakle, državna razina se u potpunosti oslanjala na entitete u pogledu financijske potpore. U prvim poslijeratnim godinama, RS je

kontinuirano odbijala doprinositi financijama na državnoj razini, što je dovelo u pitanje njenu održivost i sposobnost djelovanja.

Tako velika *ovisnost o doprinosima entiteta prilično je neuobičajena*. U većini federalnih sistema središnja razina i podjedinice dijele porezne ovlasti i prihode kako bi se osiguralo da svaka od njih ima pristup neovisnim financijskim izvorima. U tom smislu, BiH bi se mogla usporediti s regulativom u Europskoj uniji, koja u velikoj mjeri također ovisi o doprinosima država članica kako bi se održala i djelovala, ili pak s konfederalnim modelima upravljanja. Međutim, EU nije država, iako pokazuje određena federalna obilježja.

Visoki predstavnik je 2003. godine započeo *proces reformi poreskog sustava* s ciljem većeg jedinstva i pravednije raspodjele prihoda. Poreskom reformom iz 2006. godine uveden je porez na dodanu vrijednost na razini cijele države koji prikuplja novoosnovana središnja agencija. Prihodi od ovog poreza se zatim dijele između državne razine, entiteta, kantona/županija i općina. Po prvi put središnje institucije imaju zajamčen i neovisan pristup financijskim sredstvima. Time se nije samo povećala učinkovitost državne razine i unaprijedila njena održivost već i njena neovisnost o dobroj volji entiteta, što doprinosi stabilnijem i održivijem političkom sustavu.

Ukratko: dinamičan, ali kontroverzan i nikad stabilan sustav. Redoslijed nadležnosti odražava da su oba entiteta već postojala prije stupanja na snagu novog Daytonskog okvira. Stoga državna razina od 1995. godine nastoji da donese i provede važne odluke uslijed stalnih napetosti između političkih elita triju konstitutivnih naroda. Zbog nedostatka financijskih i materijalnih sredstava u tome se oslanjala na vanjsku potporu. Situacija na državnoj razini kontinuirano se popravljala, prvo zato što su je podržavali vanjski akteri i vanjska financijska podrška, a kasnije i zato što je dobila pristup neovisnim izvorima finansiranja.

Kako je državna razina preuzimala više odgovornosti i uspjela se održati, slabila je privilegirana pozicija entiteta i kantona/županija unutar sustava. Povećani dug uslijed visokih izdataka za socijalnu skrb i socijalnu politiku također je ograničio njihove mogućnosti. Međutim, i dalje su česti sporovi između entiteta i državne razine oko raspodjele ovlasti, posebno u područjima prometa, infrastrukture i gospodarskog razvoja. Sporovi oko nadležnosti također su česti u Federaciji BiH zbog stalnog pritiska na veću autonomiju kantona, tj. županija. Hrvatske županije su dovele u pitanje pravo Federacije da donosi okvirne zakone (kao u slučaju Federalnog ministarstva obrazovanja i znanosti koje je odlukom Ustavnog suda FBiH proglašeno neustavnim) i često su bili nezadovoljni nedovoljnim utjecajem na odluke, pa je stoga ne doživljavaju kao jedinicu „zajedničke/dijeljene vladavine”, što potiče veći zahtjev za samoupravu na razini kantona.

Raspodjela nadležnosti u Bosni i Hercegovini pitanje je delikatne ravnoteže između potrebe za središnjom vladom da održi jedinstvo zemlje i želje različitih konstitutivnih naroda da zadrže vlastite identitete i autonomiju. Međutim, sustav prate brojni izazovi, uključujući političku nestabilnost, korupciju i etničke napetosti, koji su usporili napredak u postizanju

ciljeva gospodarskog i društvenog razvoja zemlje. Samovladavina (self-rule) i zajednička/dijeljena vladavina (shared-rule) još uvijek nisu zaživjeli kao integralni elementi jednog sveobuhvatnog sustava.

Literatura:

- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina*. London: Ashgate, 2013.
- Keil, Soeren, and Perry, Valery. (ur.). *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*. London – New York: Routledge, 2017.
- Keil, Soeren, i Woelk, Jens. „In Search of Functionality and Acceptance: The Distribution of Competence in Bosnia and Herzegovina.” In *Federal Power-Sharing in Europe*. Edited by Pallaver, Günther, i Karlhofer, Ferdinand. Nomos: Baden-Baden, 2017.
- Maglajić, Reima Ana, i Rašidagić, Ešref Kenan. „Socio-Economic Transformation in Bosnia and Herzegovina.” In *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*. Edited by Stambolieva, Marija, i Dehnert, Stefan. Sofia: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.
- Mueller, Sean. „Self-rule and Shared Rule.” *50 Shades of Federalism*, 2017. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>
- Palermo, Francesco, i Kössler, Karl. *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Hart – Oxford – Portland, Oregon, 2017.
- Pejanović, Mirko. *The political development of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period*. Sarajevo: Šahinpašić, 2007.
- Spahn, Paul Bernd. „A federal Bosnia and Herzegovina: Can a weak Centre lead the Way?” *Federations 6. Special triple issue: Themes of the International Conference on Federalism* (2002).
- Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. „Kompetenzstreitigkeiten im Gefüge von Dayton” In *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas*. Edited by Vitzthum, Graf Wolfgang, i Winkelmann, Ingo. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
- Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. *Constitution of Bosnia and Herzegovina – Commentary*. Sarajevo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.
- U 5/98-II: confirmation of establishment of the State Border Service as a State police force (in particular, paragraphs 12 and 26); also U 25/00 (paragraph 31).
- U 5/98-II on framework legislation and privatization (paragraphs 29 and 29).
- U III-5/98 („Constituent peoples”) on the conformity of entity constitutions with Constitution of BiH.
- U 5/98-III on framework legislation and regulation of official languages (paragraphs 57–59).
- U 5/98-IV on framework legislation (paragraphs 34 and 63 et seq.).
- U 9/00 on the three different categories of flexibility clauses in Article III.5 Constitution BiH (paragraph 10).
- U 26/01 (para. 24) on the State Court.
- U 17/05 and U 11/08 on the validity of the Transfer Agreement by which the HJPC has been established in 2004.
- Werner, Jan, et al. „Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after e Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition.” *Journal of Economic Asymmetries* 3:2 (2006).
- Woelk, Jens. „Bosnia and Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes.” In *Constitutional Dynamics in Federal States: Sub-national Perspectives*. Edited by Burgess, Michael, i Tarr, Alan G. Kingston – Montreal: McGill Queen’s University Press, 2012.

Podjela nadležnosti

Jedan od osnova razlikovanja država je da li se državna vlast vrši na jednom ili dva nivoa. Ako se državna vlast vrši na jednom nivou, u pitanju je unitarna država, dok se u federalnim državama državna vlast vrši na dva nivoa – na nivou federalne države i na nivou federalnih jedinica. Ključna razlika između federalne države i federalnih jedinica jest suverenost prve pošto je njen pravni poredak jači od pravnih poredata federalnih jedinica. Poznati su primjeri vršenja državne vlasti na tri nivoa, kakav je bio slučaj sa ruskom federalnom jedinicom u Sovjetskom Savezu.

Bosna i Hercegovina (dalje i: BiH) specifična je po tome što se državna vlast vrši na nivou države, entiteta, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje i: FBiH) i Brčko distriktu (dalje i: BD/Distrikt). Na svakom od ovih nivoa postoje pravni sistem i organizacija državne vlasti, sa ustavima kao najvišim pravnim aktima (samo Distrikt ima Statut kao najviši pravni akt, mada je njegov sadržaj analogan sadržaju ustava entiteta, a Distrikt ga donosi bez ičijeg odobrenja).

Činjenica da se državna vlast vrši na različitim nivoima, uz postojanje autonomnih pravnih sistema i prava na samoorganizovanje, vodi zaključku da je Bosna i Hercegovina federalna država. Podjela nadležnosti jedno je od osnovnih obilježja federalnih država. Ona je predviđena članom III Ustava Bosne i Hercegovine kao podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.

Teorija ustavnog prava poznaje *dva osnovna metoda podjele nadležnosti* između federalne države i federalnih jedinica. Po prvom, nadležnosti federacije su propisane metodom *pozitivne enumeracije* (izričito su navedene), dok su nadležnosti federalnih jedinica utvrđene metodom *generalne klauzule* (federalnim jedinicama pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito date federaciji). Pretpostavka nadležnosti ustanovljena je u korist federalnih jedinica. Većina federalnih država poznaje ovaj način podjele nadležnosti i on daje više samostalnosti federalnim jedinicama pošto federalna država može da vrši samo one nadležnosti koje su izričito određene kao njene. Drugi osnovni metod podjele nadležnosti sasvim je suprotan od prvog.

Član III Ustava BiH predviđa prvi metod podjele nadležnosti. To je sasvim prirodno imajući u vidu visok stepen samostalnosti entiteta. Ovaj metod je u saglasnosti sa pravom entiteta na samoorganizovanje, koje je skoro potpuno, i sa sadržinom njihovih nadležnosti, koje su vrlo široke. Član III 1 nabroja nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine u deset tačaka. To su isključive nadležnosti države. Međutim, Ustavom su predviđene i nadležnosti koje su zajedničke državi i entitetima, kao što su zaštita ljudskih prava ili izborni sistem. One nisu izričito nabrojane kao zajedničke nadležnosti, ali ipak su sadržane u ustavnim normama. Ustav, dakle,

poznaje tri vrste nadležnosti: 1) isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine; 2) isključive nadležnosti entiteta; 3) zajedničke nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta.

Ustav ne nabraja izričito nadležnosti entiteta, pošto su one utvrđene metodom generalne klauzule. Ipak, dvije su izričito propisane pošto su specifične i/ili nije očigledno da pripadaju federalnim jedinicama. Prema članu III 2a i 2d: 1) entiteti imaju pravo da uspostavljaju specijalne paralelne veze sa susjednim državama; 2) mogu zaključiti sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama. Dok je prva nadležnost rezultat posebnosti države i društva u Bosni i Hercegovini, njene historije (u prvom redu ove novije) i etničkog sastava, ova druga nije neuobičajena u uporednom federalizmu. Entiteti mogu uspostaviti specijalne paralelne veze bez odobrenja institucija Bosne i Hercegovine, iako moraju pritom poštovati suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Prema članu VI 3a Ustava, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je ovlašten da utvrđuje ispunjenost ovih uslova.

Iako nije izričito propisano, u skladu je sa prirodom federalne države da entiteti mogu da zaključuju sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama samo o pitanjima iz svoje nadležnosti. Ovi sporazumi mogu biti zaključeni samo uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine budući da je država jedini subjekt međunarodnog prava. Ipak, ova nadležnost daje entitetima ograničeni međunarodnopravni subjektivitet.

Član III 5 uređuje institut po kojem je federalizam u Bosni i Hercegovini poseban, a to su dodatne nadležnosti. On propisuje da Bosna i Hercegovina može dobiti nadležnosti: 1) na osnovu sporazuma entiteta; 2) o pitanjima koja su uređena aneksima V do VIII Dejtonskog mirovnog sporazuma; 3) ako je to potrebno radi očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Nekoliko pitanja je važno za daljnju analizu. Prvo, državnim i entitetskim ustavima nije propisano na koji način entiteti postižu sporazum o prenosu nadležnosti institucijama Bosne i Hercegovine. U praksi, to se dešavalo putem sporazuma entitetskih vlada. Ovo nije odgovarajući metod zato što je prenos nadležnosti ustavna materija i treba da bude uređena ustavima.

Drugo, nedostaju ustavne norme o metodu prenosa nadležnosti u drugom i trećem gore spomenutom slučaju. U praksi, prenos nadležnosti je vršen odlukama visokog predstavnika ili zakonima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Oba metoda problematična su iz dva razloga. Prvi razlog je taj što visoki predstavnik nije nadležan da odlučuje o ovim pitanjima. Drugi razlog nalazi se u činjenici da je prenos nadležnosti ustavna materija o kojoj Parlamentarna skupština načelno treba da odlučuje po proceduri za promjenu Ustava, a ne po zakonodavnom postupku.

Posebno je treći slučaj prenosa nadležnosti tako široko određen da je moguće odlučivati o prenosu u vrlo širokom krugu pitanja, u zavisnosti od toga kakav je stav Parlamentarne skupštine o neophodnosti prenosa sa stanovišta zaštite suvereniteta, teritorijalnog integriteta itd.

Četvrto, postavlja se pitanje mogućnosti vraćanja nadležnosti entitetima. Svrha konstitucionalizacije dodatnih nadležnosti je u jačanju države, čije nadležnosti su, prema izvornom ustavnom tekstu, vrlo ograničene. Ustav nije izričito predvidio mogućnost vraćanja nadležnosti entitetima, ali nije ni zabranio tu mogućnost. Prema nekim autorima, ne bi bilo neustavno odlučiti da nadležnosti budu vraćene ako bi ta odluka bila donesena na odgovarajući način. Nije jasno kako bi ta odluka bila donesena i ko bi je donio budući da ta pitanja nisu uređena ustavnim normama. U svakom slučaju, izgleda da bi država i/ili oba entiteta trebali biti uključeni u postupak odlučivanja. Neki autori izričito zaključuju da bi jednostrano vraćanje nadležnosti bilo neustavno, iako ne isključuju mogućnost vraćanja nadležnosti sporazumom entiteta.

Podjela nadležnosti u materijalnom smislu izvršena je na neuobičajen način jer državni nivo vlasti ne raspolaze nadležnostima koje su u pravilu nadležnosti države. Na primjer, nadležnosti u oblasti odbrane, kontrole granica ili oporezivanja nisu Ustavom definisane kao državne nadležnosti. Članom VIII Ustava, na primjer, propisano je da će država finansirati troškove potrebne za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodne obaveze iz budžeta za koji će 2/3 ukupnog iznosa obezbijediti Federacija Bosne i Hercegovine, a ostatak od 1/3 Republika Srpska. Ovaj model finansiranja države prema svojoj prirodi može se odrediti kao konfederalni, jer država nije imala sopstvena finansijska sredstva.

Nadležnosti države su tokom postdejtonskih godina znatno proširene na tri osnovna načina: 1) sporazumima entiteta; 2) zakonima nametnutim od strane visokog predstavnika; 3) zakonima usvojenim od strane Parlamentarne skupštine. Širenje nadležnosti državnog nivoa vlasti imalo je sljedeće posljedice: 1) država je počela da reguliše znatno više oblasti društvenog života i državnog uređenja; 2) uspostavljene su nove državne institucije koje nastavljaju sa radom do danas; 3) entiteti su izgubili dio autonomije jer više nisu mogli kontrolisati ona područja društvenog života koja su prenesena na državu, a entitetske institucije su raspuštene ili su izgubile dio nadležnosti.

Iako su desetine nadležnosti prenesene na državu, one kao nadležnosti državnog nivoa vlasti nikada nisu uključene u ustavni tekst. Razlog za to je neslaganje nacionalnih političkih elita sa prenosom nadležnosti s entitetskog na državni nivo, kao i strah da bi, ukoliko bi bile eksplicitno navedene u Ustavu kao nadležnosti države, njihov prenos nazad na entitete bio trajno onemogućen.

Prenos nadležnosti bio je predmet različitih rasprava u akademskim krugovima, kao i odluka Parlamentarne skupštine i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Dva osnovna razloga propitivanja prenosa nadležnosti proizašla su iz sljedećih dilema. Prvo, postavlja se pitanje da li je prenos nadležnosti u pojedinim slučajevima bio ustavan, budući da je Ustav izričito utvrdio podjelu nadležnosti, čime je dato pravo entitetima da donose zakone o pojedinim oblastima društvenog života i uređenja države koje nisu mogle biti normirane na državnom nivou. Stoga bi, prema jednom mišljenju, prenos ovih nadležnosti na državu bio neustavan jer narušava namjeru ustavotvorca. Drugo pitanje vezano je za način prenosa nadležnosti, što zbog svog

značaja uvijek treba biti normirano ustavnim tekstom. Teoretski gledano, ova pitanja trebala bi biti uređena članom III i članom X Ustava (kojim je utvrđen postupak izmjene Ustava). Međutim, član III Ustava ne reguliše način prenosa nadležnosti, što je jedan od najvažnijih nedostataka ustavnog teksta.

Ustav također propisuje da entiteti mogu koordinirati svoje aktivnosti u pitanjima koja se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine kako je predviđeno Ustavom. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine će biti odgovorno za koordinaciju ovih aktivnosti, osim ako se protivi jedan od entiteta.

Podjela nadležnosti utvrđena je i u III dijelu *Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Metodom enumeracije nabrojane su nadležnosti Federacije*, dok su *nadležnosti kantona određene metodom generalne klauzule*. Ustav FBiH navodi u osam tačaka isključive nadležnosti Federacije, a zajedničke nadležnosti Federacije i kantona u devet tačaka. Dvije ustavne odredbe na relativno nejasan način normiraju vršenje zajedničkih nadležnosti, budući da je određeno da se mogu vršiti zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti. Svaki kanton može usvajati zakone iz oblasti koje su u zajedničkoj nadležnosti (ako pitanja nisu uređena federalnim zakonima), usvajati zakone uz postojanje federalnih zakona o istim pitanjima, ili federalna vlada može koordinirati između kantona na kojima je odgovornost za provođenje zakona.

Iako su isključive nadležnosti kantona određene generalnom klauzulom, Ustavom FBiH je izričito nabrojano dvanaest oblasti za koje su kantoni posebno nadležni. Ovakvo rješenje ne čini se metodološki prihvatljivim jer nema jasnog razloga za eksplicitno nabranje određenih nadležnosti kantona.

U materijalnom smislu, očigledno je da je Federacija centraliziranija od Bosne i Hercegovine, jer Federacija ima brojnije i ozbiljnije nadležnosti. Na primjer, Federacija ima isključivu nadležnost u oblastima ekonomske i fiskalne politike na federalnom nivou, te učestvuje i u regulisanju oblasti kao što su zaštita ljudskih prava, zdravlje, socijalna zaštita, turizam itd.

Literatura:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Konrad Adenauer Stiftung u BiH, Sarajevo, 2012.
- De Vergotini, Đuzepc. *Usporedno ustavno pravo*. Službeni glasnik, Beograd, 2015.
- Duchacek, Ivo. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Jovičić, Miodrag. *Savremeni federalizam, Izabrani spisi Miodraga Jovičića, Knj. 4*. Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Jovičić, Miodrag. *Veliki ustavni sistemi, Izabrani spisi Miodraga Jovičića, Knj. 5*. Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Službeni glasnik – University Press, Beograd; Sarajevo, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik, Beograd, 2021.
- Marković, Ratko. *Ustavno pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Miljko, Zvonko. *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Slovo, Mostar, 2000.
- Wheare, Kenneth. *Federal Government*. Oxford University Press, London, 1946.

Stabilnost ustavnih sistema, koncept zasnovan na koheziji, solidarnosti i povjerenju⁷

Pojam *stabilnosti* često se koristi za opisivanje stanja bilo kojeg sistema (stabilnog ili nestabilnog) i kao takav ima snažne funkcionalne konotacije. Sistem je apstraktan pojam koji se odnosi na *cjelinu* sačinjenu od *spoljne granice* i *unutarnjih podsistema*. Ovaj pojam opsežno se koristi kako u prirodnim tako i u društvenim naukama. U potonjoj grupi, tačnije u sociologiji, pojam sistema razvijen je kao temeljna kategorija na kojoj se zasnivaju različite teorijske perspektive, poput funkcionalizma, strukturnog funkcionalizma, neofunkcionalizma i teorije društvenog sistema. Društveni odnosi, društveni poredak, društvena struktura, uloga, status itd. enkapsuliraju najopštija svojstva društvenog života u određenom sistemu, kao što su kohezija, solidarnost i povjerenje. Važno je istaći da su sva tri prethodno pomenuta koncepta suštinski vezana za pojam stabilnosti.

Stabilnost, kao svojstvo sistema, može varirati u zavisnosti od svog odnosa s okruženjem, organizacije svojih komponenti (u smislu međusobnih odnosa komponenti i njihovog odnosa sa sistemom kao cjelinom) i njihovog specifičnog funkcionisanja. Opšta premisa je da opstanak (funkcionisanje) sistema zavisi od njegove sposobnosti da zadrži granicu koja ga odvaja od okruženja te od sposobnosti njegovih podsistema da ispravno funkcionišu (čime se povećavaju šanse za opstanak). Ako podsistem zakaže (odnosno ako je oštećen) i ako njegovu funkciju ne preuzme (kompenzira) neki drugi podsistem, stabilnost sistema, pa čak i njegov opstanak, biće dovedeni u pitanje. Pojam ekvilibrija (*equilibrium*), pozajmljen iz fizike i popularizovan od strane Pareta, korišten je za opisivanje optimalnog nivoa stabilnosti sistema. Smatralo se da se sistem uglavnom nalazi u stanju „ekvilibrija” ako ga ne ometaju spoljne sile te da će se vratiti u prvobitno stanje po okončanju perioda nestabilnosti. S obzirom na to da je pojam kritikovan zbog favorizovanja statusa quo i tretiranja svake društvene promjene kao aberacije, danas „ekvilibrij” označava stanje maksimalne stabilnosti.

Iako pojam stabilnosti uglavnom ima pozitivne konotacije, može sadržavati i one negativne. Na primjer, kada je riječ o procesu proširenja Evropske unije (dalje i: EU), države Zapadnog Balkana ponekad se definišu kao „stabilokratije”. Ovaj termin koristi se za opisivanje sporog i neefikasnog procesa pristupanja država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, koji je inhibiran ne samo statusom quo koji održavaju veto igrači nego i spremnošću Evropske unije da, kako primjećuje Kmezić, „trampi vlastito uslovljavanje vladavinom prava za druge interese, tj. za stabilnost u svom neposrednom susjedstvu”. Negativni efekti „stabilokratije” vide se u duboko ukorijenjenom sistemu zarobljavanja države, uglavnom putem sudskog aparata, te u niskom stepenu povjerenja u institucije, naročito sudske, i u proces reformi vezanih za pristupanje

⁷ S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

Evropskoj uniji. U „stabilokraciji”, u kontekstu procesa i strategija pristupanja Evropskoj uniji, na strani ponude primjećuje se manjak jasnoće i kredibiliteta politike uslovljavanja EU, a na strani potražnje opstrukcionistički potencijal *gatekeeper* elita i nasljeđa prošlosti, koji se konkretno tiče domaćeg nagona za reformama. Pojam „stabilokracije” sadrži istu osnovnu logiku kao i klasični pojam „ekvilibrija”: favorizovanje statusa quo i tretiranje društvene promjene kao aberacije ili u najmanju ruku nosioca nestabilnosti koji ugrožava već ionako labavo integrisane sisteme, koji se jedva održavaju na okupu (odnosno sisteme koji bivaju percipirani kao takvi), poput političkih sistema u regiji Zapadnog Balkana, posebno u Bosni i Hercegovini (dalje i: BiH). Na ovaj način, stabilnost postaje primarni imperativ sistema, koji opstaje uprkos unutarnjim sukobima, haosu, disfunkcionalnostima i ostalim izvorima tenzija, podstaknut kako od strane unutarnjih tako i spoljnih donosilaca odluka.

Govoreći o političkim sistemima i koristeći ih kao sponu za proučavanje ostalih pojmova u ovoj natuknici, moderna društva, kao društveni sistemi, pratila su putanju koncentrisanja svojih političkih funkcija u ustavnu formu. Kako tvrdi Thornhill, ustavi i njihove normativne rezerve pokazali su se vitalnim za stabilnost modernih društava i za legitimitet njihovih institucija. Moderna društva često se definišu kao kompleksni društveni sistemi s visoko razvijenim, relativno autonomnim (i autopoietičkim) i diferenciranim podsistemima, poput političkog, pravnog, ekonomskog, sigurnosnog, obrazovnog itd. U društveno-pravnoj literaturi, pravni podsistem često je prepoznat kao jedan od najznačajnijih faktora stabilnosti. Na primjer, Luhmann je smatrao da pravnom sistemu nema premca kada je u pitanju stabilizovanje normativnih očekivanja u društvenom sistemu kao cjelini. Thornhill navodi primjer poljskog Ustavnog suda koji je odigrao ključnu ulogu u stabilizovanju poljske države u tranzicionom razdoblju od 1992. do 1997, objašnjavajući kako se moderna društva oslanjaju na različite institucionalne aparate (podsisteme) kako bi nadoknabila neuspjeh ostalih podsistema u obavljanju vlastite funkcije.

Pored prikazivanja funkcionalnog učinka podsistemâ, stabilnost takođe oslikava organizaciju odnosa unutar podsistemâ (struktura). Za opisivanje ovog specifičnog stanja takođe se koristi pojam *integracije* (vidi: Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija). Međutim, za opisivanje stanja i procesa integracije unutar društvenih jedinica najčešće se upotrebljavaju pojmovi kohezije, solidarnosti i povjerenja.

Važno je pomenuti da u osnovi kohezije, solidarnosti, povjerenja i, uopštenije, društvene integracije, leži elementarni konsenzus oko niza ključnih vrijednosti i normi vezanih za osnovne ciljeve i sredstva njihovog postizanja. Ovo je takođe osnova svake društvene jedinice i njenog osobenog identiteta, bez obzira na to da li je riječ o grupi, kategoriji, organizaciji ili instituciji. Stoga stepen kohezije, solidarnosti i povjerenja zavisi od stepena privrženosti ciljevima i sredstvima, odnosno vrijednostima i normama određene društvene jedinice. Sama privrženost zavisi od unutrašnjih faktora, kako motivacionih (socijalizacija i društvena kontrola) tako i organizacionih (podjela rada u društvu), te od spoljnih faktora, poput društvene promjene i odbojnosti (tj. sukoba s drugom društvenom jedinicom). Pojmovi kohezije, solidarnosti i povjerenja međusobno su povezani, ali se razlikuju u pitanju epistemološke i metodološke

primjene te uloge u širem teoretskom okviru. Kohezija se često upotrebljava kao analitički i deskriptivni pojam, solidarnost je temeljni koncept u sociologiji, dok povjerenje predstavlja višeznačni pojam koji se koristi u različitim poljima naučnog istraživanja.

U kontekstu društvenih jedinica kao što su društvene grupe, **kohezija** podrazumijeva *stabilnost odnosa među članovima grupe*. S obzirom na to da zavisi od stepena privrženosti grupnim ciljevima i sredstvima (vrijednostima i normama), grupa može smišljeno primijeniti niz procesa i mehanizama u cilju povećanja te privrženosti, ili se može naći u situaciji u kojoj promjena ili odbojnost nastala pod spoljnim pritiskom proizvodi isti efekat, koji je najdjelotvorniji onda kada je doveden u pitanje opstanak grupe ili kada je ugrožen njen identitet. Kohezija se lakše održava u manje kompleksnim grupama sastavljenim od manje članova međusobno manje udaljenih u relacijskom smislu. Kompleksnije grupe, sačinjene od većeg broja članova, među kojima vlada veća relacijska distanca, moraju uložiti više napora u održavanje kohezije. Moderne kompleksne grupe, poput religioznih, etničkih i nacionalnih, naročito ako su kolektivne, kao u slučaju Bošnjaka, Hrvata i Srba u BiH, koriste razne procese i mehanizme za jačanje kohezije. Čini se da je najdjelotvorniji način povećanja kohezije tzv. „identitarna politika“, odnosno izgradnja identiteta na temelju opozicione dihotomije *Mi i Oni* kao *Mi protiv Njih*. Ovaj proces jednostavno se svodi na izgradnju *Drugih (Njih)* kao izvora prijetnje, koji je prethodno predstavljao izvor povećane kohezije grupe *Nas*. Proizilazi da kohezija može biti rezultat ne samo konsenzualne nego i prisilne akcije.

S druge strane, pojam **solidarnosti** označava samo *konsenzualnu akciju*. Kao što je teoretizirao ponajprije Durkheim, solidarnost predstavlja *temelj za formiranje i kohezivnost grupe*. Takođe označava *osjećaj pripadnosti* koji pojedinac doživljava u društvenom životu i tiče se usmjerenja ponašanja ka uzajamnosti i međusobnoj povezanosti koje karakteriše društveno ponašanje i interakciju. Durkheim je tvrdio da solidarnost podrazumijeva društvene obaveze i norme koje obavezuju, ali ne primoravaju članove da učestvuju u grupnim aktivnostima te da prihvatanje normi predstavlja posljedicu prihvatanja prava grupe da zahtijeva posvećenost. Društvena solidarnost zasniva se na društvenoj svijesti (moralni i vrijednosno-normativni konsenzus) i podjeli rada u društvu. Solidarnost varira među društvenim grupama na isti način kao što varira i kohezija, u zavisnosti od kompleksnosti i brojčanosti grupe te relacijske distance među njenim članovima. Durkheim je smatrao da solidarnost može biti analizirana samo indirektno, tačnije kroz analizu prava, koje je doživljavao kao spoljni simbol društvene solidarnosti. Na tragu ove metodološke pretpostavke, Durkheim pravi razliku između realne i pozitivne solidarnosti – prva preovlađuje u imovinskom pravu (odnosi među društvenim akterima i stvarima), a potonja u ostalim oblastima prava koja regulišu društvene odnose – te između mehaničke i organske solidarnosti, od kojih prva dominira u kaznenom pravu, a potonja u „kooperativnom“, tj. ustavnom ili ugovornom pravu. U širem smislu, solidarnost se odnosi na proširenje naših granica *Nas*, od naših primarnih grupa na članove drugih grupa u društvu, na članove drugih društava, pa čak i na cijelo čovječanstvo. Pojam solidarnosti koji preovlađuje u činu solidarnosti prema strancima nesumnjivo je prožet humanističkim smislom. U normativnoj etici, ovaj smisao zasniva se na moralnim dužnostima koje obavezuju sve pripadnike čovječanstva i univerzalnog su opsega. Činovi solidarnosti, pa čak i mehanizmi

solidarnosti – utemeljeni u političkim i pravnim strukturama, a ne u etici – nisu jednostavno činovi, odnosno mehanizmi lišeni dubljih društvenih implikacija. *Au contraire*, predstavljaju konstitutivne radnje koje postavljaju temelje društvene saradnje u kojoj leži potencijal za artikulisanije društvene odnose, koji služe ne samo kao kanal za ljudsku društvenost nego i kao sredstvo za izgradnju društva. U ovom smislu, pojam solidarnosti prevazilazi opseg značenja sadržanih u pojmu stabilnosti, odnoseći se na viši i dublji poredak stvari u društvenom univerzumu. Moderne kompleksne grupe, poput onih u Bosni i Hercegovini, u hitnim situacijama proširuju svoju društvenu saradnju, bez obzira na vlastitu identitetsku pripadnost. Jedna ovakva situacija desila se u BiH 2014. godine, kada su tokom katastrofalnih poplava građani pokazali solidarnost, dok su entitetske vlasti zaostajale, ne uspevši pružiti brz odgovor, pa čak ni bilo kakav odgovor. Na primjer, mještanima opštine Doboj u Republici Srpskoj (dalje i: RS) pritekli su u pomoć mještani okolnih opština u Federaciji BiH (dalje i: FBiH), poput Tešnja. Pitanje solidarnosti uglavnom se pokreće u kontekstu preraspodjele bogatstva u državama poput Belgije, Kanade i Španije. Čini se da to nije slučaj u BiH, gdje je poreski sistem izmijenjen tako da odgovara preraspodjeli.

Međutim, teško je zamisliti stabilnost, koheziju i solidarnost kao stožere društvenog poretka bez povjerenja. Pojam **povjerenja** je mnogostruk i ima čitav niz značenja koja zavise od specifičnog konteksta u kojem se pojam upotrebljava. Neka od opštijih značenja obuhvataju *lični stav* (povjerenje) ili *svojstvo* (pouzdan), kao *sastavni dio društvenih odnosa* ili *ekonomske razmjene*. Povjerenje je sačinjeno od dva osnovna elementa: *vjerovanja* i *obaveze*. Povjerenje nije samo proračunat odnos zasnovan na racionalnosti nego i psihološki impuls. U osnovi odluke da se ukaže povjerenje mogu biti tri elementa: reflektovana pouzdanost, lična povjerljivost i kultura povjerenja.

U društvenim naukama, pojam povjerenja uglavnom označava kulturni ili ekonomski resurs neophodan za održivo funkcionisanje društva i neizostavan sastojak održivih ekonomskih sistema. Ukazivanje povjerenja smatra se ključnom strategijom za hvatanje u koštac sa neizvjesnošću, nepredvidivošću i rizikom od sve veće kompleksnosti koju sa sobom nosi modernost. Uopšteno, povjerenje je vezano za dva temeljna fenomena: ljudsko djelovanje i budućnost. Stoga ga Sztompka definiše kao „opkladu o budućim slučajnim djelima drugih”. U ovom smislu, povjerenje može biti rangirano od najmanje zahtjevne ili najslabije do najzahtjevnije, najsnažnije ili najrizičnije povjereničke opklade. Jedan od primjera najzahtjevnije, odnosno najrizičnije opklade nalazimo u onome što Barber naziva „fiducijarnim povjerenjem” definišući ga kao „obavezu da se u određenim situacijama interesi drugih stave ispred vlastitih”. U društvenim naukama, konkretno u sociologiji i u političkim naukama, povjerenje se analizira u kontekstu kulture. U ovom smislu, pojam povjerenja implicira kulturne vrijednosti, norme i stavove, odnosno kulturnu sredinu koja ohrabruje ili obeshrabruje povjerenje. Same kulture takođe se mogu razlikovati po ovoj osnovi: kulture s visokim stepenom povjerenja i one s niskim stepenom povjerenja, u zavisnosti od vrijednosti i normi koje ohrabruju društveno povjerenje i njegov reciprocitet. Vrijednosti i norme povezane su s normativnim očekivanjima, tačnije s normativnim obavezama da se ukaže povjerenje i da se bude povjerljiv, kredibilan ili pouzdan. Ako ove

vrijednosti i norme postanu institucionalizovane i ukorijenjene u kulturnim strukturama društva, povjerenje postaje moćan faktor koji utiče na odluku da se ukaže povjerenje, ali i na odluku da se ukazano povjerenje uzvratiti. Na ovaj način, povjerenje može postati duboko stabilizirajuća sila koja utiče na društveni sistem tako da garantuje istrajnost i kontinuitet povjerenja. Suzavisnost povjerenja i (stabilnosti) normativnih očekivanja ogleda se u visokim nivoima povjerenja koji su rezultat stabilnih normativnih očekivanja, i obrnuto, stabilna normativna očekivanja dovode do visokog stepena povjerenja. Povjerenje djeluje kao sila stabilnosti, kako u ličnom tako i u društvenim sistemima, i može se koristiti kao važan resurs u društvenoj interakciji u različitim segmentima društvenog sistema. Međutim, kada se stabilnost, shvaćena kao ekvilibrij, pretvori u primarni imperativ sistema, kao u slučaju gorespomenute „stabilokratije”, povjerenje postaje ograničen resurs sklon ranjivosti, odnosno sila koja može lako usahnuti. Države Zapadnog Balkana, kao društveni entiteti koji prolaze kroz demokratsku tranziciju, često zarobljeni nasljeđem vlastite prošlosti, pri tom obilježeni prisustvom koekstenzivnih vjersko-etno-nacionalno-društvenih grupa koje su se opredijelile za izradu strategije opozicione dihotomije *Mi protiv Njih*, nisu u najboljoj poziciji za stvaranje unutrašnjeg, a kamoli međusobnog povjerenja. Jedan od negativnih efekata „stabilokratije” jeste nizak nivo povjerenja građana u političke i sudske institucije. Smanjenje institucionalnog povjerenja teško se može smatrati pozitivnim predskazateljem. Nizak nivo kulture povjerenja u regionu Zapadnog Balkana, posebno u Bosni i Hercegovini, oslikava se u niskom nivou institucionalnog povjerenja. Specifičan kontekst države, obilježen nedavnim nasilnim konfliktima i aktuelnim političkim sukobima, i čitav niz društvenih devijantnosti samo djelimično enkapsuliranih u pojmu „stabilokratije”, plodno su tlo za smanjenje povjerenja, nikako za njegovo generisanje. Društvena solidarnost, kao obilježje društvenog života koje po svojoj prirodi nadilazi krute granice društvenih grupa, teško se može održati, a kamoli povećati u odsustvu kulture povjerenja. Čak i u slučaju da kohezija različitih društvenih grupa i drugih društvenih jedinica ostane na zavidnom nivou ili se čak poveća, to će imati slabog ili nikakvog efekta ako društveni sistem i dalje bude podrivan pojmom stabilnosti koja kanonizuje *status quo*.

Literatura:

- Abercombie, Nicholas, Hill, Stephen, & Turner, Bryan S. (ur.). *The Penguin Dictionary of Sociology (fifth edition)*. London: Penguin Books, 2006.
- Brunkhorst, Hauke. *Solidarnost: od građanskog prijateljstva do globalne pravne zajednice*. Zagreb – Beograd: Beogradski krug – Multimedijalni institut, 2006.
- Dirkem, Emil. *O podeli društvenog rada*. Prosveta: Beograd, 1972.
- King, Michael, i Thornhill, Chris. *Niklas Luhmann's Theory of Politics and Law*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Kmezić, Marko. „EU Rule of Law Conditionality: Democracy or ‘Stabilitocracy’ Promotion in the Western Balkans?” In *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality*. Edited by Džankić, Jelena, Keil, Soeren, i Kmezić, Marko. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Paliszkievicz, Joanna. „Trust: A Multifaceted Notion”. In *Managing Public Trust*. Edited by Kozuch, Barbara, Magala Slawomir J., i Paliszkievicz, Joanna. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Parsons, Talcott. *Actor. Situation and Normative Pattern: An Essay in the Theory of Social Action*. Wien: LIT Verlag, 2010.

- Parsons, Talcott. *The Social System*. London: Routledge, 1991 [1951].
- Parsons, Talcott. *Essays in Sociological Theory (revised edition)*. Glencoe: The Free Press, 1954.
- Scott, John. *Social Theory: Central Issues in Sociology*. London: Sage Publications, 2006.
- Sztompka, Piotr. „Trust”. In *The Cambridge Dictionary of Sociology*. Edited by Turner, Bryan S. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Thornhill, Chris. *A Sociology of Constitutions: Constitutional and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Trevino, Javier A. *The Sociology of Law: Classical and Contemporary Perspectives*. London – New York: Routledge, 2008.
- Turner, Jonathan H. *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer, 2006.
- Turner, Jonathan. H. „Sociological Theory in the 21st Century”. In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., & Peck, Dennis L., 45-57. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.
- <https://www.slobodnaevropa.org/a/plp-doboj-solidarnost-nakon-poplava/26763571.html>

Legitimitet u višestupanjskim sustavima

Definicija legitimiteta tradicionalno se temelji na nekoliko čimbenika kao što su zakonitost, opravdanost i legitimacija. Legitimitet sustava tako se temelji na *pravnim pravilima koja su opravdana od strane priznate političke vlasti i koja su legitimirana od strane relevantnih tijela*. Za ostvarenje legitimiteta preduvjeti su suverenitet i učinkovito funkcioniranje državnih tijela. Međutim, uzevši u obzir da je ovaj pristup usko povezan s unitarnim i nacionalnim državama ili čak s jednonacionalnim federalnim državama, to ga čini neprimjenjivim na federalne sustave s identitetskim razlikama kao što je Bosna i Hercegovina (BiH).

Legitimitet u BiH odražava *ravnotežu različitih interesa* te stoga ovisi o dva međusobno povezana aspekta. Prvo, legitimitet je zamišljen tako da ne potječe samo od građana već i od specifičnih skupina s razlikama u identitetu i/li teritorija. S jedne strane, legitimitet se povezuje s etničkim skupinama, dakle tri konstitutivna naroda. S druge strane, legitimitet se povezuje s teritorijem, odnosno teritorijalnim jedinicama. Drugim riječima, povezuje se s entitetima, kantonima i Brčko distriktom. Drugo, legitimitet odražava način na koji skupine i teritorijalne jedinice međusobno djeluju (horizontalno i vertikalno) u balansiranju svojih interesa. U konačnici, to znači da legitimitet u BiH umnogome ovisi o međusobnom odnosu državne razine, Federacije BiH i Republike Srpske (RS) (entiteta), kantona, Brčko distrikta (BD) i konstitutivnih naroda.

Važno je napomenuti da se legitimitet u BiH temelji na aspektima takozvanog *input, output i throughput legitimiteta*. **Input legitimitet** uključuje učinkovito političko sudjelovanje naroda. To znači da narod ovlašćuje političke predstavnike za zastupanje i predstavljanje u odlučivanju na svim razinama vlasti. To se obično događa putem izbora, međutim, ponegdje je moguće i putem referenduma. Polazeći od prethodno navedenog, ovlaštenje u BiH temelji se na nekoliko subjekata iz kojih se crpi legitimitet: građanima, etničkim skupinama i razinama vlasti. To znači da se input legitimitet temelji na više subjekata istovremeno kako bi se omogućila njihova ravnopravnost u procesima. Međutim, više subjekata istovremeno daje input na više razina vlasti istovremeno (državna razina, entiteti, kantoni itd.). Ovo može utjecati na transparentnost jer nije uvijek jasno koji subjekt daje input i gdje. Na primjer, konstitutivni narodi daju input u zakonodavnim i izvršnim tijelima na kantonalnoj, entitetskoj i državnoj razini na temelju načela zastupljenosti i predstavljanja konstitutivnih naroda. Kantoni delegiraju konstitutivne narode u Dom naroda Parlamenta FBiH, a entiteti delegiraju konstitutivne narode – Bošnjake i Hrvate iz FBiH te Srbe iz RS-a – u Dom naroda Parlamenta FBiH. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH osigurava input na entitetskoj ili državnoj razini. Specifična je pozicija uočljiva sagledavajući položaj BD-a s obzirom na to da stanovnici BD-a moraju odlučiti iz kojeg će od dva entiteta glasovati na lokalnim i parlamentarnim izborima. Očigledno je da unutarnje ustrojstvo BiH utječe na input legitimitet na način da je odnos između subjekata

iz kojih se crpi legitimitet zamagljen s obzirom na to da postoji više odnosa, od kojih su neki posredni. Pritom, svi subjekti, posebno BD, nisu sastavni dio input legitimiteta.

Output legitimitet uključuje učinkovito političko sudjelovanje naroda. To se događa zahvaljujući pristupu informacijama, odzivu i odgovornosti. Drugim riječima, output legitimitet otkriva na koji su način politički predstavnici bili aktivni u procesima odlučivanja kroz javno dostupne informacije o njihovom radu. To je dobar pokazatelj jesu li bili dovoljno osjetljivi da ispune očekivanja onih koji su ih ovlastili. Samim time, postavlja se i pitanje njihove odgovornosti. Na primjer, Bošnjaci i Srbi u zakonodavnoj vlasti na državnoj razini često koriste takozvano entitetsko glasovanje (koje sjedinjuje teritorijalna i identitetska obilježja u kvalificiranu većinu) za blokade prilikom donošenja zakona iako postoji procedura zaštite vitalnog nacionalnog interesa koja je zajamčena trima konstitutivnim narodima. Hrvatima je, međutim, zbog malobrojnosti onemogućeno korištenje entitetskog glasovanja kao mehanizma veta. Također, u tročlanom Predsjedništvu BiH često se među članovima Predsjedništva koristi procedura zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda kako bi se spriječilo donošenje odluka bez konsenzusa. To se, primjerice, odnosi na odlučivanje o pristupanju Sjevernoatlantskom savezu (NATO), u kojem se član Predsjedništva iz reda srpskog naroda redovito protivi pristupanju. Još jedan primjer je da i FBiH i RS mogu odlučiti o prijenosu (dijela) svojih nadležnosti na državnu razinu, a na temelju međusobnog dogovora. Budući da se politički establišment u RS-u protivi prijenosu nadležnosti, većinu prenesenih nadležnosti (uključujući uspostavu Suda BiH, Tužiteljstva BiH i Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH) nametnuo je Ured visokog predstavnika za BiH (OHR). U RS-u uspostavljanje ovih institucija nikad nije prihvaćeno s obzirom na to da nije bilo dogovora o tom pitanju. Konačno, s obzirom na kompleksnost output legitimiteta, prirodno je zaključiti da su i učinkovitost i odgovornost ugroženi, što umanjuje bitne karakteristike demokratskih procesa u BiH.

Konačno, **throughput legitimitet** uključuje učinkovito političko sudjelovanje s narodom. To se događa tako što se osigurava da je sadržaj odluka opravdan i da se odluke donose na način da su svi subjekti imali priliku biti uključeni u procese odlučivanja. To također može uključivati javne rasprave, savjetovanja i građanske inicijative. Primjerice, već spomenuto entitetsko glasovanje u postupcima odlučivanja dovodi jedan konstitutivni narod, Hrvate, u neravnopravan položaj. To potkopava throughput legitimitet jer stvara percepciju nemogućnosti sudjelovanja u donošenju odluka.

Literatura:

- Bauböck, Rainer. „United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations.” *ICE Working Paper Series* 26 (2001).
- Beetham, David, i Lord, Christopher. *Legitimacy and the Eu*. London – New York: Routledge, 1998.
- Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia I. „Legitimacy.” In *Handbook on Theories of Governance*. Edited by Ansell, Christopher, i Torfing, Jacob. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.
- Landy, Marc, i Teles, Steven M. „Beyond Devolution: From Subsidiarity to Mutuality.” In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Edited by Nicolaidis, Kalypso, i Howse, Robert. New York: Oxford University Press, 2001.

- Mehta, Michael D. „Good Governance.” In *Encyclopedia of Governance*. Edited by Bevir, Mark. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications, 2007.
- Piattoni, Simona. *The Theory of Multi-Level Governance, Conceptual, Empirical, and Normative Challenge*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law, Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*. London – New York: Routledge, 2020.
- Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Scharpf, Fritz W. „Reflections on Multilevel Legitimacy.” *MPIfG Working Paper* 07/3 (2007).
- Schmidt, Vivien A. „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput.’” *Political Studies* 61:1 (2013).

Podjela moći

„Dijeljenje moći”/„podjela moći”

Power-sharing (dijeljenje moći) označava *svaki oblik raspodjele moći* izražene kroz poluge i mehanizme vlasti između više aktera, uglavnom kada je u pitanju klasična vertikalna, za federalizam tipična, raspodjela između opće – središnje vlasti i konstitutivnih sastavnica federacije. Naglasak, međutim, može biti i na horizontalnoj razdiobi između više segmenata društva, kojima je primarni cilj očuvanje nekog vida autonomije pa u tu svrhu imaju ili potražuju institucionalna jamstva sudjelovanja u političkim procesima, što je najčešće slučaj s konsocijacijom, tj. konsocijacijskom demokracijom.

Power-sharing/dijeljenje vlasti je više opisni tehnički termin koji nužno ne prejudicira niti otkriva širu doktrinu ili koncept koji legitimira neku specifičnu shemu raspodjele moći u danom kontekstu. Takva *konceptualna neutralnost* pruža prednost jer omogućava tumačenje, opis i razumijevanje određenih struktura koje u sebi imaju ugrađene mehanizme suodlučivanja (*shared-rule*) i/ili samostalnog odlučivanja (*self-rule*), odnosno autonomije. Dakle, u naprijed navedenom smislu radi se o prigodnom samoeksplikativnom, priručno-praktičnom terminu koji zbog svog značenja i fleksibilnosti ima širu primjenjivost i uporabnu vrijednost. Kao takav *power-sharing* može biti reguliran na različitim normativnim razinama (ustavnoj, zakonskoj, statutarnoj), na različitim administrativno-političkim razinama ovisno o nivou i opsegu zvanične politike akomodacije, ustavnog profila i karaktera države, kao i instrumenata koji se u konkretnom slučaju koriste.

Power-sharing tj. dijeljenje moći podrazumijeva *institucionalne i pravno-proceduralne mehanizme raspodjele političke vlasti* koji su općeprihvaćeni i ustavnopravno utemeljeni. Cilj uporabe tih mehanizama obično je postizanje relativne ili potpune ravnoteže moći između sastavnica društva, ali na način da se osnaži njegove slabije komponente i tako osiguraju uvjeti za njihov samostalan razvoj, emancipaciju i suvlasništvo nad društveno-političkim upravljačkim procesima. U tom smislu *power-sharing* je obuhvatan pojam koji se najčešće veže s koncepcijama federalizma, konsocijacijom i političkom i društvenom integracijom. Na razini država se koristi za sistemski rješenja problematike akomodacije i upravljanja razlikama (kao instrument rješavanja konflikta u Bosni i Hercegovini, a u slučaju Belgije za očuvanje države uz istovremenu afirmaciju dualnog bifederalnog karaktera), ali je primjenjiv kako na subnacionalnoj (npr. Južni Tiro) tako i nadnacionalnoj razini (npr. Institucionalni okvir Europske unije), pa čak i na lokalnoj razini (pojedine bilingvalne općine u Švicarskoj, npr. Biel/Bien).

Također, sam izraz s lakoćom *prelazi granice između znanstvenog registra i kolokvijalne uporabe*, što ga čini mnogo zastupljenijim na razini javnog diskursa, a prijemčiv je i kod stručne javnosti koja proučava upravljanje razlikama iz ustavnopravne, politološke, sociološke,

filozofsko-moralne ili neke druge perspektive. Prednost *power-sharinga* je i ideološka neop-terecenost (budući da se federalizam i konsocijaciju u vezi s nekim određenim kontekstom ne može uvijek promatrati na ideološko-politički neutralan način u odnosu na karakteristike javnog mnijenja, njegove standarde, norme, kapacitete artikulacije i apsorpcije akademskih ideja koje se mogu prevesti u političke programe i projekte ili su s njima povežite). U tom smislu *power-sharing* može pomoći u zaobilazanju, makar komunikacijskih, ali i potencijalnih ideoloških zapreka, koje se mogu pojaviti kada se federalizam na neki određen način nameće kao teorijsko-normativni okvir za razumijevanje i upravljanje konstitucionalno-političkim razvojem određene države, pa istovremeno može pomoći da ga se na manje indiskretan i rizičan način adresira i artikulira.

Ipak, to ne znači da ne postoje *snažne poveznice između* *power-sharinga* i *federalizma*. Njihova bliskost je evidentna, ali se ne može govoriti o jednoznačnim pojmovima, pogotovo jer *power-sharing* kao takav ne predstavlja jedinstven akademski koncept, već više priručni pojam koji nalazi široku primjenu u području višerazinskog upravljanja, federalizma, konsocijacije, političke i društvene integracije, upravljanja razlikama i politikama akomodacije jezičnih, kulturnih, etničkih ili nacionalnih kolektiviteta. S druge strane treba imati u vidu da svaki model upravljanja razlikama ne podrazumijeva automatizmom *power-sharing*, što se primjerice odnosi na politike i prakse zaštite nacionalnih manjina koje su uglavnom uređene međunarodnim standardima, koji posebno ne obvezuju nacije – države da pristupe zahtjevnijim ustavnim procesima akomodacije, već samo da ispune minimalna međunarodna pravno-politička očekivanja i standarde u korist zajamčenih prava za nacionalne manjine, koje zapravo nisu autohtone, već obično imaju matično državljanstvo u nekoj od susjednih država.

Power-sharing, odnosno dijeljenje moći, u osnovi zapravo jeste i podjela moći/vlasti, ali i više od toga, u smislu da *omogućava i podrazumijeva suradnju različitih komponenti na razini cjelokupnog sustava vlasti* koja mora biti jedinstvena. To znači da nije dovoljno inzistirati na strogom razgraničenju (podjeli) ovlasti različitih poredaka (razina) koje objedinjuje jedinstven opći državni poredak, već je potrebno i stvarati uvjete za razvoj kooperativnih shema suradnje, koordinacije i integracije. S tim u vezi *power-sharing* koji integrira „podijeljenu i dijeljenu moć/vlast” ima reperkusije i na pojam suvereniteta, gdje poseže za njegovom federalnom koncepcijom koja dopušta dijeljenje suvereniteta, pa se onda govori o sfernom, relativnom ili difuznom suverenitetu, ali na način da svi centri unutar policentričnog poretka ujedno ostaju dio jedinstvenog ustavnopravnog političkog sistema vlasti. Stoga je uvijek riječ o jednom te istom suverenitetu, bez obzira na to što ga na različitim razinama u različitom opsegu upražnjava više konstitutivnih subjekata.

U tom smislu prikladniji prijevod izraza *power-sharing* je „dijeljenje vlasti/moći” umjesto „podjela vlasti/moći” (*power-division*), što je ujedno i preporuka za način tumačenja i prevođenja *power-sharing* na službene jezike u Bosni i Hercegovini (BiH) kako bi se na adekvatan i harmoniziran način koristio u domaćoj javnosti. Osobito iz razloga što se radi o pojmu koji je nezaobilazan kada se problematizira struktura i oblik vlasti u BiH koja se bazira na kombinaciji federalnih i konsocijacijskih elemenata. Ta naizgled minorna, ali ipak suštinski

značajna distinkcija vidljiva je i u jednoj od klasičnih definicija federalnog načela kao metoda raspodjele vlasti tako da su opća i regionalne vlade svaka unutar vlastite sfere koordinirane i neovisne. Samim tim vlast/moć nije cilj po sebi, već sredstvo postizanja drugih krajnjih ciljeva adekvatnom organizacijom i koordinacijom struktura vlasti na različitim razinama koje trebaju funkcionirati kao podsustavi jednog te istog sistema vlasti, pa se u tom smislu govori o „dijeljenju vlasti/moći” kao o „dijeljenju” jednog te istog „nedjeljivog” suvereniteta, koji se nikada potpuno ne može „podijeliti”, ali se zato može „dijeliti” na način da bude „zajednički”. U istom smislu, jedan od ciljeva institucionalnih aranžmana zasnovanih na dijeljenju moći je omogućiti da podijeljeno društvo, koje je iskusilo konflikt, izgradi održiv demokratski sustav u korist svih njegovih, kolektivnih i individualnih, članova.

Ipak jedna stvar je opće značenje pojma, a druga njegova primjena i prigodna kontekstualna razrada. Tako već kada je riječ o „metodi” dijeljenja vlasti, dublje ulazimo u prostor federalne teorije i njezinih ključnih odrednica *self-rule* i *shared-rule* (samouprava i zajednička, tj. dijeljena uprava), koje su nezaobilazne za razumijevanje *power-sharinga* u određenom kontekstu kada je potrebno sagledati, obrazložiti pa i opravdati način njegove primjene.

S te strane *self-rule* i *shared-rule* uvijek su konceptijski i operativno sinhronizirani, imaju primarnu funkciju zaštite integriteta svakog od konstitutivnih federalnih subjekata te funkcioniraju po principu zrcala, tako što se kapacitet samoupravljanja/autonomije konstitutivnih segmenata reflektira na razinu zajedničke/dijeljene uprave. Naime, ako je njihov integritet primarno zaštićen „samoupravom”, kao oblik političkog subjektiviteta i preduvjet supstancijalnog participativnog djelovanja unutar političkog sustava, onda se integritet kao subjektivitet mora poštivati i osigurati i u segmentu zajedničke, tj. dijeljene vladavine. Na primjer, kao relevantna opaska i u kontekstu BiH, ako dominantna skupina pokuša jednostrano promijeniti izborne procedure i procese ili potkopati pravila razdiobe moći (uključujući njezinu ustavnu podjelu i funkcionalno dijeljenje), izgledna je ugroza integriteta nedominantne druge, narušavanjem ravnoteže sustava razdiobe vlasti. Upravo zbog toga zajedničko upravljanje/*shared-rule* štiti samoupravu/*self-rule*, tako što sprječava donošenje jednostranih sistemskih odluka u središtu koje mogu potkopati položaj slabijih članica sustava razdiobe vlasti i tako trajno ugroziti njihovu poziciju. Stoga zajednička/dijeljena vladavina (*power-sharing*) inkorporira političke volje svih segmenata društva u procese odlučivanja. Ta politička volja je onda izraz i proširenje njihovog prava na autonomiju i konkretno status konstitutivnosti, što dalje implicira da narušavanje principa zajedničke/dijeljene vladavine dovodi do kršenja političke volje, ustavno zajamčene pozicije, statusa i prava u okviru federalnog sustava. Dakle, temeljne sastavnice svakog sustava dijeljene/zajedničke moći (*power-sharing*) su samouprava (*self-rule*) i zajednička uprava (*shared-rule*) kao dva međuovisna i komplementarna načela. Funkcioniraju zajedno jer su vezani po principu spojenih posuda i predstavljaju lice i naličje jednog te istog federalnog principa (zasebnosti/odjelitosti/razlike/autonomije). Ta njihova uzajamnost praktično djeluje na sljedeći način: samouprava se prenosi na zajedničku vladavinu i osnažuje je, a potonja zauzvrat štiti autonomiju izraženu kroz samoupravne kompetencije konstitutivnih sastavnica. Ta kompleksna ravnoteža uzajamnosti osigurava efekt „dijeljene” umjesto „podijeljene” vlasti, jer se zasniva na njihovoj organskoj međuovisnosti i funkcionalnoj

povezanosti na razini općeg sustava upravljanja. S druge strane, proces institucionalizacije kompleksne ravnoteže uzajamnosti fokusirane na činitelje koji dijele vlast, s ciljem regulacije i stimulacije odnosa između različitih društvenih zajednica, mogu pratiti različiti izazovi. Jedan od njih je trajno odsustvo političkog pluralizma koji stimulira razvoj deliberativne demokratske kulture i standarda nužnih za afirmaciju oblika građanske responsivnosti i odgovornosti, kako na razini društva tako i na razini zajednica i u kontekstu njihovih odnosa. To se posljedično reflektira na sposobnost internalizacije i privrženost uspostavi i poštivanju općeg sustava zakona i vladavine prava, inhibiciju društvene integracije u okvirima pluralnog društva koja, konkretno u BiH, u najvećoj mjeri počiva na interetničkom dijalogu, razmjeni, razumijevanju i konvergenciji.

Zaključno, u multinacionalnim federacijama (*power-sharing*) dijeljena/zajednička vlast dobiva dodatno na značaju, jer su oba spomenuta principa upravljanja moći izraženija kako se povećava važnost i uloga zajedničke vladavine za održivost i stabilnost sustava. Uravnotežena primjena dvaju federalnih načela na razini cjelokupnog društveno-političkog sustava tako pomaže učvršćivanju strukturne jednakosti, ravnoteže i stabilnosti. Ta se ravnoteža dalje temelji na omjeru dispozicija svih odredbi samostalne i zajedničke uprave u federalnom sustavu, njegovim institucijama i regulatornom okviru u odnosu na svakog od konstitutivnih/ustavnih subjekata. Drugim riječima, jedini odnos koji je važniji od omjera ukupne primjene principa dijeljenja vlasti na razini cjelokupnog pravno-političkog sustava jest njihova ravnomjerna, odnosno simetrična raspodjela. Stoga, za razliku od multinacionalnih federacija s ustavnom asimetrijom, dinamika u multinacionalnim federacijama s ugrađenom ustavnim simetrijom također se mora regulirati horizontalno, između različitih, ali statutarно jednakih konstitutivnih subjekata (skupina, jedinica, naroda itd.). Iako se takvi odnosi mogu čitati kao konfederalni, oni također govore kako se različiti koncepti podjele vlasti (konfederalni, federalni, regionalno-devolucijski, konsocijacijski i sl.) mogu susretati i presijecati unutar istog ustavnopravnog političkog sustava. U tom smislu izraz *power-sharing* pomaže fleksibilniji analitički pristup specifičnim slučajevima, pa i BiH kao konsocijacijsko-federalnom sustavu koji na različitim razinama operira sa simetričnim i asimetričnim elementima.

U konačnici važno je naglasiti da je dijeljenje moći (*power-sharing*) moguće pod okriljem jednog suvereniteta, koji ostaje nedjeljiv i ne umnaža se, ali je izdiferenciran kroz različite razine i administrativno-političke jedinice koje imaju izvornu funkcionalnu nadležnost u određenim njegovim segmentima. Drugim riječima, crux je *sudioništvo* u jednom te istom suverenitetu, a ne u njegovoj dosljednoj faktičnoj podjeli. Takvo razumijevanje pretpostavka je za integriran model upravljanja, a on se može postići na različite načine, ovisno o karakteristikama sustava. Tako je npr. u Švicarskoj naglasak na horizontalnoj koordinaciji propisa i politika na razini kantona kroz mehanizme konferencije kantona, a npr. u Belgiji su to bilateralni propisi između jezičnih regija/zajednica kojima rješavaju praktična pitanja upravljanja kako bi izbjegli zahtjevne i iscrpljujuće ustavne promjene koje su politički vrlo zahtjevne i skupe s neizvjesnim ishodom. Prilika za unapređenje integriranog sustava vladavine u BiH je njezin europski put, koji je u administrativno-tehničkom i pravno-političkom smislu veoma zahtjevan, ali dodatno ukazuje na potrebu bolje organizacije i koordinacije ustavno podijeljenih funkcija

i kompetencija kako bi se postigao efekt sistemske koordinacije i sinhroniziranog kretanja svih administrativnih jedinica na puta k EU. To znači da je umjesto striktno podjele vlasti kao pasivne obrambene strategije potrebno preći u registar dijeljenja vlasti, što podrazumijeva šire proaktivno djelovanje svih podstrukture kako bi se održavala i razvijala opća. U tom smislu funkcionalni i inovativni mehanizmi koordinacije mogu premostiti kompleksnosti i omogućiti veću razinu usklađenosti i efikasnosti u prilagodbi zakonodavstva i implementaciji politika. Pored toga, registar dijeljenja vlasti u smislu proaktivnog djelovanja podrazumijeva i spremnost da se adresiraju pitanja od ključne dugoročne važnosti za perspektivnost ovakvih aranžmana, kao što su tenzije između kolektivnih i individualnih prava, stvaranje uvjeta za ispoljavanje personalne autonomije te promicanja jedinstva u okviru sveobuhvatnog, inkluzivnog i pluralnog građanskog poretka.

Literatura:

- Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, 2006.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- Gagnon, Alain. *Minority Nations in the Age of Uncertainty*. University of Toronto Press, 2014.
- Ignatieff, Michael. *The Right Revolution*. Toronto: House of Anansi Press Ltd, 2001.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina*. London Ashgate, 2013.
- Lijphart, Arend. „Consociational Democracy.” *World Politics* 21 (1969).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. London: Yale University Press, 1977.
- Mueller, Sean „*Self-rule and Shared Rule*.” 50 Shades of Federalism, 2017. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>, 2017.
- O’Flynn, Ian, & Russel. David. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London – Ann Arbor: Pluto Press, 2005.
- Spahn, Paul Bernd. „A federal Bosnia and Herzegovina: Can a weak Centre lead the Way?” *Federations* 6, *Special triple issue: Themes of the International Conference on Federalism* (2002).
- Watts, Ronald. „Multinational Federations in Comparative Perspective.” In *Multinational Federations*. Edited by Burgess, Michael, i Pinder, John. London: Routledge, 2007.
- Wheare, K. C. *Federal Government*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 1963

Консоцијативна демократија

Консоцијативна демократија је облик политичког режима типичан за *сегментирана (плурална) друштва*. Типична је за *(пост)конфликтна друштва* у којима друштвене групе, формиране по етничком, језичком, вјерском или другом принципу, имају посебне, често и различите, интересе и погледе на организацију државе и природу друштва. Ове друштвене групе настоје да остваре своје циљеве кроз сопствену мрежу организација и институција, било да се ради о политичким странкама или културним, привредним, спортским, образовним, стручним и другим организацијама и институцијама.

У сегментираним друштвима, појединци који припадају одређеним друштвеним групама обично, иако не нужно, подржавају политичке странке својих друштвених група и учествују у другим организацијама и институцијама тих група (синдикати, културна друштва, спортски клубови, професионалне организације, у неким случајевима образовне установе итд.). Стога, чини се да је друштво састављено од онолико поддруштава колико има друштвених група чији значај преовладава у глобалном друштву. То такође значи да једна врста друштвених група има већи друштвени и политички значај од других врста друштвених група. Њихов значај огледа се у томе што ова врста друштвених група преко својих политичких представника претежно утиче на процесе одлучивања, а своје економске, културне, професионалне и друге интересе остварује доминантно, али не искључиво, кроз своје организације и институције. Босна и Херцеговина је једна од ријетких уставних демократија са политичким режимом консоцијативне демократије. Остале државе су Белгија, Швајцарска, Либан, иако су у прошлости примјери били и Холандија, Аустрија, Кипар и неке друге државе. Ови примјери могли би бити прихваћени ако се консоцијативна демократија не ограничи само на друштва у којима се главне друштвене подјеле стварају по етничкој, језичкој или вјерској основи.

У Босни и Херцеговини (даље и: БиХ), три етничке групе, односно три народа (Бошњаци, Срби и Хрвати) чине посебне друштвене сегменте који учествују у процесима одлучивања преко својих политичких представника у политичким институцијама. Устав Босне и Херцеговине прописује у посљедњој реченици Преамбуле да су га донијели Бошњаци, Срби и Хрвати, заједно са осталима, и грађани Босне и Херцеговине. На овај начин, Устав даје конститутивним народима статус носилаца суверенитета, а такав статус имају и грађани. Преамбуле ентитетских устава садрже сличне ставове.

У плуралним друштвима мора се успоставити и очувати политичка и друштвена стабилност. Иако стабилност може бити угрожена дејством различитих чинилаца, највидљивији и најчешћи разлог њеног нарушавања је доминација једног друштвеног

сегмента над другим. Ова доминација је видљива у чињеници да припадници тог друштвеног сегмента доминирају у политичким институцијама, што им даје најјачи утицај у процесу доношења одлука.

Као што је Лајпхарт говорио, *центрифугалне тенденције*, које су својствене плуралним друштвима, морају бити уравнотежене кроз *кооперативне ставове* и понашање сегментарних политичких елита. Консоцијативна демократија заснива се на следећим *принципима*: 1) широка парламентарна већина у облику велике коалиције, састављене од политичких странака које представљају све друштвене сегменте; 2) коалициона власт ужива подршку и укључује политичке странке свих друштвених сегмената; 3) институције су састављене по принципу паритета или барем пропорционалне представљености сваког друштвеног сегмента; 4) одлучивање се углавном заснива на посебним механизмима (право вета, консензус, квалификована већина итд.) који имају велики значај у политичким институцијама; 5) изборни систем је заснован на пропорционалној представљености, што омогућава да сви друштвени сегменти, због различите бројчане снаге, имају праведну политичку представљеност; 6) аутономија друштвених сегмената, што значи да они имају право на вршење законодавне, извршне и судске власти, посебно ако је та аутономија територијализована у облику федералних јединица које су доминантно насељене једним друштвеним сегментом и имају своје уставне системе.

Велика коалиција мора да обезбиједи сарадњу политичких представника друштвених сегмената у парламентарној већини. У Босни и Херцеговини, на примјер, велика коалиција укључује најмање три политичке странке, од којих свака представља један конститутивни народ. Након одржаних првих послеријатних избора 1996. године, велика коалиција је била састављена од три политичке странке, од којих је сваки конститутивни народ представљала једна од њих. Након тога, због унутрашњих сукоба у националним странкама и стварања нових странака, велике коалиције су биле састављене од више политичких странака.

Важно политичко питање је да ли је довољно да велике коалиције само укључе политичке странке које су у потпуности или углавном једнонационалне у свом саставу, без обзира на њихову стварну политичку подршку, или је потребно да те политичке странке буду легитимни представници већине бирача који припадају сваком конститутивном народу. Устави у Босни и Херцеговини формално не захтијевају да велике коалиције укључују политичке странке које подржава проста или апсолутна већина одговарајућих конститутивних народа. Уставноправно гледано, прихватљиво је да политичка странка која представља само мањину конститутивног народа учествује у великој коалицији. То се догодило 2000. године, када је велика коалиција око Алијансе за промјене укључивала хрватске политичке странке које су уживале само мали дио подршке међу хрватским становништвом.

Консоцијативна демократија такође значи да друштвени сегменти треба да имају своје политичке представнике у извршној власти. То значи да тачан број или проценат чланова

влада мора припадати сваком друштвеном сегменту или барем да влада мора бити састављена од чланова који припадају различитим друштвеним сегментима без обзира на њихов тачан број или проценат. Устав Босне и Херцеговине не прописује прецизно национални састав Савјета министара, иако је Законом о Савјету министара прописано да у њему морају бити равноправно представљени конститутивни народи.

Устави ентитета садрже другачије норме. Они прописују да владе морају укључити одређен број припадника сваког конститутивног народа, што не искључује могућност да један члан владе припада Осталима. Чланови владе не могу истовремено бити чланови ентитетских парламената. Посљедица тог рјешења је да чланови владе припадају друштвеним сегментима, али не морају да буду њихови легитимни политички представници.

Узајамни вето је једно од неопходних обиљежја консоцијативне демократије. Различита бројчана снага друштвених сегмената не смије имати за политичку и уставну посљедицу доминацију једног или неколико друштвених сегмената над осталима у политичким и другим институцијама. У Босни и Херцеговини, механизми који спречавају превагу једног од конститутивних народа у доношењу одлука су: 1) консензус; 2) квалификоване већине; 3) право вета; 4) заштита виталних националних (тј. етничких) интереса.

Ови механизми су прописани уставима државе и ентитета који се односе на институције законодавне и извршне власти. Такозвано ентитетско гласање, као посебна врста квалификоване већине, прописано је као начин одлучивања у оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Уставом Босне и Херцеговине прописан је и поступак заштите виталних интереса конститутивних народа у Дому народа Парламентарне скупштине. Дакле, Парламентарна скупштина никада не одлучује на основу принципа већине.

Предсједништво Босне и Херцеговине одлучује консензусом о појединим питањима, која су наведена у самом Уставу. Само ако се не може постићи консензус, одлуке се доносе већином гласова. Чак и у том случају, члан Предсједништва који сматра да су одлуке супротне виталном интересу његовог ентитета, има право вета. У том случају, парламент ентитета у коме је члан Предсједништва биран коначно одлучује о спорној одлуци Предсједништва на коју је члан овог органа ставио вето.

Законом о Савјету министара прописано је да овај орган одлучује већином гласова присутних чланова само о питањима о којима не доноси коначну одлуку јер ће коначну одлуку донијети друге институције (као што је случај са нацртом буџета, на примјер). Ако Савјет министара доноси коначну одлуку о неком питању, најмање један министар који припада сваком конститутивном народу мора гласати за њу.

У оба ентитета, парламенти одлучују на основу већинског принципа. Међутим, у оба устава прописан је поступак заштите виталних националних интереса. У Републици

Српској, о њиховој заштити одлучује Вијеће народа, а у Федерацији Босне и Херцеговине (даље и: ФБиХ) Дом народа Парламента Федерације. Устави кантона садрже норме о заштити виталних националних интереса. Посланици једнодомних кантоналних скупштина истовремено су и делегати конститутивних народа када у кантоналној скупштини треба одлучити о питању од виталног националног интереса.

Владе ентитета не користе посебне механизме квалификованог одлучивања. У Федерацији Босне и Херцеговине, предсједник Федерације може одлучивати о појединим питањима (именовање и разрјешење Владе, распуштање Парламента, именоване судија Уставног суда и сл.) само уз сагласност оба потпредсједника, што је важно, јер предсједник и два потпредсједника припадају трима конститутивним народима.

Повољни услови за успјех консоцијативне демократије су: равнотежа снага друштвених сегмената, постојање спољашњих пријетњи свим сегментима, друштвено-економска равноправност сегмената итд. За Босну и Херцеговину два најважнија услова су: 1) консензус националних политичких елита о постојању државе као и о њеном облику владавине и политичком режиму; 2) традиција сарадње националних политичких елита, показујући њихову спремност да воде политику акомодације.

Први услов значи да националне политичке елите, као и сами конститутивни народи, прихватају: 1) постојање државе, 2) двоентитетско уређење федералне државе и 3) политички режим консоцијативне демократије. Не постоји консензус ни по једном од ових питања, што суштински отежава функционисање консоцијативне демократије.

Други услов укључује вољу и способност сегментарних политичких елита да развијају политику акомодације. Другим ријечима, оне морају бити у стању да преговарају, сарађују и доносе одлуке на основу компромиса. Политике сегментарних политичких елита у Босни и Херцеговини имају своје коријене у ратним и послератним сукобима. Они су укоријењени не само у супротстављеним ратним циљевима националних политичких елита, већ и у супротстављеним ставовима о уређењу и функционисању Босне и Херцеговине у послератном периоду.

Упркос чињеници да недостају неки од основних услова за успјех консоцијативне демократије, она је и даље једини могући модел демократије за Босну и Херцеговину. У друштву чији друштвени сегменти имају потпуно различите погледе на узроке и природу рата 1990-их, као и супротне ставове о уређењу и функционисању државе, консоцијативна демократија садржи вриједне механизме функционисања државе у којој ће бити споријечена доминација било ког друштвеног сегмента.

Критичари консоцијативне демократије тврде да она одржава сукоб умјесто да га превазилази. Консоцијација институционализује постојеће друштвене подјеле и грађани су приморани да дјелују посредством сегментарних политичких странака и других институција и организација, иако то није нужно случај, као што показује

примјер белгијске радикалне љевице. Заговорници овог демократског модела кажу да су консоцијативни аранжмани *посљедица*, а не *извор* друштвених подјела. Постојеће друштвене подјеле и сукоби нису могли бити ријешени наметањем већинске владавине, већ само развојем политике акомодације.

Други приговор критичара је да би мањина могла да користи механизме одлучивања како би наметнула своју вољу чак и ако то значи само спречавање доношења одлуке. Као одговор на ову критику, могло би се тврдити да би било подједнако опасно када би већина наметнула своју вољу мањини. Чини се да је једино могуће рјешење у томе да сегменталне политичке елите постигну равнотежу сегменталних интереса и неопходности стабилног функционисања система.

Консоцијационализам фаворизује елитистички приступ демократији и отежава јачање политичких покрета чије идеологије превазилазе основне сегменталне подјеле. Да би политичке странке које нису организоване по националном принципу могле успјешно дјеловати, морају имати релевантан број присталица у свим друштвеним сегментима и бити способне да повежу и помире политичку борбу за интересе сваког конститутивног народа са интересима група које превазилазе етничка обиљежја. Консоцијативна демократија није принципијелно супротна непосредној демократији, која ипак мора бити ограничена. Она не искључује постојање јаких политичких странака које се залажу за превазилажење сукоба или супротстављености сегменталних интереса.

Литература:

- Berry, Brian. „The consociational model and its dangers.” *European Journal of Political Research* 3:4 (1975).
- Bieber, Florian, i Keil, Sorel. „Power-Sharing Revisited: Lessons Learned in the Balkans?” *Review of Central and East European Law* 34 (2009).
- Choudhry, Sujit (ur.). *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Eckstein, Harry. *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Horowitz, Donald. „Ethnic Power Sharing: Three Big Problems.” *Journal of Democracy* 25:2 (2014).
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Kasapović, Mirjana. „Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: Institutional Design for Conflict Resolution or Conflict Reproduction?” *Croatian Political Science Review* 53:4 (2016).
- Lijphart, Arend. „Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy* 15:2 (2004).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven – London: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Lijphart, Arend. *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. London – New York: Routledge, 2008.
- Marko, Joseph. „United in Diversity? Problems of State and Nation-building in Post-conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina.” *Vermont Law Review* 30 (2006).

Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo: Službeni glasnik – University Press, 2012.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.

O’Flynn, Ian, and Russell, David (ur.). *Power Sharing New Challenges for Divided Societies*. London – Ann Arbor: Pluto Press, 2005.

Veto

Politički režim u Bosne i Hercegovine (BiH) prema većini teoretičara može se odrediti kao konsocijacijski (vidi: Konsocijativna demokratija). Veto predstavlja jednu od četiri temeljne karakteristike konsocijacijske demokratije ili „dijeljenja vlasti”/„podjele političke moći” (power-sharing) kako ju je definirao Lijphart (autonomija grupa, proporcionalno predstavljanje, velika koalicija i pravo veta). Veto, kao tzv. negativno pravilo manjine, Lijphart naziva i uzajamni veto, koji ima za cilj da osigura da većina ne donese odluku kojom bi preglasala manjinu i utjecala ili ugrozila vitalne interese manjinske grupe te osigurava političku zaštitu svakom segmentu (grupi) konsocijacijskog društva.

Definicija pojma veto. U ustavnopravnom smislu, veto se može definisati kao *ustavno ovlaštenje unutar državne institucije* (predsjednika, parlamenta i dr.) *koje se može koristiti da se blokira* (trajno ili privremeno) *donošenje odluke*. Mehanizmi veta mogu se klasificirati u odnosu na različite kriterije, prema nosiocu ovlaštenja na veto zakonodavnog tijela i veto šefa države, u odnosu na djelovanje na apsolutni i suspenzivni veto. U odnosu na opseg ustavnopravne kontrole, mehanizmi veta mogu se podijeliti na mehanizme nad kojima postoji ustavnosudska kontrola, s proceduralnog i suštinskog aspekta, te mehanizme koji ne podliježu nadzoru. Osim navedenih, mehanizmi veta mogu biti predviđeni kao zaštita specifičnih interesa ili vrijednosti koje su u korelaciji s oblikom državnog uređenja, prirodom političkog režima, manjinskim grupama i sl.

Porijeklo veta u BiH. Historijsku preteču mehanizma veta u ustavnom sistemu BiH predstavlja Amandman LXX/10 na Ustav SR BiH od 31. jula 1990. godine. Tom ustavnom odredbom utvrđeno je formiranje Savjeta za ostvarivanje ravnopravnosti naroda i narodnosti BiH u Skupštini SRBiH. Nadležnost Savjeta bila je obavezno razmatranje pitanje ravnopravnosti naroda i narodnosti na inicijativu poslanika u Skupštini SRBiH te odlučivanje na osnovu saglasnosti članova iz svih naroda i narodnosti. U slučaju da 20 poslanika smatra da se prijedlogom akta u Skupštini SR BiH krši ravnopravnost naroda i narodnosti, onda je prijedlog tog akta trebao utvrditi Savjet. U konačnici, na temelju prijedloga Savjeta odlučivala je Skupština SR BiH kvalifikovanom (2/3) većinom. Stoga je mehanizam imao prirodu suspenzivnog veta. Međutim, zakon koji je trebao regulirati sadržaj, nadležnosti i proceduru rada Savjeta nije usvojen od vlasti koja je formirana nakon izbora u novembru 1990. godine. Stoga ovaj mehanizam veta nikada nije korišten u praksi, a Bosna i Hercegovina je prošla kroz tešku političku krizu i kasniji tragični sukob.

Složenost današnjeg državnog uređenja s jedne i priroda političkog režima BiH s druge strane razlozi su za institucionaliziranje dva osnovna modela mehanizma veta na različitim nivoima vlasti. Jedan je zaštita vitalnog interesa konstitutivnih naroda (vitalni nacionalni interes) koji se temelji na načelu konstitutivnosti naroda i primarno štiti etničke interese. Drugi mehanizma veta ima za cilj pružiti zaštitu entitetima kao teritorijalnim jedinicama te štiti tzv. teritorijalne interese.

„Vitalni nacionalni interes” kao veto. Procedure za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda uspostavljene su na državnom i entitetskom nivou, na kantonalnom nivou vlasti u Federaciji BiH (dalje i: FBiH), Brčko distriktu (dalje i: BD) (putem procedura za sprečavanje preglasavanja u Skupštini Brčko distrikta) te u gradskim vijećima Grada Mostara i Grada Sarajeva.

Mehanizam zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda na nivou *Parlamentarne skupštine BiH* (PSBiH) ostvaruje se preko klubova naroda u Domu naroda PSBiH i direktno je vezan za zakonodavni postupak. Sve zakonodavne odluke moraju biti usvojene u oba doma PSBiH. Tokom zakonodavnog postupka, većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda može proglasiti predloženu odluku PSBiH destruktivnom po vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda. U tom slučaju, da bi sporna odluka bila usvojena, potrebno je da za nju glasa većina ukupnog broja delegata, ali i većina i bošnjačkih i hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i koji glasaju. Međutim, ukoliko nakon izjave o destruktivnosti po vitalni nacionalni interes jednog kluba naroda drugi klub uloži prigovor, pokreće se postupak u kojem se odlučuje o pitanju vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog naroda. U tom slučaju, predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, u čijem sastavu su tri delegata, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda, koja treba raditi na rješavanju spornog pitanja. Ukoliko Komisija u roku od pet dana ne riješi problem i ne postigne saglasnost o spornom pitanju, predmet se upućuje Ustavnom sudu, čiji je zadatak da preispita proceduralnu ispravnost slučaja. Ustavni sud BiH (USBiH) preispituje da li je ispoštovana procedura; ako jeste, da li se radi o pitanju od vitalnog nacionalnog interesa, te ako radi, da li je povrijeđen vitalni nacionalni interes. Nakon odluke Ustavnog suda BiH, procedura se nastavlja u Domu naroda PSBiH. Ako je Ustavni sud BiH utvrdio da se ne tiče vitalnog nacionalnog interesa, ili da se tiče, ali da nije destruktivna, odluka može biti usvojena većinom glasova. Ukoliko ipak USBiH utvrdi da je osporena odluka destruktivna, može biti usvojena većinom glasova unutar svakog kluba (što u pravilu znači da neće biti usvojena).

Ustavom BiH je precizirano da Ustavni sud preispituje „proceduralnu” ispravnost. Međutim, Ustavni sud je proširio svoju nadležnost i postupak koji primjenjuje ne obuhvata samo proceduru već ulazi i u meritum samog predmeta. Kako Ustavom BiH nije definiran pojam „vitalnog nacionalnog interesa”, Ustavni sud primjenjuje funkcionalni kriterij u svakom pojedinačnom slučaju, a da se pritom vodi „vrijednostima i principima koji su suštinski važni za demokratsko i slobodno društvo”, pri čemu ne smije „ugroziti implementaciju teorije državne funkcionalnosti”. U vezi s tim, Ustavni sud je naveo da neće taksativno nabrajati elemente vitalnog nacionalnog interesa jednog naroda. Iz dosadašnjih odluka može se zaključiti da se

oslanja na definicije sadržane u entitetskim ustavima, tj. jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradiciju i kulturno naslijeđe.

Pozivanje na vitalni nacionalni interes kao veto mehanizam zaštite ostvaruje se i na nivou entiteta, i to u *Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine* (FBiH) i *Vijeću naroda Republike Srpske* (RS). Odlukom Visokog predstavnika Petrischa iz aprila 2002. godine, izvršena je izmjena oba entitetska ustava, te na isti način utvrđena procedura pozivanja na vitalni nacionalni interes kao i definisana pitanja koja mogu biti predmet vitalnog nacionalnog interesa. U oktobru 2022. godine Visoki predstavnik C. Schmidt donio je Odluku kojom je izmijenio Ustav Federacije BiH, a između ostaloga, i odredbe kojima je uređen vitalni nacionalni interes.

Kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa u oba entiteta definisani su:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
- identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani;
- organizacija javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijest, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe;
- teritorijalna organizacija i
- sistem javnog informisanja.

a u Ustavu RS i:

- druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Posljednji stav otvara mogućnost da se bilo koje pitanje, a ne samo taksativno navedena, može tretirati kao pitanje od vitalnog nacionalnog interesa.

U RS pozivanje na vitalni nacionalni interes može djelovati kao apsolutni i suspenzivni veto, zavisno od procedure koja se pokrene. Kada u toku zakonodavnog postupka više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske (NSRS) smatra da predloženi zakon zadire u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, potrebno je da za njega glasa većina unutar svakog kluba da bi bio usvojen. S druge strane, ako jedan od predsjedavajućih ili potpredsjedavajućih smatra da se radi o pitanju od vitalnog nacionalnog interesa i kada 2/3 delegata iz odgovarajućeg kluba proglasi da se radi o vitalnom nacionalnom interesu, čitav predmet se dostavlja Vijeću za zaštitu vitalnog interesa (Vijeću) Ustavnog suda RS. Vijeće u roku od mjesec dana mora odlučiti o tome da li postoji povreda vitalnog interesa. Za takvu odluku dovoljno je da glasaju dva člana Vijeća da se odluka smatra štetnom po vitalni nacionalni interes te se vraća predlagaču koji ne može pokrenuti novi postupak s istim tekstom akta. Ukoliko Vijeće ne ocijeni da se radi o pitanju od vitalnog nacionalnog interesa, odluka može biti usvojena prostom većinom glasova.

U Federaciji BiH, spomenutom odlukom Visokog predstavnika utvrđena je jedinstvena procedura pozivanja na vitalni nacionalni interes. U slučaju da se dvije trećine jednog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda FBiH ili više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda FBiH pozovu na vitalni nacionalni interes, zakon može biti usvojen ako ga podrži većina delegata unutar svakog kluba u Domu naroda FBiH. Ukoliko se ne postigne saglasnost u Domu naroda FBiH, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine da donese konačnu odluku o tome da li se radi o pitanju destruktivnom po vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva dvotrećinskom većinom u roku od jedne sedmice, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim. Potreban je glas najmanje dva suca da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu. Ukoliko Sud donese odluku da se radi o pitanju od vitalnog interesa, zakon se smatra neusvojenim i vraća se predlažaču koji treba pokrenuti novu proceduru. Kada sud odluči da se zakon ne odnosi na vitalni interes, zakon može biti usvojen prostom većinom.

Entitetski veto(i). Ustavom BiH nije definiran oblik državnog uređenja, ali entitetsko uređenje, podjela nadležnosti i struktura državnih institucija ukazuju na to da je BiH najbliže federalnom modelu. Tako su na državnom nivou uspostavljeni mehanizmi kojima se štite interesi entiteta. U *Predstavničkom domu i Domu naroda PSBiH* odluke se donose većinom prisutnih i koji glasaju te je potrebno uložiti napor da većina glasova uključuje i najmanje 1/3 prisutnih zastupnika i delegata koji glasaju s teritorije oba entiteta. U slučaju da se ne postigne potrebna većina, formira se komisija sastavljena od predsjedavajućeg doma i njegovih zamjenika koja treba osigurati saglasnost. Ukoliko Komisija ne uspije postići saglasnost, odluka će biti usvojena većinom glasova prisutnih i koji glasaju, ali pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više delegata i zastupnika izabranih iz svakog entiteta. Navedeni način odlučivanja naziva se tzv. entitetsko glasanje.

Članovi *Predsjedništva BiH* biraju se iz reda tri konstitutivna naroda, predstavljaju građane entiteta iz kojeg su birani i djeluju kao kolektivni šef države. U nadležnostima iz oblasti vanjske politike, imenovanja međunarodnih predstavnika BiH, predstavljanja BiH u inostranstvu, zaključivanja međunarodnih ugovora i izvršavanja odluka PSBiH, odluke bi se trebale donositi konsenzusom (član V/2.(c) Ustava BiH). Kada nije moguće postići konsenzus, odluka može biti usvojena s dva glasa. U tom slučaju, preglasani član Predsjedništva može uložiti veto, odnosno odluku proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta iz kojeg je biran (entitetski veto). Da bi veto imao apsolutni učinak i spriječio donošenje odluke, potrebno je da Narodna skupština RS-a, odnosno Hrvatski ili Bošnjački klub delegata u Domu naroda FBiH, zavisno od toga koji član Predsjedništva se pozvao na vitalni interes entiteta, dvotrećinskom većinom podrže odluku člana Predsjedništva. Ukoliko potvrde, veto je apsolutnog karaktera i sporna odluka Predsjedništva nema učinka.

Pozivanje na vitalni interes entiteta ipak je primarno garancija zaštite etničkih, a ne teritorijalnih interesa. Djelovanje veta zavisi od toga da li će ga odgovarajući Klub naroda (bošnjački

ili hrvatski) podržati u federalnom Domu naroda, a ne Predstavnički dom FBiH kao tijelo koje predstavlja sve građane Federacije BiH. Kada se na entitetski veto poziva član iz reda srpskog naroda, istina je da odluku treba podržati 2/3 poslanika Narodne skupštine, ali u svim dosadašnjim sazivima NSRS dominantna većina zastupnika dolazi iz reda srpskog naroda te i u tom slučaju dominira etnički karakter veta.

Pitanja i praksa. Svaka osnovna analiza mehanizma veta na državnom i entitetskom nivou u fokus stavlja dva pitanja: određenje vitalnog nacionalnog interesa i ovlaštenja ustavnih sudova.

Ustav BiH ne sadrži definiciju te se sve može tretirati kao vitalni nacionalni interes, što ostavlja mogućnost za zloupotrebu od strane klubova i blokiranje zakonodavnog postupka. U isto vrijeme, nepostojanje definicije daje široke diskrecione ovlasti Ustavnom sudu (ne postoje ni kriteriji za ocjenu destruktivnosti ili štetnosti). Time se postavlja pitanje obima ustavnopravnog nadzora od strane Ustavnog suda BiH. Prema slovu Ustava BiH, Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu proceduralne ispravnosti postupka, dok u sudskoj praksi postoje i meritorne odluke.

Entitetskim ustavima utvrđena su pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ali je ostavljena mogućnost da kvalifikovana većina delegata iz svakog od klubova može bilo koje pitanje proglasiti pitanjem vitalnog nacionalnog interesa (sada samo u RS), što opet ostavlja prostor za potencijalnu zloupotrebu mehanizma. U vezi s tim, brojni autori ukazuju na potrebu preciziranja i ograničavanja pitanja od vitalnog nacionalnog interesa radi jačanja funkcionalnosti zakonodavnih tijela. S druge strane, neki od autora se protive ovoj ideji, jer bi se time ograničilo pravo predstavnika konstitutivnih naroda da utvrđuju vitalne nacionalne interese. Oni smatraju da bi ustavi mogli izostaviti neka važna pitanja ili da se pojave nova pitanja u društvenoj stvarnosti i predlažu liste oblasti društvenog života kao prikladnijih za utvrđivanje vitalnih nacionalnih interesa.

Što se tiče budućeg pristupanja Evropskoj uniji (dalje i: EU), u svom Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u EU, Evropska komisija navodi da su „(t) sastav i donošenje odluka nekih upravnih tijela zasnovani na etničkim kriterijima, što može biti rizik za implementaciju *acquisa* EU. Etnički veto također može utjecati na rad PSBiH i entitetskih zakonodavnih tijela.” Napominje se da „vitalni nacionalni interes” i „entitetsko glasanje” također utiču na efikasno funkcionisanje Parlamenata, što može odgoditi usvajanje zakona. Među 14 ključnih prioriteta, Evropska komisija preporučuje „da se sva upravna tijela koja su zadužena za implementaciju *acquisa* formiraju na načelu profesionalizma i bez prava veta u odlučivanju, u skladu sa *acquisom*”.

Na državnom nivou dosadašnja parlamentarna praksa pokazuje češću upotrebu tzv. entitetskog veta da bi se zaustavilo donošenje nepoželjnih zakona, što je i očekivano, budući da se radi o bržoj i jednostavnijoj proceduri. Suprotno, na entitetskom nivou, pozivanje na vitalni nacionalni interes je učestalije, te je mnogo češće na nivou Republike Srpske u odnosu na Federaciju BiH. Pravo veta je zamišljeno kao krajnje sredstvo, kao krajnja garancija. Njegova česta upotreba (i zloupotreba) pokazatelj je stanja političke situacije.

Literatura:

Ademović, Nedim, Joseph, Marko, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2012.

Amandman LXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

European Commission, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019 COM(2019) 261 final. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>

Kulenović, Nedim. *Uloga sudova/vijeća u određenju sadržaja pojma vitalnog interesa naroda; Zbornik: Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*, Sarajevo, 2014.

Lijphart, Arend. *Demokratija u pluralnim društvima*. Zagreb: Školska knjiga, 1992.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: JP Službeni glasnik, 2021.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Sahadžić, Maja. *Ustavnopravna anatema: vitalni interes konstitutivnog naroda na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini ad normam; Zbornik: Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*. Sarajevo, 2014.

Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. *Ustav BiH, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2010.

Trnka, Kasim, Miljko, Zvonko, i Simović, Miodrag. *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2009.

Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija⁸

Pojam *integracije* jedan je od osnovnih pojmova društvenih nauka uopće, a posebno sociologije. Od ranih dana sociologije, koncept integracije korišten je za pružanje odgovora na ključna pitanja o društvu, odnosno o procesima njegovog nastanka, reprodukovanja, mijenjanja i uređenja. Kada je riječ o potonjem, tačnije o pitanju „šta društvo drži na okupu uprkos idiosinkratičnim motivacijama pojedinaca i neizbježnim konfliktima koji se javljaju u njihovom međusobnom odnosu u društvenom djelovanju?” ili „šta sprečava pojedince u ostvarivanju vlastitih idiosinkratičnih ciljeva s potencijalnim rizikom od društvene dezintegracije?“, odgovor se svodi na pojam društvenog poretka i njegovog temelja – društvene integracije.

Pojam *društvenog poretka*, i posljedično *društvene integracije*, tretiran je s najvećom pažnjom u ranim danima sociološkog teoretiziranja i još uvijek daje podsticaj sociološkim istraživanjima, koja uključuju makroorijentisane perspektive, poput funkcionalizma, strukturnog funkcionalizma, neofunkcionalizma i teorije društvenog sistema. Spomenute perspektive i njihovi donekle slični teorijski okviri prožimaju opće poimanje društvenog poretka i društvene integracije u društvenim naukama, a posebno društveno-pravni pogled koji je u osnovi načina na koji je ova natuknica napisana.

Pojam integracije s jedne strane vezan je uz holistički pojam sistema, a s druge uz pojam strukture koji se odnosi na unutarnje aspekte sistema. Pojam sistema, kao i njegovo specifično poimanje u iznad navedenim sociološkim teorijskim perspektivama, obrađeni su u natuknici o stabilnosti u ovom rječniku (vidi: Stabilnost ustavnih sistema, koncept zasnovan na koheziji, solidarnosti i povjerenju). U ovom smislu, pod pojmom integracije podrazumijeva se proces inkorporiranja novih elemenata u postojeći sistem. U smislu strukture, odnosno unutrašnje uređenosti elemenata sistema, integracija se odnosi na proces putem kojeg ovi elementi bivaju funkcionalno usklađeni s postojećom strukturom. Proces može, ali ne mora nužno dovesti do promjene u strukturi – što se često se naziva procesom strukturiranja – ali mora ostati funkcionalan u odnosu na sistem. Međutim, proces integracije ne obuhvata samo nove elemente, komponente sistema ili podsistema. U pitanju je proces koji uključuje i postojeće elemente. Zapravo, kada je riječ o društvenoj integraciji – integracija postojećih elemenata, komponenti ili podsistema ima veći značaj kako za društvenu teoriju tako i za društvenu praksu.

Talcott Parsons, vjerovatno najistaknutiji predstavnik teorijske perspektive strukturnog funkcionalizma, teoretizirao je društveni sistem kao strukturno diferenciran sistem društvenih uloga i očekivanja koji održavaju četiri funkcionalna imperativa (adaptacija, postizanje cilja, integracija i latencija). Funkcionalni imperativ integracije odnosi se na podsistem društvene

8 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

zajednice i održava sistem putem regulacije, koordinacije i olakšavanja unutrašnjih odnosa i međusobnih odnosa između ostalih podsistema (sistema organizma, sistema ličnosti i kulturnog sistema) i njihovih funkcionalnih imperativa. Parsons je tvrdio da pravo igra vrlo važnu ulogu u održavanju društvene integracije, prvenstveno putem systemske, odnosno primarne integracije ostalih podsistema, te putem sekundarne integracije, odnosno kontrole motivacija i osjećanja društvenih aktera. Potonja se ostvaruje kroz koordinaciju društvenih razmjena između kulturnih vrijednosti i društvenih htijenja, gdje pravo djeluje kao neutralni entitet pomoću kojeg se rješavaju sporovi te kao formalni instrument društvene kontrole. Motivacije za koordiniranu (inter)akciju održavaju se kroz proces socijalizacije i društvene kontrole, a proističu iz moralnog ili vrijednosno-normativnog konsenzusa društva s jedne strane, i međuzavisnosti na kojoj se zasniva podjela rada s druge strane. U ovom smislu, društvena integracija tekući je proces koji održava i istovremeno podržava društveni poredak.

Parsonsovo razumijevanje odnosa između integracije, poretka i prava ide tragom naslijeđa njegovih prethodnika, prije svega Herberta Spencera, koji je posmatrao sile tržišta, centre moći i pravo kao strukturno međuzavisne elemente koji rade unisono na održavanju integracije. August Comte i Émil Durkheim isticali su društvenu solidarnost kao integrativnu silu koja proističe iz podjele rada u društvu i odražava se kroz moral, pravo i religiju. Parsonsova distinkcija između primarne i sekundarne integracije revitalizovana je od strane jednog savremenijeg društvenog naučnika, Jürgena Habermasa, koji razlikuje dvije vrste integracije u zavisnosti od toga gdje se tačno u društvu događaju: „svijet života”, koji sačinjavaju ličnost, kultura i društvo, a koji prati logiku društvene integracije, i „sistem”, koji se sastoji od systemske logike, zanimanja i uloge, a koji prati logiku systemske integracije. Prema Habermasu, društvena integracija i socijalizacija ostvaruju se u „svijetu života” putem komunikativne akcije. Komunikativna akcija odnosi se ne samo na međusobno razumijevanje i prijenos kulturnog znanja nego i na procese interakcije iz koje proističe i razvija se pripadnost različitim društvenim skupinama. S druge strane, systemska integracija odvija se u „sistemu”, koji podrazumijeva različite vrste sistema djelovanja koje ljudi stvaraju u cilju zadovoljavanja vlastitih materijalnih potreba. Sistemom upravljaju mediji, novac i moć. Pravo se smatra posrednikom između „svijeta života” i „sistema”.

U djelima navedenih autora uglavnom ne nalazimo detaljne prikaze specifično fokusirane na pravo i na to kako je pravo dobilo trajnu ulogu u stvaranju modernih društava. Ovu prazninu pokušat ćemo popuniti referirajući se na Chrisa Thornilla, koji se specijalizirao za sociologiju ustavâ. Thornill opaža da su moderni društveni poreci, i integracija i društvena inkluzija kao njihove karakteristike, nastali „u procesu apstrakcije političke moći kao pozitivnog samostalnog objekta”, te da je „generalizovana upotreba prava i moći u pravilu zahtijevala inkluzivni aparat koji je podjednako težio integrirati društvene aktere u sferu političke moći, učvrstiti jednolike društvene uvjete za primjenu prava i stvoriti atmosferu opće responzivnosti na pravo”.

Thornhill također pravi distinkciju između primarne (systemske – *institucionalne*) i sekundarne (društvene – *normativne*) integracije prilikom objašnjavanja društvene uloge modernih ustavâ. U prvom slučaju, moderni ustavi pružaju mehanizme za integraciju pravnog sistema, a u drugom održavaju normativnu integraciju, tj. integraciju individualnih subjekata putem

ustavom zagaranovanih subjektivnih prava. Thornhill ističe da je normativna integracija postala značajna u modernom vremenu zahvaljujući sudskoj praksi ustavnih sudova usmjerenoj na širenje zakonskih prava te da je ovo vrlo važna karakteristika demokratskih političkih sistema. U ovom kontekstu, koncept građanina kao apstraktnog pojedinca zadobija ključni značaj. Građanstvo, kao pravna kategorija, izražava granice političkog sistema, proširujući tako njegovu strukturu. Normativna integracija djeluje po logici institucionalizacije obrazaca individualizma, što karakterizira moderna društva, zbog čega je pitanje demokratije prevashodno pitanje normativne integracije.

Ipak, konkretnije govoreći, postavlja se pitanje raznolikosti elemenata koje treba integrirati. Naime, da li individue i društvene skupine, posmatrane kao elemente koje je potrebno integrirati, treba integrirati u jedinstveni javni identitet ili pak u višestruke javne identitete koji odražavaju razlike između elemenata koji ih čine, razlike čije se očuvanje smatra vrijednim u specifičnim društveno-političkim kontekstima? Osim toga, kao što smo mogli vidjeti, koncepti integracije, fragmentacije i koordinacije u središtu su suvremene sociološke teorije, ali su veoma značajni i u politološkom smislu, gdje se koriste kako bi se objasnila organizacija političkih i ustavnih sistema i njihove osnovne društvene strukture. Po analogiji to se naročito odnosi na još jedan visoko relevantan koncept – *akomodaciju*, koji u savremenoj politologiji ima sve veći značaj posebno u vezi s organizacijom političkog života u diverzitetnim pluralnim društvima. Stoga se u rječniku upravljanja razlikama i terminologiji istaknutih političkih teoretičara kao što su McGarry, O’Leary i Simeon ističu dvije vrste javnih politika koje su na raspolaganju demokratskim državama voljnim ili dužnim da upravljaju nacionalnom i etničkom raznolikošću kao i u onom unutar zajednice. Prvu čini integracija, koju smo prethodno razmatrali, a drugu prilagođavanje (*akomodacija*).

Integracija promovise jedinstven javni identitet koji se poklapa s državnom teritorijom, teži ravnopravnosti pojedinačnih građana pred zakonom i unutar javnih institucija, a uglavnom se protivi javnom priznavanju grupnih identiteta. S druge strane, akomodacija promovise *dvostruke ili višestruke javne identitete* i njeni zagovornici zalažu se za kolektivnu jednakost uz institucionalno poštivanje razlika, koje se smatra nužnim za stabilno upravljanje dubokom raznolikosti. Dok pojedini zagovornici integracionizma još uvijek privilegiraju asimilaciju kao konačni cilj, zagovornici akomodacije čvrsto su posvećeni očuvanju društvenih razlika i grupnih identiteta onakvim kakvi su, dopuštajući njihovu autonomiju u javnoj sferi. U ovom smislu, akomodacija se pozicionira između integracije i asimilacije s jedne strane, i fragmentacije s druge, proširujući tako spektar alternativa koje su na raspolaganju pluralističkim društvima. Akomodacija i integracija međusobno se ne isključuju, štaviše, mogu se paralelno primjenjivati u društvenom i političkom okviru, prije svega u cilju izbjegavanja asimilacije i fragmentacije kao dva ekstrema.

Govoreći o pojmu *fragmentacije*, ranije je u Thornhillovom razumijevanju normativne integracije istaknuto da je riječ o procesu koji prati logiku institucionalizacije „obrazaca individualizma” u modernim društvima. Ipak, kad je riječ o modernosti kao društvenom stanju, sintagma „obraci individualizma” ima drugačiji odjek u savremenoj sociološkoj teoriji koja se bavi

naknadnom, kasnom ili likvidnom modernošću i uticajem globalizacije na društvo, a u kojoj je individualizam izjednačen s fragmentacijom društvenog života. Ova perspektiva sociološkog teoretiziranja – koju predstavljaju autori kao što su Giddens, Beck i Bauman – *usredsređena je na procese fragmentacije vezane uz sukobe rivalskih vrijednosnih sistema koji proističu iz društvene promjene* – koja tradicionalne društvene strukture doživljava kao lišene svog nekadašnjeg značaja – i proizvodi „individualizaciju”. Ovaj proces se ne smatra nužno negativnim, nego je uvjet življenja i razmišljanja o društvu na način koji je bez presedana u ljudskoj povijesti. Heuristički, fragmentacija je, u ovom kontekstu, izjednačena s dekonstrukcijom.

U više poslovičnom smislu, fragmentacija je *proces koji se kreće u suprotnom smjeru u odnosu na integraciju* i značenjski je bliža pojmu dezintegracije. U strukturnom i funkcionalnom teoretiziranju, oba pojma prožeta su negativnim konotacijama s obzirom na to da se odnose na *disfunkcionalnost* strukture koja ugrožava opstanak sistema. Ovo posebno važi za pojam dezintegracije. Pitanje društvene dezintegracije i srodni pojmovi kao što su: društvene devijantnosti, aberacije, društveni problemi, nekonformizam i slično, od ključnog su interesa za proučavanje devijantnosti i društvene kontrole koje se fokusiraju na negativne i disfunkcionalne društvene fenomene. S druge strane, pitanje društvene fragmentacije i srodni pojmovi kao što su: društveni konflikti, dominacija, eksploatacija, segregacija, nasilje, vrijednosne podjele i podjele moći, od ključnog su interesa za proučavanje sukobâ. Teorija društvenog sukoba, s Dahrendorfom kao jednim od najistaknutijih autora, dijeli brojne epistemološke i metodološke propozicije sa strukturnim funkcionalizmom, ali posmatra društveni konflikt, a ne moralni konsenzus, kao najosnovniji element društvenog uređenja. Iz ove perspektive, integracija se tumači kao proces koji uključuje prinudu, dominaciju i potčinjavanje te neumitno dovodi do konflikta i naknadne fragmentacije. Brojne društvene podjele poput rodnih, etničkih, rasnih, religijskih, društveno-statusnih i drugih, smatraju se linijama potencijalne fragmentacije praćene sukobima vrijednosti i interesa te različitim oblicima nasilja.

Teoretičari sukoba tvrde da pravo nije neutralni izraz niti kodifikacija vrijednosti jednog društva. Upravo suprotno, pravo se tumači kao ishod sukoba politike moći i interesnih skupina. Na primjer, Aubert razlikuje sukob interesa (koji proističe iz nadmetanja) i sukob vrijednosti (koji proističe iz neslaganja), tvrdeći da su ova dva fenomena praktično nerazdvojna. Strane u sukobu, pored neslaganja oko pitanja vezanih za vrijednosti, bore se za oskudne resurse, tj. pozicije moći i autoriteta, koji su im potrebni radi širenja vlastitih uvjerenja. Dakle, sukob vrijednosti gotovo uvijek se prepliće sa sukobom interesa. Trevino smatra da „u oštroj suprotnosti s funkcionalističkim argumentom da pravo odražava moralni konsenzus u zajednici [...] potreba za pravom čini se najvećom onda kada je postizanje konsenzusa najmanje izgledno”. Turk je insistirao na tome da se pravo prevashodno mobilizira kao oružje u društvenom sukobu tvrdeći da „one grupacije stanovništva u čijim rukama je moć prava koriste ga kao oružje za zaštitu i jačanje vlastitih interesa. Drugim riječima, stvaranje prava prije je rezultat sukoba među različitim supkulturama s različitim normama nego izraz općeg konsenzusa.” Stoga društveni poredak treba posmatrati kao rezultat sukobâ, a legalitet kao atribut moćnijeg.

Ponavljajuća tema društvenog poretka važna je i za razumijevanje pojma *kooperacije* i vraća diskurs na strukturalno i funkcionalno teoretiziranje kako bi taj pojam objasnio. U kontekstu sistema, kooperacija *ne uključuje samo društvene aktere nego i sisteme društvenog djelovanja*. Unatoč tome, kada spominjemo pojam kooperacije, skloni smo povezati ga s nekom urođenom ljudskom osobenošću i posmatrati ga kao preduvjet svakog društvenog djelovanja, shvaćenog kao svrsishodno ponašanje koje obuhvata ciljeve i sredstva. Društvene nauke bave se dvama najosnovnijim modelima društvenog djelovanja: racionalni model, zasnovan na ličnom interesu, i normativni model, zasnovan na normativnoj orijentaciji. Ovi modeli temeljno su analitički i u praksi se poklapaju. Sociologija i pravo često koriste normativni model. Jonathan S. Turner tvrdi da se u sociologiji stabilnost društvenog poretka često teoretizira na premisama normativnog modela društvenog djelovanja koji ovu potonju analizira kao „usidrenu u normativnim opredjeljenjima koja doprinose konstituisanju ciljeva djelovanja i izboru sredstava. Smatra se da akteri dijele istu normativnu orijentaciju koja im omogućuje da koordiniraju svoja djelovanja”. Mogućnost stabilnog društvenog poretka postoji samo zahvaljujući tim zajedničkim normativnim orijentacijama djelovanja. Drugim riječima, integracija bi bila nezamisliva bez koordinacije zasnovane na normativnim opredjeljenjima.

Međutim, bez obzira na moralne sisteme koji normativno motivišu kooperaciju, *racionalni izbor* i *povjerenje* također igraju važnu ulogu u ovom procesu. U svojoj detaljnoj analizi srodstva, kooperacije i moralnih sistema, Benjamin Enke tvrdi da je ne samo saradnja unutar grupe nego i saradnja izvan grupe povezana, s jedne strane, sa srodničkom strukturom i povjerenjem, a s druge s drugačijim i naizgled nepovezanim nizom karakteristika koje je moguće pripisati kulturološkoj varijaciji – vjerovanje u moralizirajuća božanstva, moralne vrijednosti, strategije kažnjavanja, sramota, krivica i gađenje – a koje čine interno dosljedne moralne sisteme koji motiviraju kooperaciju kako na sporazumnoj tako i na prisilnoj osnovi. Enke također primjećuje da „različite kulturne osobine obavljaju sličnu ulogu u provođenju kooperacije u datom moralnom sistemu, tako da je njihovo zajedničko pojavljivanje jednostavno nusproizvod činjenice da disciplinuju podruštveno ponašanje na slične načine”.

Literatura:

- Enke, Benjamin. „Kinship, Cooperation, and the Evolution of Moral Systems.” *The Quarterly Journal of Economics* 134:2 (2019).
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- McGarry, John, O’Leary, Brendan, i Simeon, Richard. „Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation.” In *Constitutional Design in Divided Societies: Integration or accomodation?*. Edited by Choudhry, Sujit. Oxford University Press, 2008.
- Nollmann, Gerd, i Strasser, Herman. „European Sociology.” In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., i Peck, Dennis L. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.
- Parsons, Talcott. *Actor, Situation and Normative Pattern: An Essay in the Theory of Social Action*. Wien: LIT Verlag, 2010.
- Parsons, Talcott. *The Social System*. London: Routledge, 1991 [1951].
- Parsons, Talcott. *Essays in Sociological Theory (revised edition)*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954.
- Scott, John. *Social Theory: Central Issues in Sociology*. London: Sage Publications, 2006.

- Thornhill, Chris. *A Sociology of Constitutions: Constitutional and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Thornhill, Chriss. *The Sociology of Law and the Global Transformation of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018.
- Trevino, Javier A. *The Sociology of Law: Classical and Contemporary Perspectives*. London – New York: Routledge, 2008.
- Turner, Bryan S. (ur.). *The Cambridge Dictionary of Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Turner, Jonathan H. *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer, 2006.
- Turner, Jonathan. H. „Sociological Theory in the 21st Century”. In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., i Peck, Dennis L. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

Demokratski principi

Izborni sistem

Vrste izbornih sistema. Predstavnička demokratija je sistem upravljanja u kojem se učešće građana u vlasti ostvaruje putem izbora na kojima između sebe biraju predstavnike u vladajuća tijela. Izorno pravo jedan je od instrumenata kojim se oblikuje politički sistem države, utječe na ravnotežu između izvršne i zakonodavne vlasti, definira odgovornost nosilaca političkih funkcija, profilira stranački sistem i utiče na unutarstranačku organizaciju, koheziju i demokratiju.

Izborni sistem obuhvata više elemenata. Tu su prvenstveno izborni propisi koji određuju izborni sistem u širem smislu kao „pravim propisima uređen skup društvenih odnosa koji nastaju pri izboru predstavničkih tijela i predsjednika republike”, odnosno „sistematizovani skup pravila za vođenje izbora”. Radi se o pravilima kojima se definiraju biračka i druga politička prava, organizacija i vođenje ukupnog izbornog procesa, zaštita izbornog prava, kao i u konačnici utvrđivanje izbornih rezultata. Kroz ova pravila se definiraju i oblici izbornih sistema koji se koriste te u osnovi razlikujemo sisteme proporcionalnog predstavništva, većinske izborne sisteme i mješovite izborne sisteme. S druge strane, tu su elementi koji izborni sistem u užem smislu određuju kao sistem pravila i formula putem kojih se osvojeni glasovi preračunavaju u osvojene poslaničke mandate.

Primarna funkcija izbornog sistema je da se uspostave demokratske političke institucije koje zadovoljavaju dva osnovna kriterija: reprezentativnost i funkcionalnost. Reprezentativnost treba omogućiti da na osnovu broju osvojenih glasova na izborima u predstavničkom tijelu budu predstavljene različite političke opcije koje su dobile povjerenje građana. S druge strane, političke institucije trebaju biti djelotvorne i efikasne u donošenju i implementaciji odluka. Odabirom izbornog sistema balansira se između reprezentativnosti i funkcionalnosti i daje prednost jednoj od njih. Generalno govoreći, proporcionalni izborni sistemi rezultiraju višim stepenom reprezentativnosti, a većinski stabilnijim i efikasnijim političkim institucijama.

U državama s proporcionalnim izbornim sistemima, važni elementi koji utiču na izborne rezultate jesu mogućnost preferencijalnog glasanja i tip kandidatskih listi. Kandidatske liste se dijele na zatvorene, otvorene i fleksibilne liste prema mjeri u kojoj glasači mogu uticati na rangiranje izabranih kandidata i osvajanje mandata. Kroz preferencijalno glasanje glasači imaju priliku da promijene i u konačnici odrede koji će kandidati dobiti mandate koji su dodijeljeni stranci, odnosno da ne biraju samo između stranaka već i pojedinih kandidata. Preferencijalno glasanje je moguće u sistemima koji imaju otvorene i fleksibilne kandidatske liste. Proporcionalni izborni sistemi u kojima birači mogu samo glasati za političku stranku i

gdje podjela mandata zavisi isključivo od utvrđene stranačke liste jesu sistemi sa zatvorenim listama. Na osnovu broja osvojenih glasova koje je dobila stranka utvrđuje se broj mandata, koji se raspoređuju od prvog kandidata na listi pa nadalje.

Međunarodni standardi u izbornom pravu. Evropsko izorno naslijeđe temelji se na pet osnovnih principa: opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno biračko pravo, te održavanje izbora u redovnim vremenskim intervalima (redovni izbori). Radi se o principima koji su preuzeti iz međunarodnog prava ljudskih prava, a posebno temeljem člana 25(b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i Protokola br. 1, član 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i prateće sudske prakse, Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanja Vijeća Evrope i Smjernica za pregled izbornog pravnog okvira *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE). Postojećim obavezujućim standardima o demokratskim izborima uz obaveznu inkorporaciju načela evropskog izbornog naslijeđa, države su upućene na to da prilikom odabira izbornog sistema nastoje osigurati reprezentativnost, politički pluralizam i zaštitu manjina.

Izborni sistem Bosne i Hercegovine. Dejtonskim mirovnim sporazumom u Aneksu 3 (Sporazum o izborima) utvrđeni su uslovi za organizaciju slobodnih i demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini (BiH) u novom ustavnom uređenju. Osnovana je OSCE-ova Privremena izborna komisija koja je usvojila Pravila i propise na temelju kojih su pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice održani izbori od 1996. do 2000. godine.

Stalni izborni sistem uspostavljen je 2001. godine usvajanjem Izbornog zakona BiH te je organizacija izbora od tada u nadležnosti domaćih institucija, odnosno Centralne izborne komisije. Pravni okvir izbornog sistema čine: Ustav BiH, ustavi entiteta i kantona, Izborni zakon BiH, Izborni zakon Republike Srpske (RS), podzakonski akti, akti Visokog predstavnika i sudske odluke. Stalnim izbornim sistemom predviđeno je održavanje jedinstvenih opštih izbora za državni, entitetski i kantonalni nivo vlasti u izbornim ciklusima od 4 godine te lokalnih (opštinskih) izbora također svake 4 godine.

Najviša izvršna i zakonodavna tijela u BiH biraju se neposrednim i posrednim izborima. Neposrednim putem na državnom nivou vrši se izbor Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (PSBiH) i Predsjedništva BiH, na nivou entiteta Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Narodne skupštine Republike Srpske (NSRS) te predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske. Također, neposrednim putem biraju se kantonalne skupštine u Federaciji BiH, a na lokalnom nivou u oba entiteta načelnici i gradonačelnici, vijeća jedinica lokalne samouprave (osim vijeća i gradonačelnika Sarajeva i Mostara te gradonačelnika Istočnog Sarajeva i Brčko distrikta, koji se biraju posrednim putem) te skupština Brčko distrikta BiH. Posrednim putem vrši se izbor Doma naroda BiH, Doma naroda Parlamenta FBiH, predsjednik i potpredsjednici FBiH i Vijeće naroda RS (vidi: Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini, Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini i Brčko distrikt).

Izbornim zakonom BiH definirani su osnovni pojmovi i mehanizmi izbornog prava: određenje izborne jedinice, formule za podjelu mandata, procedure vođenja izbornog postupka, sastav i nadležnosti Centralne izborne komisije, mehanizmi zaštite izbornog prava i dr.

Pravo učešća na izborima u BiH za sve nivoe vlasti imaju političke stranke, koalicije i nezavisni kandidati. Stranke, koalicije i nezavisni kandidati prijavljuju svoje učešće pred svake izbore Centralnoj izbornoj komisiji s listom kandidata za određene izborne utrke i jedinice. Na neposrednim izborima za zakonodavna tijela i vijeća jedinica lokalne samouprave koristi se proporcionalni izborni sistem uz izborni prag od 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izbornoj jedinici, a podjela ostvarenih mandata određuje se prema metodi Sainte-Laguë. Radi se o formuli za preračunavanje glasova koja omogućava dosta visok stepen razmjerne zastupljenosti u predstavničkim tijelima te veću zastupljenost manjih stranaka. Dio zastupničkih mjesta Predstavničkog doma PSBiH (sedam s područja FBiH i pet s područja RS) te između 23% i 27% zastupničkih mjesta Predstavničkog doma FBiH i Narodne skupštine RS-a popunjava se preko kompenzacijskih mandata koji se dodjeljuju s kompenzacijskih listi. Kompenzacijske mandate raspodjeljuju političke stranke ili koalicije prema broju neiskorištenih dobivenih važećih glasova na razini entiteta. Oni služe da kompenziraju nedovoljnu proporcionalnost u slučaju raspršene podrške stranci na entitetskoj razini. U raspodjeli kompenzacijskih mandata učestvuju samo političke stranke i koalicije koje su osvojile više od 3% od ukupnoga broja važećih glasačkih listića za područje entiteta za koji je sastavljena posebna kompenzacijska lista, s koje se mandati dodjeljuju prema redosljedu koji je odredila politička stranka.

Izbori se u svim izbornim jedinicama, kako na opštim, tako i na lokalnim izborima, obavljaju prema sistemu fleksibilnih ili poluotvorenih lista. Političke stranke utvrđuju redosljed kandidata na izbornoj listi, ali birači preferencijalnim glasanjem mogu podržati neograničen broj kandidata unutar jedne stranačke liste. Da bi kandidat napredovao unutar liste, potrebno je da osvoji najmanje 20% direktnih glasova od ukupnog broja glasova koje je osvojila izborna lista na opštim izborima, odnosno 10% na lokalnim izborima (tzv. unutarstranački izborni prag). Ovako visok prag za mobilnost na stranačkim listama ih, međutim, u praksi čini zatvorenim, pogotovo na opštim izborima. Osvojeni mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatskoj listi.

Izbornim zakonom propisane su obavezne izborne kvote koje trebaju osigurati ravnopravnu zastupljenost spolova na izbornim listama i izabranim kandidatima. Kvotama je propisano se na izbornim listama mora nalaziti najmanje 40% kandidata oba spola. Među prvih dva kandidata moraju biti kandidati oba spola, po najmanje dva kandidata oba spola među prvih pet kandidata te po najmanje tri kandidata oba spola među prvih osam kandidata.

Izbor članova Predsjedništva BiH, kao i predsjednika i potpredsjednika RS, vrše se direktnim putem, a prema sistemu relativne većine, kandidat koji osvoji najviše glasova biva izabran na funkciju. Za tročlano Predsjedništvo BiH se iz RS-a bira jedan kandidat koji mora biti srpske nacionalnosti, bez obzira na nacionalnu pripadnost glasača. Iz FBiH se biraju dva kandidata, jedan bošnjačke i drugi hrvatske nacionalnosti, koji se nalaze na istom glasačkom listiću, ali u

odvojenim listama. Birači mogu glasati za bilo kojeg jednog kandidata s jedne liste, bez obzira na vlastitu nacionalnu pripadnost. Predsjednik i potpredsjednici RS se biraju s jedinstvene liste, gdje se mandat dodjeljuje kandidatima tri konstitutivna naroda s najvećim brojem glasova.

Za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH biraju se 42 poslanika iz osam izbornih jedinica, 28 iz pet izbornih jedinica u FBiH, te 14 iz tri izborne jedinice u RS. Dvanaest poslanika (sedam iz FBiH i pet iz RS) bira se s kompenzacijskih listi. Predstavnički dom FBiH čine 98 poslanika, od kojih se 70 bira izravno iz 12 izbornih jedinica (svaka s 3–9 mandata proporcionalno broju stanovnika), te 28 kojima se dodjeljuju kompenzacijski mandati. Narodna skupština RS čini 83 poslanika koji se biraju iz sedam izbornih jedinica, od kojih 20 s kompenzacijskih listi.

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, Dom naroda Parlamenta FBiH i Vijeće naroda RS biraju se indirektno. U Dom naroda BiH, koji se sastoji od 15 članova, po pet iz svakog konstitutivnog naroda, bošnjačke i hrvatske delegate imenuju klubovi navedenih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH, a srpske delegate Narodna skupština RS. Delegati u Dom naroda Parlamenta FBiH, njih 80, imenuju se od skupština kantona u FBiH, a 28 članova Vijeća naroda RS od klubova naroda u Narodnoj skupštini RS.

U kontekstu primjene međunarodnih izbornih standarda u BiH može se konstatovati da se poštuju načela neposrednih i redovnih izbora, ali da postoje ozbiljni deficiti u pitanju načela opšteg i jednakog biračkog prava. Evropski sud za ljudska prava u nizu presuda počev od 2009. godine (*Sejdić-Finci*, *Zornić*, *Šlaku*, *Pudarić* i dr.) utvrdio je postojanje diskriminatornih odredbi kojima se građanima koji nisu pripadnici konstitutivnih naroda (Ostalim), ali i pripadnicima konstitutivnih naroda zavisno od entiteta u kojem imaju prebivalište, onemogućuje da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH i delegata u Domu naroda BiH. Načelo jednakog biračkog prava podrazumijeva jednako prava glasa na način da svaki birač ima jednak broj glasova (u pravilu jedan glas). Također, načelo jednakog biračkog prava podrazumijeva i jednaku težinu glasova (glasačku moć), što znači da približno jednak broj birača treba birati jednak broj kandidata, a zastupnička mjesta trebaju jednako biti raspoređena po izbornim jedinicama.

U izvještajima Venecijanske komisije i OSCE-a u više navrata je konstatovano da u izbornim jedinicama i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj postoje značajna odstupanja u broju registrovanih birača koje predstavlja izabrani član kako u entitetskim parlamentima, tako i u PSBiH. Također, jedna od prioritarnih preporuka OSCE-a je da vlasti BiH trebaju razmotriti sistem raspodjele mandata po izbornim jedinicama kako bi se osiguralo da broj glasova potrebnih za biranje članova Parlamenta bude jednak. Izbornim zakonom je utvrđena obaveza da PSBiH, Parlament FBiH i NSRS svake četiri godine preispituju izborne jedinice i broj mandata dodijeljenih svakoj izornoj jedinici da bi se osigurala proporcionalnost između broja mandata i broja birača, ali se ove odredbe zakona ne poštuju.

Literatura:

Arnautović, Suad. *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX. stoljeću*. Sarajevo: Promocult, 2009.

European Commission for democracy through law (Venice commission), Report On electoral law and electoral administration in Europe, cdl-ad(2020)023.

Gallagher, Michael, i Mitchell, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, 2005.

Hadžiabdić, Irena. *Izbori u Bosni i Hercegovini – dug put ka demokratskim standardima*. Sarajevo: CIK, 2018.

Izborni zakon BiH (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16, 41/20, 38/22 i 51/22).

Kapidžić, Damir. „Local Elections in Bosnia and Herzegovina: Election Analysis.” *Contemporary Southeastern Europe* 3:2 (2016).

Kodeks dobre prakse u izbornom pravu, 2002. godine.

Nohlen, Dieter. *Izbornopravno i stranački sustavi*. Zagreb: Školska knjiga, 1992.

Pajvančić, Marijana. *Uvod u izborne sisteme*. Niš: Odbor za građansku inicijativu, 2003.

Pilav protiv BiH (Aplikacija br.41939/07).

Pudarić protiv BiH (Aplikacija br. 55799/18).

Sartori, Đovani. *Uporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.

Sejdić i Finci protiv BiH (Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06).

Šlaku protiv BiH (Aplikacija br. 56666/12).

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV DMS).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX i 79/2022 – Amandmani CX–CXXX.

Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 – odluka US BiH.

Zornić protiv BiH (Aplikacija br. 3681/06).

Većinska demokracija

Većinska demokracija definira se kao *oblik vladavine u kojem se odluke donose prema načelu većine*. Načelo „jedan čovjek jedan glas” pokazalo se kao jednostavna ideja koja bi podrazumijevala opću participaciju, političku jednakost i jednu pobjedničku stranu koja bi pobjedom na izborima stekla političku kontrolu nad ključnim institucijama vlasti. Model koji svoju popularnost duguje teoriji koja je dugo demokraciju izjednačavala s većinskim pravilom, u praktičnoj primjeni, u svom „čistom obliku”, javljao se rijetko. Arend Lijphart ga izvorno tipizira na slučajevima Ujedinjenog Kraljevstva, Novog Zelanda do 1996. godine te Barbadosa. Induktivni okvir koji je izgrađen na tri slučaja u stvarnom svijetu s jednostavnom i jasnom definicijom demokracije po kojoj je demokracija bila jedino ostvariva kao primjena većinskog pravila (jer takav demokratski proces poziva na političku jednakost koja ne favorizira raznolikost), sukobio se sa složenom stvarnošću u kojoj fragmentirano društvo nema tako kongruentne dimenzije. U radovima suvremenih zagovornika demokracije koji nastoje iznaći što demokraciju čini „boljom” iznova se propituje sama koncepcija i sve češće daje prednost slabijim intenzitetima većinskog načela. Njima se istodobno propituju nedostaci većinskoga pravila poput isključivosti, kompetitivnosti i konfliktnosti, kao i intrinzične prijetnje ekskluzivne vlasti u multikulturalnim, pluralnim i podijeljenim društvima, uz stalno prisutnu zabrinutost za slučajeve gdje je nemoguće utvrditi volju većine.

Isključivo većinsko pravilo ublaženo je kroz *predstavničku demokraciju*, nije riječ o većini građana s obzirom na izlaznost na izborima, nego izbornim većinama koje su u ovakvim demokracijama i zakonodavne većine. Svojevrsna prilagodba ovog modela je i ideja super-većine, odnosno matematička računica da je veća vjerojatnost da većina bude u pravu što se ona više povećava, inzistirajući u pravilu na dvotrećinskoj većini. Danas je, međutim, sve veći interes na heterogenim društvima i kako ona specificiraju većinska pravila, što kad većine nema ili kako izbjeći manipulaciju većinske grupe agendom. Ove važne i povezane opasnosti u društvima koja nisu homogena ambiciozno proliferira Dahl u svojoj klasičnoj knjizi *Poliarhija* kroz imaginarnu raspravu između kritičara i pristalice većinskog načela demokracije: „manjina može odbaciti većinsko načelo demokracije u konkretnoj političkoj jedinici i inzistirati na promjeni same jedinice”. Kako bi se izbjegle spomenute centrifugalne tendencije u heterogenim društvima kakvo je i bosanskohercegovačko, demokracija kao nužno većinsko pravilo uglavnom je korigirana u korist okolnosti samog sustava. Složeni odgovori varijeteta dovode do denominacije demokracije „s pridjevima” i novim referentnim izrazima u kojima se većinsko pravilo uglavnom zadržava u donjem domu bikameralnog zakonodavnog tijela.

Većinsko načelo u procesu odlučivanja u donjim domovima u sprezi je sa svim nejednakostima koje unutar zakonodavne vlasti moraju biti uvjerljivo opravdane. Priroda nastojanja

bosanskohercegovačkog ustavotvorca je da u zastupničkim domovima predstavi interese građana, ali i političku konfiguraciju države. Pri tome ustavni dokumenti propisuju većinu, vrste većine kod parlamentarnog odlučivanja, odnosno kvorume koji su potrebni za većinsko odlučivanje. Šire odrednice nalaze se u poslovnicima o radu zakonodavnih tijela. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine (dalje i: BiH) izbor zastupnika u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine vezan je za entitete te se 2/3 zastupnika bira na teritoriju Federacije BiH (dalje i: FBiH) (28), a ostala trećina na teritoriju Republike Srpske (dalje i: RS) (14). Ustav nije detaljan u opisu zakonodavnog postupka, zaustavlja se na kratkim objašnjenjima ciklusa odlučivanja te kvorumu koji čini većina izabranih zastupnika koji su potrebni da bi se donijela odluka. Prema Poslovniku Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kvorum čini 22 zastupnika, dok je ranija odredba da bi većina u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine trebala uključivati i trećinu zastupnika s teritorija svakog entiteta brisana odlukom Visokog predstavnika. Kao zaštitni mehanizam ravnopravnosti entiteta ulažu se naponi da se dobije suglasnost većine prisutnih zastupnika s teritorija oba entiteta pri donošenju odluka. Ako se u tome ne uspije, predsjedavajući saziva kolegij koji je sastavljen od predsjedatelja klubova i neovisnih zastupnika, koji u roku tri dana treba postići suglasnost ili iznaći nova rješenja. Ako ne uspije, odluku donosi većina prisutnih zastupnika, sada uz uvjet da dvije trećine ili više poslanika izabranih iz svakog entiteta nisu protiv. Bez kvoruma navedeno pitanje stavlja se na dnevni red druge sjednice. Iako čl. 79. Poslovnika kaže da se odluke donose većinom glasova zastupnika koji su prisutni i koji glasaju, odlučivanje prostom većinom koje se primjenjuje kod izbora predsjedavajućeg i dopredsjedavajućih koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda te pri usvajanju poslovnika, već kod izmjena i dopuna potonjeg prelazi u kvalificiranu većinu, odnosno uključuje spomenuto entitetsko glasovanje. Riječ je o najčešćem procesu odlučivanja, koji dakle podrazumijeva većinu prisutnih i trećinu glasova iz svakog entiteta da bi odluka bila usvojena.

U Federaciji BiH demokratsko odlučivanje podrazumijeva prostu većinu u svakom domu, osim kod zakona od vitalnog nacionalnog interesa, koji podrazumijevaju dvotrećinsku većinu. Kvorum čini većina zastupnika u Zastupničkom domu, osim ako za određena pitanja nije Ustavom ili poslovníkom drugačije određeno. Jednako tako kvorum za rad Narodne skupštine postoji ako je na usvajanju zapisnika, određivanju dnevnog reda, kao i prilikom odlučivanja prisutna većina od ukupnog broja zastupnika. Većinom glasova svih izabranih zastupnika usvajaju se odluke, akti i zakoni, osim ako Ustavom nije utvrđena drugačija većina. Jednako tako, u procesu odlučivanja u jednodomnim zakonodavnim tijelima kantona primijenjena je prosta većina, odnosno dvotrećinska većina ako je riječ o kantonalnom ustavu. Kod pitanja od vitalnog nacionalnog interesa potrebna je dvotrećinska većina jednog od klubova konstitutivnih naroda Parlamenta, koja će tvrditi da zakon, akt ili odluka pripada vitalnom nacionalnom interesu, te većina glasova unutar svakog od zastupljenih klubova u zakonodavnom tijelu kantona. (Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine (V.3), klub delegata konstitutivnih naroda formira se pod uvjetom da je minimalno jedan delegat toga konstitutivnoga naroda izabran u zakonodavno tijelo kantona.)

Najniža predstavnička razina vlasti u složenim lokalnim teritorijalnim zajednicama refleksi je institucionalno-političkih obilježja cjelokupnoga bosanskohercegovačkog sustava. U jedno-domnim vijećima svaki je vijećnik predstavnik svih članova lokalne zajednice i član klubova zastupljenih političkih stranaka u lokalnom vijeću. Odluke se donose većinom, a da bi došlo do faze odlučivanja, potrebna je prisutnost većine članova vijeća. Kada je na agendi statut, budžet i završni račun, za odluku je potrebna dvotrećinska većina. Međutim, predstavnička tijela u zajednici složene političke konfiguracije kakva je Grada Mostara zahtijevaju korektive – dvotrećinsku većinu. Oni se odnose na pitanja: urbanističkog plana, priznanja i nagrada Grada, smjene gradonačelnika, predsjednika i zamjenika vijeća, izgleda simbola Grada, naziva ulica, trgova i mostova te zaštite konstituenata kroz tri kluba konstitutivnih naroda u Vijeću i statutarnu odrednicu predstavljenosti po kojoj najmanje četiri, a najviše 15 članova svakog konstitutivnog naroda i minimalno jedan član iz reda Ostalih mogu biti zastupljeni u Gradskom vijeću Grada Mostara. Zaključno, čisti većinski model se čak i na lokalnoj ravni poima kao *majorizacija demokracije* kada brojniji segment u heterogenom sustavu ima mogućnost donositi odluke poštujući opće pravo glasa, što može imati loše posljedice na političku zajednicu u cjelini.

Literatura:

- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971.
- Caramani, Daniele (ur.). *Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven: London, 1977.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, Yale, 2012.
- Odluka Visokog predstavnika od 19.10.2007. godine, <http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content id =40711>, (accessed August 10, 2022).
- Odluka kojom se proglašava Statut Grada Mostara, od 28.01.2004. godine, <http://www.ohr.int/odluka-kojom-se-progla-sava-statut-grad-mostara/?print=pdf>, (accessed August 15, 2022).
- Objašnjenje Odluke Visokog predstavnika od 19.10.2007.godine., 24.10.2007.godine <http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content id 40711>, (accessed August 10, 2022).
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma PS BiH, Službeni glasnik BiH (33/06, 41/06 i 91/06).
- Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 69 od 27. rujna 2007. godine, 2/08).
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 66/20;
- Ustav Bosne i Hercegovine, https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, (accessed August 25, 2022).
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, https://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf, (accessed August 25, 2022).
- Ustav Republike Srpske, <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html>, (accessed August 25, 2022).

Direktna demokracija i referendumi

Pojam *direktna* demokracije (DD) nije nužno najbolji semantički izbor za opisivanje demokratskog sustava u kojem referendumi i građanske inicijative dolaze u obzir kako bi se nadopunili politički procesi unutar institucija predstavničke demokracije. Stoga neki naučnici govore o „poluizravnoj demokraciji”, dok drugi predlažu potpuno napuštanje pridjeva „direktna” i govore o „popularnim glasačkim procesima u demokratskim sustavima”. Usprkos tome, pojam direktne demokracije još uvijek je široko korišten u literaturi i, dokle god znamo o čemu govorimo, možemo ga zasad zadržati.

Oblici neposredne demokracije. DD može imati različite oblike. Dva najvažnija kriterija za njihovo razlikovanje su pitanje (1) tko ima zakonsko pravo pokrenuti proces (vlada, parlament ili građani); i (2) je li ishod narodnog glasanja obvezujući ili nije. Sljedeća tablica nudi osnovni pregled različitih instrumenata DD-a.

Tablica 1: Osnovni pregled instrumenata izravne demokracije

	Obvezujući	Neobvezujući
Odozgo prema dolje (odlučuje parlament/vlada)	<i>Obvezni referendum</i> <i>Plebiscit</i>	<i>Konsultativni plebiscit</i>
Odozgo prema dolje (potrebno je prikupiti potpise)	<i>Fakultativni referendum</i> <i>Građanska inicijativa</i> <i>Opoziv</i>	<i>Konsultativna inicijativa</i>

Ipak, stvarnost je složenija nego što ovaj pregled sugerira. Primjerice, neki neobvezujući instrumenti DD su *de jure* neobvezujući, ali zbog specifičnog konteksta ili političkih pritisaka jesu (ili postaju) *de facto* obvezujući. Razmislite o ulozi referenduma koje je inicirala vlada u Ujedinjenom Kraljevstvu (UK) (npr. Brexit) koji su pravno neobvezujući – i stoga spadaju u kategoriju „konsultativnih plebiscita” – ali čiji rezultati imaju politički obvezujuće učinke. S druge strane, rezultat nekih *de jure* obvezujućih alata, kao što su narodne inicijative u Švicarskoj, može se ostaviti postrani ako većina parlamenta zaključi da bi njihova provedba proizvela negativne posljedice po državu. Tu spada, primjerice, neprovođenje popularne inicijative „protiv masovnog useljavanja” iz 2014. u Švicarskoj. Njena provedba vjerojatno bi okončala bilateralne sporazume s EU-om koji se smatraju od vitalne važnosti za švicarsko gospodarstvo. Razlika odozgo prema dolje i odozdo prema gore također se može dovesti u pitanje jer građanske inicijative povremeno pokreću političke stranke i/ili interesne skupine, a ne odbori građana ili pokreti odozdo.

Također, primjetno je da alati DD obično podrazumijevaju da se na kraju procesa treba održati javno glasanje. Ali ponekad inicijatori – primjerice, odbor građana koji je uspješno pokrenuo inicijativu – mogu zaustaviti proces ako parlament ispuni neki od njihovih zahtjeva.

Zbog ograničenosti dužine ove odrednice, detaljnije će se razviti tek dva direktna demokratska alata: *fakultativni referendum* (također nazvan „opcijski referendum”) i *građanska inicijativa* (također nazvana „narodna inicijativa”). Ovaj fokus je opravdan time što su ovo dva najčešće korištena oblika DD-a u cijelom svijetu. Važno je napomenuti da je dominacija ovih dvaju instrumenata „širog svijeta” snažno potaknuta njihovom dominacijom u Švicarskoj, gdje se održalo šest od deset narodnih glasanja održanih u svijetu od kraja 18. stoljeća, na nacionalnoj razini. Ako uključimo podnacionalne glasove, prevlast švicarskog slučaja bila bi još jača.

Fakultativni referendum. U Švicarskoj se većina prijedloga zakona, akata i uredbi koje usvoji parlament može raspravljati putem fakultativnog referenduma. „U tim slučajevima, odluka parlamenta postaje zakon osim ako 50.000 građana ili osam kantona, u roku od 100 dana, ne zahtijevaju održavanje narodnog glasanja. Ako se održi narodno glasanje, obična većina onih s pravom glasa odlučuje hoće li se prijedlog zakona odobriti ili odbaciti (...)” Šematski, proces se može prikazati na sljedeći način:

Različiti *inputi* sugeriraju nužnost prijedloga novog ili reforme postojećeg zakona → izvršna vlast izrađuje prijedlog zakona → konsultacijska (preparlamentarna) procedura u kojoj relevantni politički akteri (stranke, interesne grupe), ali i obični građani mogu dati primjedbe i *inpute* → prijedlog zakona podnosi se parlamentu (parlamentarna procedura) → prijedlog zakona potvrđuje parlament (postparlamentarna procedura), kada može započeti prikupljanje potpisa za referendum → ako se prikupi traženi broj valjanih potpisa, referendumska kampanja (obje strane) počinje → nekoliko sedmica prije javnog glasanja, svi građani s pravom glasa dobivaju službene informacije o temi glasanja → javno glasanje (građani odobravaju ili odbijaju prijedlog zakona) → ako je prijedlog odobren, primjena zakona (od strane Vlade i javne uprave) može krenuti.

Građanska inicijativa. Drugi instrument DD-a, građanska inicijativa, pokreće se odozdo. U Švicarskoj, 100.000 građana može potpisati, u roku od 18 mjeseci, službeni prijedlog kojim se zahtijeva izmjena ustava. Ako je prikupljanje potpisa uspješno, o inicijativi raspravljaju izvršna vlast i parlament. „To može uključivati sastavljanje alternativnog prijedloga ili, ako je građanska inicijativa formulirana općenito, formuliranje preciznih prijedloga. Građanima se istovremeno iznose inicijative i eventualni protuprijedlozi. Kao i kod svih ustavnih promjena, prihvaćanje zahtijeva većinu i pojedinačnih birača i kantona.” Proces se može sažeti na sljedeći način:

Razni *inputi* koji upućuju na nužnost političke reforme koju vlada i/ili parlament vjerojatno neće usvojiti → osniva se inicijativni odbor za izradu pisanog prijedloga → prijedlog je službeno usvojen i može se krenuti s prikupljanjem potpisa → ako se prikupi potreban broj potpisa, vlada preporučuje parlamentu da prihvati ili odbije inicijativu, odnosno da dadne protuprijedlog → vlada i parlament raspravljaju o sadržaju inicijative i odlučuju o prihvaćanju

ili odbijanju inicijative, odnosno usvajanju protuprijedloga → inicijativni odbor odlučuje hoće li ili ne povući inicijativu (u svjetlu parlamentarnih rasprava i/ili trenutnog političkog konteksta) → ako se inicijativa ne povuče, kampanja (obje strane) s obzirom na izbore počinje nekoliko sedmica prije javnog glasanja, svi građani s pravom glasa dobivaju službene informacije o temi glasanja → narodno glasanje (građani prihvaćaju ili odbijaju inicijativu) → ako je prihvaćena, postupak njezine provedbe (od vlade i parlamenta) počinje → odluke o provedbi provode javna uprava i eventualno sudovi.

Strah od populizma naspram višestrukih većina i manjina. Ankete pokazuju da građani trajnih demokracija žele direktnije sudjelovanje u političkim odlukama, ali to i nije dovelo do porasta DD u tim zemljama. Doista, njihove političke, ekonomske i akademske elite strahuju da bi referendum i narodne inicijative mogli otvoriti vrata populistima i na kraju potkopati samu demokraciju. Skepticizam prema DD dodatno je pothranjen činjenicom da sami populistici zapravo pozivaju na direktniju demokraciju. Primjerice, 2014. godine stranke poput Stranke neovisnosti Ujedinjenog Kraljevstva, Švedskih demokrata i Alternative za Njemačku (AfD) osnovala su „Savez za direktnu demokraciju u Evropi”.

Ipak, bitna karakteristika populista je da nisu samo antielitisti već i antipluralisti. „Njihova tvrdnja je uvijek ‘Mi – i samo mi – predstavljamo pravi narod’”. „Pravi narod” je time predstavljen kao jedinstvena, homogena zajednica. Ovdje je ključno da *česta i redovna* upotreba DD *strukturalno* potkopava populističku ideologiju koja se temelji na „narodnoj volji” i jedinstvenom, nepluralističkom poimanju naroda. Naravno, znamo da je ova koncepcija fikcija, ali ju je lakše razotkriti u političkom sustavu u kojem se DD često koristi.

Da bismo to uvidjeli, od ključne je važnosti naglasiti da česta upotreba alata DD stvara kontekst nestabilnih i stalno promjenjivih većina i manjina. Teoretičari koji se bave demokracijom ovu činjenicu smatraju značajnim *nedostatkom* DD, iako je ona ključna za nepopulistički prikaz jer povećava vjerojatnost da će pripadnici manjina biti dijelovi političke većine po nekim pitanjima. Ovo također pridonosi slabljenju optužbi da DD može pojačati opasnost od tiranije većine i dvostruki problem postojanih manjina. Ipak, u čisto predstavničkim demokracijama, posebice ako su zastupnici izabrani prema većinskim pravilima, manjinske grupe mogu biti sustavno brojačano nadjačane od većine. U sustavima koji često primjenjuju DD – gdje ljudi mogu glasati o uobičajenim političkim pitanjima kao što su reforma mirovinskog sustava, zdravstvena skrb, novi tunel na autocesti ili ekološki propisi – velike su šanse da će građanin koji pripada manjinskoj grupi dosta često biti u većini. Ovaj učinak DD-a daje legitimitet političkom sustavu i omogućuje mu da se suprotstavi populističkoj retorici stvarnih ili potencijalnih etnonacionalističkih vođa i pokreta.

Neposredna demokracija u Bosni i Hercegovini. Definicija referenduma u Bosni i Hercegovini (BiH), kao oblika direktne demokracije, prisutna je samo u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske (RS). Normativni dio Aneksa IV Daytonskog mirovnog sporazuma, odnosno Ustava BiH, ne sadrži odredbe o bilo kojem obliku direktne demokracije. Postoji samo odredba o demokratskim načelima, koja BiH definira kao demokratsku državu

koja funkcionira kao pravna država na slobodnim i demokratskim izborima. To ukazuje samo na postojanje posredne demokracije. Također, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLP), koja se direktno primjenjuje u BiH, ne sadrži odredbe o oblicima direktne demokracije. Član 3. Protokola I uz EKLP definira samo pravo na slobodne izbore tajnim glasanjem prilikom izbora zakonodavnih tijela, odnosno jamči pravo na primjenu posredne demokracije. Teško da se pravni osnov može tražiti i u odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) ili samoj ideji demokracije, kako to neki autori sugeriraju.

Ipak, važno je napomenuti da se u nekim zemljama od komparativnog interesa, primjerice u Belgiji, referendum ne održavaju na državnoj razini, jer mogućnost održavanja takvog referenduma nije propisana ustavom.

Kako primijeniti direktnu demokraciju u duboko podijeljenim društvima? Jasno je da je potreban oprez ako se DD uvodi u politički sustav koji ga gotovo nikada nije koristio, posebno u zemljama poput BiH sa strukturnim manjinama. Iz tog razloga, čini se prikladnim predložiti nekoliko preporuka koje bi mogle biti korisne onda kada kreatori institucionalnog okvira žele uvesti alate direktne demokracije u „duboko podijeljena društva”.

DD se može zamisliti kao spor, postupan i dugotrajan proces. Moguće uvođenje direktne demokracije u duboko podijeljena društva ne bi smjelo biti brzo i naglo. U Švicarskoj se direktna demokracija uvodila postepeno, korak po korak, i prošla su desetljeća prije nego što su njezini centripetalni učinci postali vidljivi. Drugim riječima, ne treba očekivati da će se učinci DD-a vidjeti odmah i ne treba se obeshrabriti jednim negativnim iskustvom. Također, eksperiment ne treba prekinuti prerano, kao što su to učinile nizozemske vlasti 2018. godine nakon dva nacionalna referenduma koji nisu dala rezultate kojima su se vlasti nadale.

Treba početi na lokalnoj razini. Građane treba naviknuti na direktnu demokraciju prije svega na lokalnom nivou. Ako građani vide da mogu odlučiti o izgradnji, primjerice, novog mosta u svojoj mjesnoj zajednici, ili izglasati lokalni budžet ili pokrenuti inicijativu za ukidanje parkinga koji im se ne sviđa, mogli bi biti otvoreniji za širenje direktnih demokratskih alata na više nivoe vlasti. Federalni ustroj BiH, koji daje važnu autonomiju kantonima (u Federaciji BiH) i općinama (u oba entiteta), posebno je interesantan u ovom kontekstu.

Treba isključiti „zajednička” pitanja iz dosega DD. Kako bi se spriječilo da DD postane (dalji) izvor etničkih podjela, umjesto centripetalne integracije, neka pitanja koja izazivaju velike podjele trebala bi se staviti izvan dosega glasova javnosti, barem u početnoj fazi. U kontekstu BiH, takva pitanja su tipično vezana uz teritorij i obrazovni sustav. Naravno, uvijek ima i graničnih slučajeva pa bi moglo biti teško jasno razlikovati zajednička pitanja od onih koja to nisu.

Treba osigurati kvalificiranu većinu za glasanje o ustavnim amandmanima. Ustav (ili ekvivalentan skup normi i dokumenata) od osnovne je važnosti u svakoj demokraciji. Stoga, u mnogim

demokratskim sustavima, ustavni amandmani podliježu kvalificiranoj većini. U nekim slučajevima, ovisno o prirodi kvalificirane većine i veličini manjinskih grupa, to može uvjeriti manjine da važne reforme neće biti usvojene bez njihova pristanka. U direktnim demokratskim postupcima, to implicira da se čisto većinsko pravilo (50% plus jedan uvijek pobjeđuje) treba napustiti u korist složenijeg većinskog pravila. U Švicarskoj, kao što je već spomenuto, svaka promjena ustava podliježe „dvostrukoj većini” naroda i kantona. Naravno, švicarsko rješenje teško je prenosivo na zemlje poput Belgije ili BiH. Ali moglo bi postati izvor inspiracije i moglo bi dovesti do usvajanja posebnog pravila kvalificirane većine. Primjerice, za izmjene ustava moglo bi biti potrebno odobrenje većine birača u BiH i najmanje 35% građana u svakom entitetu.

Treba *nadopuniti DD deliberativnim minijavnostima*. Deliberativne minijavnosti – sastavljene od nasumično odabrane grupe građana laika – mogu se uspostaviti kako bi se građanima pružile potrebne informacije o temi nadolazećih narodnih glasova. Ovo je, ukratko, model Pregleda građanske inicijative (*Citizens’ Initiative Review* – CIR) koji je već primijenjen u Oregonu i drugim američkim državama i gradovima, kao i u Finskoj i Švicarskoj. Ono što model CIR-a čini posebnim je to što se njegovi zaključci ne šalju jednostavno vladi i/ili parlamentu, pri čemu oni mogu slobodno odlučiti što će s njima, već se dostavljaju svim građanima s pravom glasa pojedine političke zajednice. Također, iako empirijski dokazi još uvijek nisu konačni, izvjesne studije sugeriraju da populistički prijedlozi imaju tvrdi stav u deliberativnoj minijavnosti. Također, prvo iskustvo s minijavnošću na državnoj razini u BiH iz februara 2022. godine (vidi: Skupštine građana u Bosni i Hercegovini), na temu izborne reforme, pokazalo je da građani laici koji dolaze iz svih regija i etničkih grupa mogu raspravljati bez napetosti čak i oko vrlo složenih i politički osjetljivih pitanja (kao što je provedba presude *Sejdić i Finci*) i predlagati inovativna rješenja.

Literatura:

- Chollet, Antoine. *Défendre la démocratie directe*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011.
- Donovan, Todd, i Karp, Jeffrey A. „Popular support for direct democracy.” *Party Politics* 12:5 (2006).
- Doyle, Oran, i Walsh, Rachael. „Deliberative Mini-Publics as a Response to Populist Democratic Backsliding.” Forthcoming chapter in Cahill, Maria, O’Cinneide, Colm, Ó Conaill, Seán, and O’Mahony, Conor. *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*. Routledge, 2020.
- El-Wakil, Alice, i Cheneval, Francis. „Designing popular vote processes to enhance democratic systems.” *Swiss Political Science Review* 24:3 (2018).
- Gastil, John, Johnson, Genevieve F., Han, Soo-Hye, i Rountree, John. *Assessment of the 2016 Oregon Citizens’ Initiative Review on Measure 97*. State College, PA: Pennsylvania State University, 2017. <https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.psu.edu/dist/8/23162/files/2015/01/Assessment-of-the-2016-Oregon-CIR-zmzb9i.pdf>.
- Linder, Wolf, and Mueller, Sean. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 4th ed. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Müller, Jan-Werner. *Was ist Populismus?* Berlin: Suhrkamp-Verlag, 2016.
- Offe, Claus. „Referendum vs. institutionalized deliberation: What democratic theorists can learn from the 2016 Brexit decision.” *Dædalus*, „The Prospects & Limits of Deliberative Democracy”, 146:3 (Summer 2017).
- Petrić, Davor. „Elements of direct democracy in legal system of Bosnia and Herzegovina: analysis, development and perspectives.” *Balkan Social Science Review* 8 (2016).
- Rothchild, Donald, and Roeder, Philip G. „Dilemmas of state-building in divided societies.” In *Sustainable Peace*. Edited by Roeder, P. G. i Rothchild, D., 1-25. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.

- Sahadžić, Maja. „Neposredna demokratija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini? O referendumu na državnoj razini u BiH: propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene referenduskog odlučivanja.” *Međunarodna politika* (2016).
- Schmidt, Manfred G. *Wörterbuch zur Politik*. 3rd ed. Alfred Kröner Verlag, 2010.
- Stojanović, Nenad. „Limits of consociationalism and possible alternatives: Centripetal effects of direct democracy in a multiethnic society.” *Transitions* 51:1–2 (2011).
- Stojanović, Nenad. *Multilingual Democracy: Switzerland and Beyond*. London & New York: ECPR Press – Roman & Littlefield, 2021.
- Stojanović, Nenad. „BiH, experiments in deliberative democracy.” Interview by Serena Epis. *Osservatorio Balcani e Caucaso*, October 1, 2022. <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-experiments-in-deliberative-democracy-220852>.

Skupštine građana u Bosni i Hercegovini

Demokratsko legitimiranje jednako je nesavršen i nedovršen pothvat pod utjecajem rastućeg trenda demokratskog deficita. Naime, duboke društvene podjele jačaju demokratski deficit i potkopavaju povjerenje javnosti u demokraciju kao oblik upravljanja. Zbog toga se građani osjećaju isključenima iz donošenja odluka. Istovremeno nastaje društvena polarizacija kao rezultat nedostatka otvorenog promišljanja u društvu, a time se i legitimitet predstavljanja dovodi u pitanje.

Deliberativna demokracija naglašava diskusiju i debatu u donošenju odluka te se razlikuje od predstavničke demokracije koja se uvelike oslanja na glasovanje. Kod deliberativne demokracije, o odlukama ne raspravlja te ih ne usvaja mali broj zastupnika, već skupina građana, stanovnika, odnosno pojedinaca na koje se odnose.

Definicija skupštine građana. Oblici deliberativne demokracije su dosta novi, iako su različiti oblici savjetovanja s građanima već neko vrijeme sastavni dio kreiranja politike. Skupštine građana jedan su od najinovativnijih oblika deliberativne demokracije. Njihov cilj nije zamijeniti donošenje odluka u predstavničkim institucijama, već da posluže kao formalni način uvođenja stavova i glasova građana u javnu politiku i donošenje odluka. Pritom se skupštine građana mogu odnositi na određenu temu, a mogu biti i trajne i/li institucionalizirane. Tri temeljne uloge skupštine građana su (1) omogućiti građanima mogućnost da utječu na političke odluke, (2) povećati legitimitet političkih institucija i (3) uvesti raspravu i debatu s građanima prilikom donošenja odluka.

Skupštine građana u Bosni i Hercegovini. Kao relativno novi oblik deliberativne demokracije, skupštine građana u Bosni i Hercegovini (BiH) doskora su bile nepoznanica. Primjerice, prva skupština građana u BiH održana je u *Gradu Mostaru* u 2021. godini na temu čistoće grada i javnih površina. Grad Mostar je u to vrijeme osam godina bio bez funkcionalne vlasti pa je uloga skupštine bila rješavanje dugotrajnih političkih pitanja i jačanje legitimiteta vlasti. Druga skupština građana održana je na *državnoj razini* 2022. godine o pitanjima ustavne i izborne reforme – pitanjima koja onemogućavaju kreiranje primjerenih politika više od desetljeća. Skupštine građana u Gradu Mostaru i na državnoj razini u BiH nisu imale namjeru zamijeniti odlučivanje u Skupštini Grada Mostara ili Parlamentarnoj skupštini BiH. Umjesto toga, uloga skupština je bila da se u širim političkim raspravama uključe stajališta građana koja bi pomogla u donošenju novih ideja za rješavanje teških političkih pitanja. Cilj je svakako bio ponovno uključivanje građana u demokratske procese.

Osnivanje skupštine građana. Skupštine građana obično se osnivaju na inicijativu vladajućih struktura koje žele značajnije sudjelovanje svojih građanima u teško razrješivim i kontroverznim političkim temama. No, mogu ih pokrenuti i organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije ili skupine građana. Budući da su skupštine građana oblik angažmana građana koji zahtijeva velike resurse, uvijek je neophodno razmisliti o tome jesu li prikladne kao najbolji mehanizam za rješavanje određenog političkog pitanja. Pitanja se obično formuliraju kao pitanja za razmatranje, što ulazi u tzv. djelokrug skupštine.

Sudionici skupštine građana obično se sastoje od raznolike skupine ljudi koji predstavljaju širu populaciju. Pozivna pisma, često u velikom broju, šalju se nasumično odabranim pojedincima ili kućanstvima u jednom gradu, jednoj državi itd. Među pojedincima koji izraze interes za sudjelovanje, reprezentativna skupina se odabire nasumičnim uzorkovanjem ili drugim metodama kako bi se osigurala raznolika i uravnotežena skupina. Ideja je imati grad u prostoriji ili državu u gledalištu, gdje demografija skupine sudionika odgovara demografiji cijele države.

Principi uključenosti i transparentnosti važni su od samog početka, a sve kako bi se povećala legitimnost rasprava i preporuka. Stoga cijeli proces odabira treba biti što transparentniji. Također, često je uključena naknada za sudjelovanje kako bi se osiguralo da je većina ljudi motivirana, a sastanci se zakazuju vikendima kako bi se olakšao poslovni raspored.

Uspostavljanje skupštine građana u BiH. Primjerice, zbor građana u Gradu Mostaru zajednički su pokrenuli Grad Mostar i Vijeće Europe. Sastojao se od 48 nasumično odabranih Mostaraca. 5000 pisama je poslano kućanstvima u Gradu, a 48 pojedinaca iskazalo je interes za sudjelovanje. Slučajnim odabirom odabrani su u reprezentativni uzorak stanovništva Grada. Skupština građana na razini BiH pokrenuta je na inicijativu Delegacije Europske unije u BiH. Sastojala se od 57 sudionika koji su nasumično odabrani među onima koji su iskazali interes nakon što je 4000 pisama poslano kućanstvima diljem BiH. Obje skupštine bile su reprezentativne za demografiju grada ili države u pogledu spola, dobi, etničke pripadnosti, obrazovanja, zaposlenja i prebivališta.

Principi skupštine građana. Četiri su temeljna elementa rada skupština građana. Prvi je *podrška* obučениh moderatora koji pomažu u usmjeravanju rasprava i osiguravaju da se rasprave vode s poštovanjem. Drugi je da se *informacije i dokazi prezentiraju* sudionicima na nepristran i otvoren način od strane stručnjaka. To je stoga što bi svi sudionici trebali imati pristup istom znanju i istoj sposobnosti sudjelovanja u procesu. Treći element je *deliberacija*, gdje sudionici raspravljaju o pitanjima koje su predmet skupštine građana i razmatraju različite perspektive i opcije. Rasprava se odvija i na plenarnim sjednicama sa svim prisutnim sudionicima, kao i u manjim skupinama, koje mogu imati posebne zadatke za raspravu o dijelovima zadatka. Rad između grupnih i plenarnih rasprava omogućuje da se čuju svi glasovi. Rasprava je obično strukturirana tako da se svima osiguraju jednake mogućnosti učešća uz puno poštovanje. Četvrti element je *izrada preporuka*, izvješća, a ponekad i odluka o temi o kojoj se raspravlja. Uobičajena je praksa da se sve preporuke daju na glasovanje te da se usvoje one koje dobiju većinsku potporu ili ispunjavaju strože kriterije.

Principi skupštine građana u BiH. Primjerice, sudionici mostarske skupštine građana sastajali su se šest dana, četiri uzastopna vikenda. Svaki dan je bio posebno osmišljen s dnevnim redom koji se fokusirao na jedan od gore navedenih elemenata. Sudionici su mogli učiti od stručnjaka i čuti o dobrim praksama. Također su se upoznali sa sustavima u Mostaru i planovima za njihovu reformu. Mogli su razmatrati i koja bi rješenja mogla funkcionirati u Gradu Mostaru i kako bi se postojeći planovi mogli poboljšati. Konačno, imali su priliku izravno surađivati s gradskim dužnosnicima. Skupština je donijela 32 preporuke, od kojih su neke bile praktične, a druge sadržajnije.

Skupština građana BiH zasjedala je ukupno četiri dana, dva uzastopna vikenda, na dvije različite lokacije. Svaki dan sudionici su imali precizno osmišljen dnevni red koji je bio podijeljen na segmente učenja i deliberacije, uz podršku moderatora koji su vodili proces. To je bilo potrebno zbog složenosti teme i ograničenosti vremena. Sudionici su čuli mišljenja stručnjaka i političkih sudionika, ali nisu mogli surađivati s kreatorima politike. Formulirali su i usvojili 17 preporuka koje su pokazale put naprijed u rješavanju nekih od nerazrješivih političkih pitanja u BiH.

Potencijali skupštine građana. Potencijal za donošenje odluka od strane građana ključna je osobina skupštine građana. Tijelo koje inicira formiranje skupština građana, bilo da je riječ o vlastima ili organizaciji, obično unaprijed odluči kakav učinak želi od građana i što s njime želi učiniti. Većina skupština je samo savjetodavna, što znači da se o preporukama raspravlja u zakonodavnom tijelu na otvorenoj sjednici. Ponekad se donositelji odluka mogu obvezati na provedbu svih ili glavnih preporuka građana prije nego što sazovu skupštinu. Budući da sudionici ne mogu sami donositi obvezujuće političke odluke, svaka preporuka mora biti usvojena u zakonodavnom tijelu ili provedena putem izvršnih odluka. Svrha skupština građana je višestruka. One mogu pomoći da se identificiraju politička rješenja i legitimizira donošenje odluka o teškim pitanjima. Također, skupštine mogu potaknuti novi oblik angažmana između političara i građana koji se oslanja na dijalog, suradnju i povjerenje, a ne na glasovanje, upravljanje i prijezir. Ishod skupština je puno transparentnija i komunikativnija zakonodavna i izvršna vlast te aktivniji i angažiraniji građani u svojim zajednicama.

Potencijal skupštine građana održanih u BiH. Primjerice, sve preporuke skupštine građana iz Grada Mostara nekoliko mjeseci kasnije usvojilo je Gradsko vijeće i izradilo plan njihove provedbe. Neke su već provedene, dok se druge, složenije preporuke još uvijek razmatraju. Provedba se prati, a druga skupština građana planirana je za 2023. godinu. Preporuke skupštine građana na državnoj razini u BiH predstavljene su zastupnicima u Parlamentarnoj skupštini BiH, ali se o njima nije raspravljalo niti se po njima postupalo. Ovo je propuštena prilika jer se Parlamentarna skupština BiH nije angažirala, a Delegacija EU kao inicijator nije slijedila preporuke. U oba slučaja sudionici skupština građana su otvoreno raspravljali o relevantnim temama za svoj grad i državu pokazujući visoku razinu uvažavanja različitih mišljenja. U anketi provedenoj među sudionicima, svi su izrazili veliko zadovoljstvo procesom te su uglavnom izrazili mišljenje da im je proces pomogao da bolje razumiju problematiku i izgrade povjerenje prema sugrađanima. Dva različita iskustva u provedbi također pokazuju važnost političke

predanosti kreatora politike. Unatoč uspješnom deliberativnom procesu u oba slučaja, samo je Grad Mostar imao jaku političku volju da provede preporuke građana.

Na koncu, skupštine građana ne mogu zamijeniti donošenje odluka u predstavničkim tijelima u BiH, već pružaju mogućnost građanima i kreatorima politike da se uključe u konstruktivan dijalog. Sve dok strane jedna drugoj pristupaju s poštovanjem i ravnopravno, skupštine građana imaju potencijal značajno unaprijediti demokraciju u BiH.

Literatura:

Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane J. Mansbridge, i Mark Warren. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018.

Česnulaitytė, Ieva. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD, 2020.

Dejaeghere, Yves, i Peter Vermeersch. „Incident-Driven Democracy at Europe’s Edge: the Case of Bosnia-Herzegovina.” *European Review* 25:4 (2017). <https://doi.org/10.1017/s106279871700028x>.

Dobner, Petra. „More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism.” In: *The Twilight of Constitutionalism?*. Edited by Dobner, Petra, and Loughlin, Martin. New York: Oxford University Press, 2010.

Dryzek, John S., Bächtiger, André, Chambers, Simone, Cohen, Joshua, Druckman, James N., Felicetti, Andrea, Fishkin, James S., et al. „The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation.” *Science* 363:6432 (2019). <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694>.

Fishkin, James S. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Kapidžić, Damir, i Věra Stojarová. *Illiberal Politics in Southeast Europe: How Ruling Elites Undermine Democracy*. London: Routledge, 2021.

Khoban, Zohreh. „Interpretative Interactions: An Argument for Descriptive Representation in Deliberative Mini-Publics.” *Representation* 57:4 (2021). <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1880471>.

Reybrouck, Van David. *Against Elections: The Case for Democracy*. New York: Random House, 2016.

Sahadžić, Maja. *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law, Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*. London and New York: Routledge, 2020.

Skupština građana Bosne i Hercegovine. Preporuke Skupštine građana Bosne i Hercegovine. February 2022. https://skupstinagradjana.ba/images/Recommendations_for_citizens_report_v6_1.pdf.

Skupština građana Mostar. Preporuke Skupštine građana Mostar. July 2021. https://mostargradimo.ba/wp-content/uploads/2021/08/Finalne-preporuke_Skupstina-gradjana-Mostara.pdf.

Stojanović, Nenad, i Kapidžić, Damir. „Skupština građana BiH: Zašto 57?” *Oslobodjenje*, 3. 12. 2021.

Ugarriza, Juan Esteban, i Caluwaerts, Didier. *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.

Međunarodna dimenzija

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски мировни споразум

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, односно Дејтонски мировни споразум (даље и: ДМС), међународни је споразум којим је окончан трагични рат у Босни и Херцеговини (даље и: БиХ). ДМС је парафиран у ваздухопловној бази „Рајт Патерсон” у Дејтону (Сједињене Америчке Државе – САД), 21. новембра 1995. године, а формално је потписан у Јелисејској палати у Паризу (Француска), 14. децембра 1995. године. Потписнице ДМС биле су Република Босна и Херцеговина (даље и: РБиХ), Хрватска и Савезна Република Југославија (даље и: СРЈ), по овлашћењу Републике Српске (даље и: РС). У својству свједока, ДМС су такође потписали представници Европске уније (даље и: ЕУ), Француске, Њемачке, Русије, Уједињеног Краљевства (даље и: УК) и САД-а. ДМС је заснован на претходно договореним Женевским принципима од 8. септембра 1995. године и Њујоршким принципима од 26. септембра 1995. године.

Текст ДМС садржи преамбулу и 11 чланова основног текста, као и 12 анекса. Текстом ДМС потписнице су се, између осталог, обавезале водити међусобне односе у складу са принципима успостављеним Повељом Уједињених нација (даље и: УН), Завршним хелсиншким актом и другим документима Организације за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС), поштовати међусобну суверену једнакост, рјешавати спорове мирним путем те уздржати се од било које активности, пријетњом или употребом силе, против територијалног интегритета или политичке независности БиХ или било које друге државе. Такође, стране потписнице су се обавезале сарађивати са свим тијелима укљученим у реализацију мировног споразума, као и тијелима овлашћеним од стране Савјета безбједности Уједињених нација, сходно обавези страна да сарађују у истраживању и процесуирању ратних злочина и других повреда међународног хуманитарног права. ДМС је довео и до међусобног признања СР Југославије и БиХ као суверених, независних држава, унутар њихових међународно признатих граница.

Суштински и садржински најобимнији дио ДМС чини 12 анекса, који носе сљедеће називе:

- Анекс 1-А Споразум о војним аспектима мировног рјешења;
- Анекс 1-Б Споразум о регионалној стабилизацији;
- Анекс 2 Споразум о линији разграничења између ентитета и питањима у вези с тим;
- Анекс 3 Споразум о изборима;
- Анекс 4 Устав Босне и Херцеговине;
- Анекс 5 Споразум о арбитражи;

- Анекс 6 Споразум о људским правима;
- Анекс 7 Споразум о избјеглицама и расељеним лицима;
- Анекс 8 Споразум о Комисији за очување националних споменика;
- Анекс 9 Споразум о оснивању јавних корпорација Босне и Херцеговине;
- Анекс 10 Споразум о цивилној имплементацији; и
- Анекс 11 Споразум о међународним полицијским снагама.

Анекс 1-А уређује војне аспекте мировног рјешења, као што су: успостављање мултинационалне војне Имплементационе снаге (ИФОР), састављене од континената из чланица НАТО-а и из земаља које нису чланице НАТО-а, у складу са одговарајућом резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација, а ради имплементације овог анекса. Циљ овог анекса је трајан престанак непријатељстава, уз обавезе оба ентитета (виш: Ентитети у Босни и Херцеговини) и овлашћења ИФОР-а да то осигурају. Анексом 1-А је уређено и повлачење свих страних снага (изузев Заштитних снага Уједињених народа, енгл. United Nations Protection Force – УНПРОФОР, ИФОР-а и међународних полицијских снага), прераспођивање оружаних снага ентитета, распоређивање снага ИФОР-а, повлачење снага УНПРОФОР-а, успостављање Заједничке војне комисије, размјену заробљеника, сарадњу, нотификацију садржаја овог анекса командама оружаних снага ентитета, одређивање команданта ИФОР-а као коначног ауторитета за тумачење војних аспеката ДМС. Потписнице Анекса 1-А ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска, уз одобрење представника Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије.

Анекс 1-Б садржи споразум о регионалној стабилизацији, усмјерен првенствено на контролу наоружања и друге безбједносне аранжмане усмјерене на повећање транспарентности и повјерења између страна. Овим анексом су посебно уређене мјере које је потребно спровести унутар БиХ и мјере које имају за циљ изградњу регионалног повјерења и безбједности. Нарочита пажња посвећена је контроли наоружања, како на територијама потписница овог анекса, тако и на ширем подручју бивше Југославије и њеног окружења. Потписнице Анекса 1-Б ДМС биле су Република БиХ, Хрватска, СРЈ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 2 садржи споразум о међуентитетској линији разграничења, која је описана у мапи из додатка овом анексу. Такође, овај анекс детаљно уређује питања која се односе на разграничење између ентитета, као што су прилагођавање међуентитетске линије разграничења уз међусобни пристанак ентитета, разграничење на ријекама, разграничење и обиљежавање, арбитражу дијела међуентитетске линије разграничења у области Брчког, прелазне аранжмане и статус додатка Анекса 2. Потписнице Анекса 2 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска, уз одобрење представника Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије.

Анекс 3 или Споразум о изборима уређује питања која се односе на изборни систем и спровођење избора, као што су услови за спровођење избора, улога ОЕБС-а, формирање

привремене изборне комисије која је имала задатак донијети правила о спровођењу првих послјератних избора, остваривање бирачког права и формирање сталне изборне комисије у каснијој фази спровођења овог анекса. Потписнице Анекса 3 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 4 садржи Устав БиХ, који је, за разлику од уобичајене праксе у упоредном уставном праву, Устав БиХ дио (анекс) ДМС-а као међународног споразума. С друге стране, Устав БиХ је истовремено највиши и основни правни акт у правном систему БиХ. Према томе, Анекс 4 ДМС има далекосежније правно дејство у односу на друге анексе ДМС, јер се може мијењати и допуњавати од стране домаћих институција, тј. одлуком Парламентарне скупштине БиХ, на начин прописан чланом X Устава БиХ. Основна контура Устава БиХ прати структуру Устава САД, чак и у нумерисању чланова и у институционалом миљеу. Устав БиХ има преамбулу, 12 чланова, два анекса и један амандман. Они утврђују основне вриједности и принципе на којима почива БиХ (преамбула) и регулишу основне одредбе под насловом „Босна и Херцеговина” (члан I), људска права и слободе (члан II), надлежности и односе између институција БиХ и ентитета (члан III), Парламентарну скупштину (члан IV), Предсједништво (члан V), Уставни суд (члан VI), Централну банку (члан VII), финансије (члан VIII), опште одредбе (члан IX), измјене и допуне (члан X), прелазне аранжмане (члан XI), ступање на снагу (члан XII), додатне споразуме о људским правима који ће се примјењивати у БиХ (Анекс I Устава БиХ) и прелазне аранжмане (Анекс II Устава БиХ). Досадашњи једини амандман регулише статус Брчко дистрикта БиХ (Амандман I на Устав БиХ). Општеприхваћен став теорије уставног права у БиХ је да се, поред Устава БиХ као формалног и материјалног извора уставног права у БиХ, у материјалне изворе уставног права у БиХ уврштавају и други анекси ДМС. Потписнице Анекса 4 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 5 регулише споразум о арбитражи, којим су се Федерација БиХ и Република Српска, у складу са Женевским принципима, обавезале међусобне спорове рјешавати путем обавезујуће арбитраже, уз претходни међусобни договор о изради и примјени система арбитражног рјешавања међусобних спорова. Потписнице Анекса 5 ДМС биле су Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 6 или Споразум о људским правима уређује материју људских права и садржи каталог људских права (у члану I анекса 6) и списак 16 међународних докумената о људским правима који се примјењују у БиХ (у додатку на анекс 6). Такође, анексом 6 је успостављена Комисија за људска права, која има двије компоненте: институцију Омбудсмана (тренутно функционише у складу са Уставом БиХ и Законом о омбудсмену БиХ) и Дом за људска права (Дом за људска права престао је са радом 31. 12. 2003. године, а његове предмете је преузела Комисија за људска права при Уставном суду БиХ). Најзад, уређено је питање подршке међународним и невладиним организацијама које дјелују у области заштите људских права. Потписнице Анекса 6 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 7, односно Споразум о избјеглицима и расељеним лицима, уредио је више питања од значаја за одржив повратак након рата, као што су заштита права избјеглица и расељених лица, креирање примјерених услова за повратак, сарадња са међународним организацијама и међународни надзор, подршка повратницима, питање несталих лица и питање амнестије. Овим анексом је основана Комисија за расељена лица и избјеглице и детаљно уређена њена организација и функционисање, тј. процесуирање и одлучивање о „свим захтјевима за непокретну имовину гдје имовина није добровољно продата или на други начин уступљена од 1. априла 1992. године, и гдје подносилац захтјева није у посједу те имовине”. Потписнице Анекса 7 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 8 садржи Споразум о Комисији за очување националних споменика, којим се уређује оснивање, састав и средства за рад Комисије, њена овлашћења и поступак пред Комисијом, као и друга питања од значаја за рад Комисије. Потписнице Анекса 8 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 9 уређује Споразум о оснивању јавних корпорација БиХ, којим се успостављају Комисија за јавне корпорације и Корпорација за саобраћај, уз могућност оснивања и других корпорација. Потписнице Анекса 9 ДМС биле су Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 10 садржи Споразум о цивилној имплементацији, којим се обезбјеђује именовање високог представника (види: Високи представник и Анекс 10 *Daytonskog* мировног споразума), у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених нација како би олакшао напоре страна потписница и координисао активности имплементације цивилних аспеката ДМС како је му повјерено резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација. Овим анексом се регулишу овлашћења и начин рада високог представника, особље високог представника, обавеза сарадње страна потписница са високим представником, а садржи и одредбу којом је високи представник одређен као „коначни ауторитет за тумачење цивилних аспеката ДМС” (члан V). Потписнице Анекса 10 ДМС биле су Република БиХ, Република Хрватска, Савезна Република Југославија, Федерација БиХ и Република Српска.

Анекс 11 регулише Споразум о међународним полицијским снагама, којим су успостављене Међународне полицијске снаге (ИПТФ), са циљем подршке странама потписницама овог анекса у реализацији уставне обавезе да пруже безбједно окружење грађанима, за шта је био дизајниран посебан програм подршке. Овим анексом су уређене и посебне обавезе страна потписница, механизам реаговања на изостанак сарадње од потписница, као и реаговање на случајеве повреде људских права, те одређење субјеката на које се примјењује овај анекс. Међународне полицијске снаге су окончале своју мисију 31. 12. 2002. (од 1. јануара 2003. до 31. децембра 2011. слиједила их је ЕУПМ – Полицијска мисија Европске уније). Потписнице Анекса 11 ДМС биле су Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска.

Током првих година имплементације ДМС-а, међународна заједница је директно гарантовала безбједност (преко Стабилизацијских снага, енгл. Stabilisation Force, СФОР) и стабилност преко посебних међународних тијела, нпр. Изборне комисије и Међународних полицијских снага, (енгл. International Police Task Force, ИПТФ). За кључне институције у фази реконструкције изабран је „мјешовити” састав: заједнички, међународни и домаћи чланови су требали гарантовати функционисање Дома за људска права, Уставног суда БиХ и Комисије за имовинско-правне захтјеве расељених лица и избјеглица. Примијењена шема је била једна трећина међународних и двије трећине домаћих чланова, при чему је једну трећину потоњих предлагала Република Српска, а двије трећине Федерација БиХ. Масовно укључивање међународне заједнице, а посебно принудни налози високог представника, довели су до значајних критика које су означиле аранжман као „међународни полупротекторат”, а међународну заједницу као „четврти конститутивни дио”. Деценију након завршетка рата, период реконструкције уз директан ангажман међународне заједнице окончан је у већини области, само су ЕУПМ и неколико међународних судија и тужилаца наставили своју мисију до 2011. Од тада су само Канцеларија високог представника (ОХР), на основу Анекса 10, као и троје страних судија Уставног суда БиХ (Анекс 4) наставили да подсјећају на директну међународну интервенцију и гаранције у реконструкцији земље и имплементацији Дејтонског мировног споразума.

Литература:

Ademović, Nedim, Marko, Joseph, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Kunić, Petar, i Karan, Siniša. *Ustavno pravo*. Banja Luka: Univerzitet Sinergija, 2012.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Visoki predstavnik i Aneks 10 Daytonskog mirovnog sporazuma

Pravna osnova, mandat i organizacija. Važni institucionalni segmenti političkog sustava Bosne i Hercegovine (BiH) u ranoj poslijeratnoj fazi bili su pod izravnim utjecajem i kontrolom različitih međunarodnih institucija. Nekolicina krucijalnih *državnih institucija su nadopunjene ili integrirane s vanjskim akterima pod mandatom međunarodnih institucija*. Na primjer, tri od devet sudaca Ustavnog suda (vidi: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, individualne predstavke) bili su (i još uvijek jesu) strani državljani koje je predsjednik Europskog suda za ljudska prava (dalje i: ESLJP) imenovao. Guverner središnje banke bio je stranac imenovan od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), a ombudsmana je imenovala Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS). Također, određene institucionalne funkcije izravno su obavljale strane organizacije, na primjer, OESS je organizirala prve izbore nakon rata (1996). Međutim, sve ove međunarodne funkcije zamišljene su kao prijelazne, kao pomoć u prevladavanju prepreka u stvaranju nove države i u svrhu postizanja funkcionalnog sustava.

Najznačajnija institucija međunarodne zajednice je *Visoki predstavnik*, čiji je mandat određen rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Dok su neke od stranih ili međunarodnih institucija integrirane u Ustav, institucija visokog predstavnika ostaje izvan ustavnog okvira BiH. Ured visokog predstavnika (OHR) *temelji se na Aneksu 10 Daytonskog mirovnog sporazuma* (vidi: Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum) u kojem su detalji mandata visokog predstavnika iscrpno nabrojani (čl. II). Preciznije, u aneksu 10 navedeno je da su zadaće Visokog predstavnika: nadziranje provedbe mirovnog sporazuma; održavanje bliskog kontakta s lokalnim akterima kako bi promovirali njihovu potpunu usklađenost sa svim civilnim aspektima mirovnog sporazuma i visoku razinu suradnje s organizacijama i agencijama koje sudjeluju u tim aspektima; koordinacija aktivnosti civilnih organizacija i agencija u BiH u svrhu provedbe civilnih aspekata mirovnog sporazuma te olakšavanje i rješavanje bilo kakvih poteškoća koji nastaju u vezi s civilnom provedbom sporazuma.

Dakle, *zadatak Visokog predstavnika* na samom početku bio je jednostavno nadgledati civilnu provedbu Daytonskog sporazuma, što uključuje humanitarnu pomoć, poštivanje ljudskih prava, povratak raseljenih osoba i izbjeglica, ekonomsku i infrastrukturnu obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija i održavanje slobodnih izbora. Prema Aneksu 10, OHR ima *status diplomatske misije u BiH*. Sastoji se od diplomata raspoređenih od strane vlada zemalja koje sastavljaju Vijeće za provedbu mira (PIC), izravno angažiranog međunarodnog osoblja te lokalnih zaposlenika iz BiH. OHR je 1996. otvorio regionalni ured u Banjoj Luci, osiguravajući komunikaciju s različitim službenim i političkim institucijama u Republici Srpskoj. Također, OHR je preuzeo položaj nadzornika za Brčko distrikt. Druga najvažnija funkcija u OHR-u, nakon Visokog predstavnika, jest glavni zamjenik Visokog predstavnika. Od početka

su predstavnici Sjedinjenih Američkih Država uvijek držali tu poziciju. Prvi glavni zamjenik Visokog predstavnika bio je Raffi Gregorian, a trenutno Jonathan Mennuti drži tu poziciju.

Funkciju visokog predstavnika u BiH dosad su obnašali Carl Bildt (1995–1997), Carlos Westendorp (1997–1999), Wolfgang Petritsch (1999–2002), Paddy Ashdown (2002–2006), Christian Schwarz-Schilling (2006–2007), Miroslav Lajčak (2007–2009), Valentin Inzko (2009–2021) i Christian Schmidt (od srpnja 2021.).

Evolucija od posrednika do aktera: „Bonnske ovlasti”. Od samog stvaranja se ustavni okvir i politički sustav BiH smatrao privremenim, tj. prijelaznim. Taj se okvir mogao i trebao mijenjati i prilagođavati novim uvjetima u kasnijim fazama demokratske tranzicije. Ključno je naglasiti da bi eventualne formalne ustavne promjene kroz amandmane zahtijevale politički konsenzus između predstavnika sva tri konstitutivna naroda (vidi: Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine). Prema Aneksu 10, Visoki predstavnik „je konačni autoritet u vezi s tumačenjem ovog sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog sporazuma” (čl. V). Ove ovlasti treba koordinirati s institucionalnim mandatom Ustavnog suda BiH, koji je vrhovni tumač Ustava BiH. Izvorno mandat Visokog predstavnika nije dopuštao nikakav aktivni oblik uplitanja u izvršnu, zakonodavnu ili pravosudnu vlast, niti bilo kakvo uplitanje u politiku, poput suspenzije političara ili utjecaja na odluke institucija. Pored toga, Visoki predstavnik spominje se samo u drugom dodatku Aneksa 4 kao predsjednik Zajedničke tranzicijske komisije „koji će biti ovlašten raspravljati o praktičnim pitanjima u vezi s provedbom Ustava BiH, te davati prijedloge i sugestije”.

Dakle, OHR je uspostavljen kao politički organ bez čvrste i jasne povezanosti s političkim i ustavnim sustavom. Međutim, Visoki predstavnik postao je aktivna strana u poslijeratnom sustavu. Pravni temelj tog razvoja stvoren je izvan pravnog sustava BiH, voljom ključnih međunarodnih aktera.

Prekretnica je bila konferencija Vijeća za provedbu mira (PIC) u Bonnu 10. prosinca 1997. godine, gdje je PIC ovlastio Visokog predstavnika izvanrednim ovlastima, tj. ovlašten je ukloniti s dužnosti političare koji krše pravne obveze i mirovni sporazum iz Daytonu i nametnuti zakone ako zakonodavna tijela BiH to ne uspiju. Ove su ovlasti poznate kao „Bonnske ovlasti” i praktično omogućuju Visokom predstavniku da izvršava i oblikuje vlastiti autoritet neovisno o domaćim institucijama. Bivši visoki predstavnik Carlos Westendorp izričito kaže: „Imam ovlasti tumačiti vlastite ovlasti.”

Kako su se početne ovlasti smatrale nedovoljnim da Visoki predstavnik unaprijedi mirovni proces, PIC je odobrio „namjere visokog predstavnika da odsad izdaje obvezujuće odluke. Nakon ove konferencije, Visoki predstavnik počeo je nametati zakonodavstvo i uklanjati političke službenike s dužnosti za koje smatra da nisu ispunili svoju dužnost provedbe mirovnog sporazuma.”

Iako je OHR bio zamišljen kao posrednik, on je postao invazivan dio u procesu provedbe Daytonskog mirovnog sporazuma, zahvaljujući prisilnim ovlastima koje je dodijelilo Vijeće

za provedbu mira. Do 1996. OHR nije imao snage nametati odluke. Njegov je mandat bio da djeluje kao jamac sporazuma i da „olakšava” napore potpisnika da provedu mirovni sporazum. U svibnju 1997., kada je Vijeće za provedbu mira ovlástilo OHR da zaustavi poticanje na nasilje koje se emitira na javnim medijima, visoki zastupnik Carlos Westendorp uklonio je s funkcije Dragana Čavića, vodećeg političara u RS-u, u listopadu 1998., zbog poticanja na nasilje nad međunarodnim mirovnim snagama. Godine 2002. Bonnske ovlasti korištene su za suspenziju 10 sudaca, jednog zamjenika ministra pravde i jednog tužitelja. Čak su i entitet-ski ustavi izmijenjeni međunarodnom uredbom kako bi se provela odluka o konstitutivnim narodima (U III-5/98). Do kraja 2002. godine više od stotinu pojedinaca na sličan je način razriješeno javnih funkcija. Ukupno su usvojene stotine nametnutih odluka.

Sistemske probleme „poluprotektorata”. Ova vrsta moći u donošenju odluka u konačnici je stvorila dodatnu anomaliju u institucionalnoj organizaciji BiH jer je stvorila paralelnu zakonodavnu i izvršnu vlast. Prema tome, BiH se može definirati kao vrsta međunarodnog protektorata. U prosincu 1997., duboka institucionalna kriza bila je opravdanje za *jačanje institucije OHR-a* Bonnskim ovlastima kao privremenim rješenjem. To je otvorilo mnogo veći prostor za političko djelovanje. U novoj, takozvanoj „Bonnskoj fazi”, Visoki predstavnik („ako smatra potrebnim”) saziva i predsjedava sastancima zajedničkih institucija, prihvaća privremene mjere kada se politički akteri ne uspiju složiti te usvaja i druge mjere u svrhu provedbe mirovnog sporazuma.

Također, Bonnske ovlasti proširuju se na javne službenike koji opstruiraju zakonske obveze koje proizlaze iz Daytonskog mirovnog sporazuma. Drugim riječima, dužnosnici mogu biti otpušteni ako tako procijeni Visoki predstavnik. Ovo je potpuno objedinilo OHR-ov zakonodavni, izvršni i pravosudni raspon ovlasti, čime se nametnuo kao najvažnija institucija u BiH.

Ustavni sud tumači OHR-ovu poziciju kao „svojevrstu *funkcionalnu dualnost*: tijelo jednog pravnog sustava intervenira u drugom pravnom sustavu, pri čemu njegove funkcije postaju dvostruke. U ovom specifičnom slučaju, Visoki predstavnik – čije ovlasti proizlaze iz Aneksa 10 mirovnog sporazuma, te rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonnske deklaracije, ne podliježe kontroli Ustavnog suda – intervenira u pravni sustav BiH zamjenjujući lokalne vlasti. U tom je pogledu OHR djelovao kao Vlada BiH, a zakoni koje je donosio morali su se smatrati zakonima BiH” (U 9/00, par. 2). S druge strane, Vijeće za provedbu mira također nema ovlasti spriječiti odluke Visokog predstavnika. OHR koordinira svoj dnevni red s PIC-om (tjedne sjednice veleposlanika), ali djeluje potpuno autonomno. Dva puta godišnje u Ujedinjenim narodima (UN) podnosi izvještaj, ali ne postoji istinska odgovornost. Stoga su važni politički projekti oko kojih političke elite nisu mogle postići konsenzus povjereni Visokom predstavniku. Tako Visoki predstavnik u velikoj mjeri određuje političku agendu u državi.

Čak su i simboli državnosti (grb, zastava, putovnica, tablice registarskih tablica) nametnuti odlukama Visokog predstavnika. Ukupno, u prvom desetljeću (do 2007.), OHR je iskoristio Bonnske ovlasti 835 puta. Politički aktivizam OHR-a u prvom desetljeću nakon rata najjasnije je utjelovio Paddy Ashdown (2002–2006), koji je donio više od polovice navedenih odluka.

Posljedično, intenzivno korištenje Bonnskih ovlasti prouzročilo je oštre kritike domaće i međunarodne znanstvene zajednice, jer ne postoji pravni lijek protiv odluka koje nisu ni demokratski donijete, već su nametnute. To se zapravo smatralo kolonijalizmom, a ne posredovanjem. Određeni su to kritizirali, jer su „u BiH autsajderi zapravo postavili taj dnevni red, nametnuli ga i kaznili sankcijama one koji ga odbijaju provesti. U središtu ovog sustava je OHR, koji može protumačiti vlastiti mandat i tako ima u osnovi neograničene pravne ovlasti. Može razriješiti predsjednike, premijere, sudce i gradonačelnike, a da ne moraju podnijeti svoje odluke na reviziju bilo kojeg neovisnog žalbenog tijela. Može staviti veto na kandidate za ministarske položaje bez potrebe da javno iznese bilo kakve dokaze za takvu odluku.”

Skupština Vijeća Europe pridružila se takvim kritikama, držeći da je nepomirljivo i neprihvatljivo „da OHR može donositi izvršne odluke bez odgovornosti i obveze opravdavanja njihove valjanosti.” Venecijanska komisija Vijeća Europe dodala je da „(...) nije normalna situacija da neizabrani stranac izvršava takve ovlasti u državi članici Vijeća Europe te da treba ne samo politički, već i pravno, razmotriti opravdanje za takvo stanje. Ovlasti OHR-a se mogu kvalificirati kao krizne ovlasti. Međutim, po svojoj prirodi krizne ovlasti prestaju zajedno s kriznim slučajevima koji su opravdavali njihovu upotrebu.”

Dakle, Visoki predstavnik koji je u početku zamišljen kao posrednik za neposredno postkonfliktno razdoblje, postao je *konsolidirana i moćna institucija* (oko 2005. godine, broj osoblja u OHR-u premašio je 300) u središtu poslijeratne rekonstrukcije države. U jeku rasprave o „lokalnom upravljanju” i općem smanjenju interesa međunarodne zajednice, i OHR je trebao završiti svoj mandat. Ova je faza trebala biti prijelaz iz faze provedbe mira u fazu euroatlantske integracije. Međutim, zatvaranje Ureda visokog predstavnika odgođeno je sve dok se ne ispune pet ciljeva i dva uvjeta (što bi značilo političku stabilnost u BiH), a istovremeno je odlučeno je da se inzistira na „lokalnom upravljanju” započinjući proces transformacije.

Za neke znanstvenike, produženi boravak Visokog predstavnika ostatak je imperijalne političke kulture Zapada. Nadzor se nastavlja sve dok „zemlja nije na nepovratnom putu prema EU-u i NATO-u”. Treba napomenuti da je između 2002. i 2011. godine Visoki predstavnik također služio kao Specijalni predstavnik Europske unije (EUSR) za BiH. Ta je praksa dvostruke funkcije napuštena 2011. godine, kada su objedinjene funkcije posebnog predstavnika Europske unije (dalje i: EU) i šefa delegacije EU-a u BiH. Ovim razdvajanjem Visokog predstavnika i EU-a, OHR se vratio u prilično pasivnu promatračku ulogu. Osim na samom kraju, u mandatu Valentina Inzka nije bilo većih intervencija.

Međutim, Europska komisija je u svom Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u EU (svibanj 2019.), jasno navela da je „opsežan međunarodni nadzor u načelu nespojiv sa suverenitetom BiH, a time i članstvom u EU” (vidi: Bosna i Hercegovina i europske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji).

U stvari, u srpnju 2021. godine, odlazeći visoki predstavnik Valentin Inzko nametnuo je izmjene i dopune bosanskohercegovačkog kaznenog zakona kako bi sankcionirao negiranje

genocida i glorifikaciju ratnih kriminalaca. Ova obnovljena upotreba Bonnskih ovlasti, u politički vrlo osjetljivom polju, pobudila je snažne reakcije, posebno u Republici Srpskoj (RS). Obnovljena upotreba Bonnskih ovlasti nastavila se i pojačala u mandatu Inzkovog nasljednika Christiana Schmidta, posebno u svrhu jamčenja održavanja izbora 2. listopada 2022. U večernjim satima tih izbora, Schmidt je intervenirao sa „paketom funkcionalnosti” (razne izmjene i dopune izbornog zakona i izmjene Ustava Federacije BiH) radi „osiguranja pravovremene provedbe rezultata izbora u listopadu 2022.” Ova pojačana uporaba Bonnskih ovlasti, nakon dugog razdoblja apstinencije, postavlja ozbiljna pitanja o OHR-u kao i o održivosti sustava u BiH. Već prije povratka na korištenje Bonnskih ovlasti, Europska komisija je u svom mišljenju o prijavi BiH za članstvo u EU (svibanj 2019.) jasno dala do znanja da je „opsežni međunarodni nadzor u načelu nespojiv sa suverenitetom Bosne i Hercegovine, a samim tim i s članstvom u EU”. Osim toga, Schmidtovo imenovanje je osporeno zbog nedostatka dosljednosti u vezi s opisanim postupkom imenovanja u relevantnoj rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a – u usporedbi s npr. imenovanjem Petritscha.

U osnovi, *međunarodna zajednica postala je „četvrti konstitutivni dio” u BiH*, budući da je Ured Visokog predstavnika postao učinkovit politički akter unutar složenog ustavnog sustava (temeljenog na dominantnoj ulozi tri konstitutivna naroda). Ovo je stanje oblikovalo *circulus vitiosus* – politički sustav koji ovisi o međunarodnoj prisutnosti (i pomoći). Jasno je da svaka revitalizacija aktivne uloge OHR-a ne oslobađa zemlju iz ovog začaranog kruga, niti ga približava deklariranom cilju pristupanja EU.

Literatura:

- Banning, Tim. „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment.” *Goettingen Journal of International Law* 6:2 (2014).
- Baros, M. (2010) *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for legality*. <http://www.cjiltalk.org/the-high-representative-for-bosnia-and-herzegovina-a-requiem-for-legality/>
- Bose, Sumantra. *Bosnia after Dayton: Nationalist partition and international intervention*. London: Hurst and Co., 2002.
- Council of Europe. „Strengthening of democratic institutions in Bosnia and Herzegovina.” *Parliamentary Assembly*, June 23, 2004. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17232&lang=en>
- Dayton Peace Agreement, Annex 10*. <http://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-10/>
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, Venice, 11 March 2005.
- Franić, Davor. „Bonski sustav’ u Bosni i Hercegovini.” *Političke analize* 4:13 (2013).
- Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura, 2005.
- OHR. „Bonn Powers” (definition). <http://www.ohr.int/>
- OHR. „High Representative’s Decisions.” <http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative/>
- OHR. „Program 5 + 2.” <https://www.ohr.int/program-52/>
- Pehar, Dražen. „Bosna i Hercegovina kao veleposlanstvo Visokog predstavnika: republikanska kritika.” *Političke analize*. 3:10 (2012).
- Richard Caplan. „International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina.” *Global Governance* 10:1. The Politics of International Administration (Jan.–Mar. 2004).
- Sarajlić-Maglić, Denisa. „BiH after the Elections: a Tale of Disillusioned Optimism.” In *The Western Balkans and the EU: „The Hour of Europe”*. Edited by Rupnik, Jacques. Chaillot Paper 126, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2011.

Tadić, Mato. *Ustavni položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini*. Mostar: Matica hrvatska, 2013.
Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.
Woelk, Jens, i Sahadžić, Maja. „Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina: The High Representative Imposes Constitutional and Legislative Amendments on Election Eve.” *VerfBlog*, October 7, 2022. <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/>.

Bosna i Hercegovina i europske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji

Daytonski ustav ne govori ništa o europskim integracijama. Ovo bi se moglo lako objasniti s obzirom na njegovu primarnu funkciju zaustavljanja rata te omogućavanja da se postkonfliktna situacija konsolidira. Bez obzira na činjenicu da se odnosi ove zemlje s Europskom unijom (EU) već dva desetljeća kreću oko perspektive budućeg pristupanja EU te da je u prosincu 2022. godine Bosni i Hercegovini (BiH) dodijeljen status države kandidata, javna diskusija vezana za ustavne učinke europskih integracija i dalje je limitirana. U svakom slučaju, ako pogledamo iskustva drugih država članica, čini se da je kreiranje čvrstih ustavnih temelja za članstvo u EU, kao i posljedice na domaći pravni sustav, neophodna i zajednička karakteristika za najveći broj ovih zemalja. U Bosni i Hercegovini postoje također neka specifična pitanja koja zahtijevaju ustavne izmjene prije no što ova zemlja pristupi Europskoj uniji.

Odnosi između Bosne i Hercegovine i Europske unije. Krajem *prosina 2022. godine* države članice Europske unije odlučile su dodijeliti *kandidatski status* Bosni i Hercegovini. Radi se svakako o napretku u odnosu na prethodni status „potencijalnog kandidata”. Europska unija je već 2000. godine pokrenula Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) za Balkan te ubrzo nakon toga, na Samitu Europskog vijeća u Solunu u lipnju 2003. godine, otvorila pristupnu perspektivu za sve zemlje Zapadnog Balkana: „Budućnost Balkana je unutar Europske unije” (zaključci Samita). Dok je nekima od ovih država veoma brzo priznat status kandidata (Sjeverna Makedonija je stekla status 2005. godine; Crna Gora 2010. godine; Srbija 2012. godine; Albanija 2014. godine) te su nakon toga započele i s pregovorima (pregovori su pokrenuti s Crnom Gorom 2012. godine; sa Srbijom 2014. godine, dok je okvirni nacrt pregovora s Albanijom i Sjevernom Makedonijom predstavljen državama članicama EU u srpnju 2020. godine), Kosovo* i BiH su i dalje ostajale u kategoriji „potencijalnih kandidata”.

Od tada su, unatoč svemu, stupili na snagu brojni sporazumi između EU i Bosne i Hercegovine. Potpisani sporazumi uključuju: Sporazum o viznim olakšicama i readmisiji (2008.), Prijelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima (2008.) te kao najvažniji Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), koji je stupio na snagu tek 1. lipnja 2015. godine, bez obzira na to što je pokrenut još u lipnju 2008. te ratificiran od strane svih država članica 2011. godine. Ovi sporazumi su izgradili pravne osnove bilateralnih odnosa te će svakako pomoći pripremi zemlje za buduće pristupanje Uniji. „Od Daytona do Brisela” postao je opći slogan: lokalno upravljanje procesom transformiranja s ciljem stjecanja članstva u EU trebalo je zamijeniti masivnu međunarodnu intervenciju i direktno uplitanje.

EU se dubinski povezala s Bosnom i Hercegovinom unutar okvira Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CFSP) kao i Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (CSDP). Specijalni Predstavnik EU istovremeno obnaša dužnost šefa Delegacije Europske unije, jedne od njenih najvećih predstavništava u svijetu. Između 2003. i 2012. godine EU je obavljala i policijsku misiju (EUPM), a još uvijek obnaša misiju EUFOR-a (operacija ALTHEA) s trupama i izvršnim mandatom koji bi trebao jamčiti stabilan i siguran ambijent u zemlji (na osnovu mandata Vijeća bezbijednosti Ujedinjenih nacija). Značajna tehnička i financijska pomoć pristiže putem IPA programa (Instrument pretpristupne pomoći); procjenjuje se da je od 1996. do 2021. godine EU pružila Bosni i Hercegovini pomoć u iznosu od 3,5 milijuna eura. Europska unija je uz to i osnovni trgovinski partner Bosne i Hercegovine: gotovo 75% izvoza dobara i usluga ide u EU, dok je uvoz iz zemalja EU dosegao gotovo 60% u odnosu na ukupni iznos.

Uprkos pomoći i podršci Europske unije i drugih donatora, napredak na putu pristupanja EU bio je veoma spor, obilježen neprekidnim pogrešnim percepcijama i pogreškama. Bez obzira na to što mnoge obveze lokalnih lidera za provođenje važnih reformi nisu bile ispoštovane, ovoj zemlji je uvijek bilo omogućeno da ide naprijed, što je istovremeno značilo ublažavanje, ili čak dovođenje u pitanje striktnog provođenja politike „uvjetovanja” koja odlikuje proces proširenja EU. Prvi primjer tiče se reforme policije (kao uvjeta postavljenog u okviru SAA) te ustavnih reformi (nakon odluke Europskog suda za ljudska prava 2009. godine u slučaju *Sejdić-Finci*). Naposljetku, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu sedam godina nakon potpisivanja i četiri godine nakon ratificiranja od strane država članica, a da i ovaj put nisu bile ispoštovane obveze preuzete potpisivanjem sporazuma. Uslijed komplicirane političke situacije, i druge reforme su bivale zaustavljene. U akademskoj su literaturi godišnji izvještaji Europske unije za BiH bili često nazivani „No progress-reports”.

BiH je aplicirala za status kandidata za članstvo 2016. godine. Europska komisija pripremila je „Mišljenje o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji”, objavljeno u svibnju 2019. godine, u kojem je naznačeno 14 prioriternih pitanja. Ovi uslovi, koji odnose se na područje demokracije, funkcioniranja države, upravljanja (*governance*), vladavine zakona (*Rule of Law*), osnovnih prava te reforme javne administracije, trebaju biti ispunjeni prije nego što bi Europska komisija mogla predložiti kandidatski status i pokretanje pristupnih pregovora. Pristupna metodologija jednaka je onoj koja je primijenjena na sve zemlje koje su prethodno aplicirale za članstvo: detaljni Upitnik isporučen je različitim razinama vlasti, a Europska komisija provodila je ocjenu o stupnju pripremljenosti i ukazivala na načine usklađivanja sa zakonima i standardima EU. Ocjena je zasnovana na odgovorima od strane vlasti BiH: u svakom slučaju bilo je potrebno gotovo dvije godine da bi se odgovorilo na 3.900 pitanja (u odnosu na dva mjeseca u Srbiji i tri mjeseca u Albaniji). Do današnjeg dana gotovo nije bilo napretka vezanog za preporuke ili ključne zahtjeve vezane za postavljene uvjete, uprkos formalnom zalaganju na najvišoj političkoj razini. Prema izvještaju Europske komisije za 2022. godinu, samo jedan od 14 definiranih kriterija bio je ispunjen.

Ova situacija mogla bi biti odraz onoga što se u literaturi naziva „zamor (pret)proširenja” (*enlargement fatigue*), i pored toga što neka istinska alternativa budućem članstvu BiH u

Europskoj uniji zapravo ne postoji. S jedne strane, postoji nezadovoljstvo sporim koracima prema pristupanju, kao dio jedne šire, regionalne slike, ako se uzme u obzir blokiranje početka pristupnih pregovora s Albanijom i Sjevernom Makedonijom od 2018. godine, pa sve do srpnja 2022. godine. S druge strane, i sama Europska unija ne čini se naročito spremna za naredno proširenje, niti posebno nesretna s obzirom na situaciju relativne stabilnosti u regiji Zapadnog Balkana.

Zahvaljujući razvoju geopolitičke situacije nakon invazije Rusije na Ukrajinu te ponude članstva Ukrajini, Moldaviji i Gruziji, Europska je komisija u listopadu 2022. godine preporučila Bosnu i Hercegovinu za kandidatski status, bez obzira na to što je bilo jasno da ova zemlja nije ispunila kriterije. Europsko je vijeće zatim u prosincu 2022. godine donijelo pozitivnu odluku; najviši dužnosnici Europske unije nisu krili činjenicu da je odluka da se Bosni i Hercegovini dodijeli status kandidata bila politička odluka (kao u slučaju dodjele kandidatskog statusa Ukrajini i Moldaviji).

Pripreme Bosne i Hercegovine i njenog Ustava za pristupanje Europskoj uniji. Venecijanska komisija Europskog vijeća prezentirala je već 2005. godine sveobuhvatnu i detaljnu analizu ustavne situacije u BiH. Njene bi indikacije i dalje mogle poslužiti kao putokaz za ono što treba izmijeniti. Nakon ovih indikacija, potreba za ustavnim promjenama bila je potvrđena i od strane niza presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP); naredne su izmjene neophodne upravo zbog apliciranja za članstvo u Europskoj uniji.

Dakle, deset godina nakon rata Venecijanska komisija je kritizirala ustavnu situaciju u državi, i to jasnim i teškim riječima, navodeći redom niz problema. Ova dubinska analiza i dalje je validna i osigurava izvrstan putokaz za svako reformsko nastojanje. Analiza je identificirala osnovne kritične točke, koje se tiču zbnjujućeg preklapanja teritorijalnih struktura i etničkih obilježja, kao i sastava Predsjedništva države i Doma naroda; slabosti struktura na državnoj razini; pomanjkanja kako jasne definicije tako i ograničenja prava na veto iz razloga „vitalnog interesa” (vidi: Veto). Ovaj posljednji trebao bi biti limitiran na suštinska pitanja vezana za „identitetski interes” tri konstitutivna naroda, poput jezika, kulture i religije. Pod ogromnim pritiskom međunarodne zajednice, političari Bosne i Hercegovine potpisali su Deklaraciju namjera za ustavne reforme koje su trebale biti dovršene do kraja ožujka 2006. godine i provedene u vidu amandmana, uz pomoć Sjedinjenih Američkih Država. I pored toga što je velika većina od sedam (od osam) najvećih političkih stranaka prihvatila dogovorene ustavne izmjene, poznate pod imenom „Aprilski paket”, Parlament nije odobrio amandmane jer su za odluku nedostajala samo dva glasa.

Nakon toga je nekoliko presuda Europskog suda za ljudska prava (EctHR) proglasilo da je izuzeće građana iz nekolicine političkih tijela, i to upravo na osnovu Ustava, zapravo kršenje Europske konvencije o ljudskim pravima: član II.2 Ustava BiH i njenih Protokola osigurava izravnu primjenu Europske konvencije o ljudskim pravima i njenih Protokola koji „imaju prioritet nad svim drugim zakonima” (vidi: Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke). U nizu slučajeva, ECtHR je morao odlučivati o tužbama

građana Bosne i Hercegovine koji su tvrdili da su diskriminirani i uskraćeni za svoja prava da sudjeluju u izborima za pojedine institucije, s obzirom na to da ili nisu pripadali jednom od tri konstitutivna naroda, ili se nisu izjasnili u tom smislu, ili su bili isključeni zbog mjesta boravka. Polazeći od značajne odluke iz 2009. godine, u slučaju *Sejdić i Finci v. BiH*, za kojim su slijedile odluke u slučajevima *Zornić v. BiH* (2014.), *Pilav v. BiH* (2016.), *Šlaku v. BiH* (2016.) te *Pudarić v. BiH* (2020.), jačala je potreba za izmjenama i dopunama Ustava da bi se zaustavilo diskriminiranje građana. Međutim, nijedna od ovih odluka još uvijek nije usvojena. Po mišljenju Suda, „došlo je vrijeme za takav politički sustav koji će osigurati svakom građaninu Bosne i Hercegovine pravo da sudjeluje na izborima za Predsjedništvo, kao i za Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, i bez garancije posebnih prava za konstitutivne narode po cijenu isključivanja manjinskih grupa i građana”. Neprekidno kršenje osnovnih ljudskih prava usljed neprovođenja prethodno navedenih odluka razlog je što međunarodna zajednica i Europska unija inzistiraju na reformi Ustava.

Mišljenje Europske komisije o aplikaciji Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji (2019. godina) sadržava konkretne indikacije i jasne prioritete za pristupni put k EU. Između 14 prioriteta, Mišljenje EU izravno navodi nekoliko pitanja za čije su rješavanje neophodne ustavne promjene, što jasno znači da se pristupanje Europskoj uniji ne može desiti sve dok se ne sprovedu amandmani na Daytonski ustav. Ovo se odnosi na barem šest ključnih područja:

- 1) Osiguranje pravne sigurnosti u pogledu podjele nadležnosti među svim razinama vlasti.
- 2) Uvođenje klauzule o zamjeni kojom bi se državi u procesu pristupanja omogućilo da privremeno izvršava nadležnosti drugih razina vlasti radi sprečavanja i uklanjanja povreda prava EU-a.
- 3) Jamčenje neovisnosti pravosuđa, uključujući njegovu instituciju za samoupravljanje (Visoko sudsko i tužilačko vijeće).
- 4) Reforma Ustavnog suda, uključujući rješavanje pitanja međunarodnih sudaca te osiguranje provedbi njegovih odluka.
- 5) Jamčenje pravne sigurnosti, uključujući uspostavu pravosudnog tijela kojem je povjereno osiguranje dosljednog tumačenja zakona u cijeloj BiH.
- 6) Osiguravanje jednakosti i nediskriminiranosti građana, posebno uzimajući u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine*.

Uza sve ovdje navedeno, Bosna i Hercegovina, kao bilo koja druga država članica, mora jamčiti efikasnu implementaciju prava EU u cijeloj zemlji. Problem institucionalne kompleksnosti i fragmentiranosti treba biti riješen učinkovitom i djelotvornom koordinacijom, razvijajući specifične mehanizme i procedure te jačajući ulogu Direkcije za europske integracije.

Iako nije utemeljen u Ustavu Bosne i Hercegovine, već u Aneksu X Daytonskog mirovnog sporazuma (vidi: Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum), Ured međunarodnog Visokog predstavnika (OHR) (vidi: Visoki predstavnik i Aneks 10 Daytonskog mirovnog sporazuma) i njegove široke ovlasti da donosi zakonodavne odluke i smjenjuje javne dužnosnike (tzv. „Bonnske ovlasti”) – tretiraju se u okviru Mišljenja

EU kao „principijelno neusklađive sa suverenosti Bosne i Hercegovine, te stoga i sa članstvom u Europskoj uniji”. I pored toga Europska komisija potvrđuje da je zatvaranje Ureda Visokog predstavnika (proces koji je krenuo još 2008. godine) podređeno određenim uvjetima.

Integracijska klauzula EU kao sigurna ustavna osnova za integraciju u EU. Mnoge države članice EU proizvele su specifične ustavne osnove za svoje članstvo u Europskoj uniji na način da su uvrstile integracijsku klauzulu EU u vlastiti ustav. Ratificiranjem Sporazuma u Maastrichtu 1992. godine, Njemačka je izmijenila svoj ustav kreirajući odgovarajuće i sigurne ustavne osnove integracije i pojašnjavajući odnose s Europskom unijom iz ustavne perspektive (član 23. Osnovni zakon, GG). U Austriji je ovaj cilj bio dosegnut prilikom pristupanja 1995. godine, tako što su ustavni članovi od 23a do 23f bili uvršteni u Federalni ustav (B-VG). Države članice koje su se pridružile EU 2004. godine slijedile su ove primjere. Hrvatska je u lipnju 2010. godine usvojila Ustavni amandman otvarajući put k pristupanju EU. Osnovna namjena Poglavlja VII, pod naslovom „Europska unija”, bila je osiguravanje pravne osnove za članstvo u EU i reguliranje statusa prava EU u odnosu na domaći pravni poredak.

Integracijska klauzula, s ograničenom namjenom da posluži kao temelj nadležnosti za koordiniranje na razini države *vis-à-vis* obaveza koje se odnose na proces integracija EU, bila je dio prijedloga „Aprilskog paketa” još 2006. godine (član III 6 c). Prateći ovaj model i primjer mnogih država članica Europske unije, specifična integracijska klauzula trebala bi biti uvrštena u Ustav Bosne i Hercegovine. Ona bi trebala (a) ukazati na to da su europske integracije sveobuhvatni ustavni cilj za sve razine vlasti; (b) osigurati ustavne temelje za prijenos suverenih prava na EU i druge međunarodne organizacije; (c) sadržavati odredbe o unutarnjoj odgovornosti države za koordinaciju, kao i za učesće entiteta i Parlamentarne skupštine u procesu donošenja odluka vezanih za pitanja Europske unije; (d) regulirati principe i procedure za implementaciju prava EU (uključujući implicitne ovlasti!).

Nakon stjecanja statusa kandidata, EU je navela da bosanskohercegovački lideri moraju pokazati zalaganje za europsku perspektivu tako što će prihvatiti neophodne reforme kako bi se deblokirali benefiti vezani za status kandidata. Zajedno s neophodnim ustavnim izmjenama, jedna takva integracijska klauzula osigurala bi bolji putokaz u okviru procesa transformacija usmjerenih prema primarnom cilju postajanja punopravnom državom članicom Europske unije.

Literatura:

Albi, Anneli. „Europe’ Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries.” *Common Market Law Review* 42:2 (2005).

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*. Venice, March 11, 2015.

European Commission, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019 COM(2019) 261 final. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>.

European Commission, Bosnia and Herzegovina 2022 Report, SWD(2022) 336 final, Strasbourg, 12. 10. 2022. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en.

Hitchner, R. Bruce. „From Dayton to Brussels: The Story Behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina.” *The Fletcher Forum of World Affairs* 30:1 (2006).

Sebastian, Sofia. „Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina.” *FRIDE working Paper* 46, November 2007.

Bosna i Hercegovina i NATO, sigurnosne dileme u dejtonskoj BiH⁹

Nakon 45 godina postojanja, NATO je izvršio svoje prvo borbena dejstvo kada je oborio četiri lovca bombardera bosanskih Srba koji su prekršili zonu zabrane letenja nad Bosnom i Hercegovinom (BiH). Ratovi u bivšoj Jugoslaviji promijenili su i neke druge paradigme. U cilju omogućavanja priključivanja vlastitih borbenih trupa snagama NATO-a, Njemačka je morala promijeniti nacionalno zakonodavstvo, koje je do 1995. ograničavalo korištenje oružanih snaga na odbranu njemačke teritorije i teritorije njenih saveznika unutar Organizacije Sjevernoatlanskog ugovora. Temeljno preispitivanje dugogodišnje spoljne politike i sigurnosnih doktrina tokom 1990-ih rezultiralo je, prije svega, vojnom intervencijom predvođenom Amerikom koja je bila usmjerena na zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini i praćena diplomatskim naporima koji su doveli do uspostavljanja postkonfliktne države.

Od NATO intervencije i stabilizacije do reforme odbrane. Postkonfliktna Bosna i Hercegovina bila je jedinstven primjer države s kontinuiranim postojanjem dvije vojske, koje su ratovale jedna protiv druge do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. Mirovni ugovor koji je dvije donedavno zaraćene vojske, doduše bitno smanjene, ostavio u istoj državi neizbježno je morao biti nadgledan. Prvobitno je bilo predviđeno da Snage za implementaciju (IFOR) imaju 60.000 vojnika. Međutim, tokom godinu dana prisustva u BiH, IFOR je na vrhuncu svoje snage brojao oko 50.000 vojnika prije nego što su ga zamijenile Snage za stabilizaciju (SFOR). Multinacionalne snage, predvođene Amerikom, bile su sačinjene od trupa iz četrnaest NATO država, uz značajan doprinos budućih država članica ovog vojnog saveza, ali i onih koje mu se nikada nisu priključile. S današnje tačke gledišta, ironično je da je ruski odred uključivao jedan ukrajinski kontingent te da je djelovao u sklopu multinacionalne operativne jedinice „Eagle” (Orao), predvođene Sjedinjenim Američkim državama (SAD), u sjeveroistočnoj Bosni.

Državna struktura predviđena Dejtonskim mirovnim sporazumom formalno je ostavila nepromijenjenim (iako u smanjenim dimenzijama) dvije vojske koje su se borile jedna protiv druge do NATO intervencije. Praktično, svaka od tri etničke grupe kontrolisala je vlastite vojne snage bez previše povjerenja u miroljubive namjere drugih dviju grupa. Iako su dvije armije, Vojska Federacije BiH i Vojska Republike Srpske, zvanično koegzistirale, bošnjačke i hrvatske snage nisu bile u potpunosti integrisane i ujedinjene do sveobuhvatne reforme usvojene deset godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Nakon uspostavljanja mira i stabilnosti u zemlji, spoljna intervencija nastavljen je nenasilnim sredstvima. Inicijativa predvođena Amerikom 2004. godine dovela je do ujedinjenja dviju

9 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

vojski i osnivanja Ministarstva odbrane na državnom nivou, na taj način konačno garantujući Bosni i Hercegovini monopol nad legitimnom upotrebom nasilja i nad vlastitim Oružanim snagama. Stvaranje Ministarstva odbrane na državnom nivou pokazalo je da Dejtonski mirovni sporazum može biti reinterpreteriran i adaptiran. Zajednički stožer oružanih snaga pojavio se kao multietnička grupa pojedinaca u zemlji obilježenoj dubokim etničkim podjelama, postajući tako uzor za buduće reforme u drugim područjima koje su brzo uslijedile.

Partnerstvo za mir ili nešto više? Bosna i Hercegovina pristupila je NATO programu Partnerstvo za mir 2006. godine, a dvije godine kasnije sa Savezom je usaglašen Individualni akcijski plan za partnerstvo. Potom je Predsjedništvo BiH 2009. predalo prijavu za Akcijski plan za članstvo i kasnije je pozvano da pristupi planu.

Ove poteze nužno je staviti u lokalni i globalni vremenski okvir i kontekst. Do kraja 1990-ih NATO se proširio uključivanjem bivših članica Varšavskog pakta, uz dvosmislene reakcije Moskve i oprečne izjave Zapada povodom sigurnosnog dogovora između NATO-a i Rusije. Pojedine zvanične izjave Moskve odisale su očiglednim uvjerenjem da bivše članice Varšavskog pakta neće pristupiti NATO-u, a kada su to učinile, njihov potez smatran je izdajom. Iako je „optužba za izdaju tehnički neistinita, sadrži u sebi psihološku istinu”. Ovo pitanje ponovo je pokrenuo Putin u zloglasnom govoru na Minhenskoj sigurnosnoj konferenciji 2007, prije i tokom ruske invazije na Ukrajinu te u brojnim naučnim radovima i novinarskim člancima na Zapadu. Na kraju su sve bivše komunističke zemlje koje su postale članice Evropske unije ušle u NATO prije priključivanja EU. Međutim, članstvo u Sjevernoatlantskom savezu nije obavezan preduvjet za pristupanje EU, kao što pokazuje primjer vojno neutralnih država poput Austrije, Švedske i Finske, koje su postale članice EU 1995. EU je također postala sve aktivnija kao garant sigurnosti u BiH, putem misije Evropskih vojnih snaga (EUFOR), koja je 2004. zamijenila Stabilizacijske snage (SFOR) pod vođstvom NATO-a, te policijske misije (EUPM) usmjerene na obezbjeđivanje unutarnje sigurnosti. Iako broji svega nešto više od 1000 vojnika, EUFOR efikasno sprečava unutarnje i spoljne aktere koji teže destabilizovati zemlju i region.

Takozvani Aprilski paket – inicijativa predvođena Amerikom za promjenu ustava BiH u cilju obezbjeđivanja veće stabilnosti poslijeratnog uređenja kroz očuvanje reformi usvojenih tokom prve decenije nakon rata – za dlaku je odbačen od strane sarajevskog parlamenta 2006. godine. Odbijanje dijela bosanskohercegovačke političke elite da prihvati promjene doprinijelo je dugom prekidu trenda snažne uključenosti međunarodne zajednice u procese izgradnje države. Globalna finansijska kriza koja se 2007–2008. proširila iz SAD-a utjecala je na dostupnost finansijskih sredstava i preusmjerila zapadne prioritete sa sigurnosnih prijetnji na Zapadnom Balkanu na neka druga pitanja. Perspektiva članstva u Evropskoj uniji trebala bi osigurati stabilnost, djelujući kao podsticaj za endogene reforme.

Sve u svemu, međunarodni naponi bili su od ključnog značaja za primirivanje sukoba i obezbjeđivanje tri vrste mirovnih intervencija: uspostavljanje mira vojnom intervencijom 1995, nakon čega su uslijedile operacije očuvanja mira tokom prve poslijeratne decenije. Naredni period izgradnje mira prekinut je zbog odluke Parlamentarne skupštine BiH i

dezangažovanosti zapadnih zemalja koje su preusmjerile svoju pažnju na druge regije. Od tada, političke elite Bosne i Hercegovine pokazale su da lokalne snage ne mogu dovršiti proces izgradnje mira samostalno, dakle bez spoljne intervencije. Nemaju kapacitet, sposobnost ni političku volju da pređu na završnu fazu izgradnje mira i okončaju izgradnju državnih sigurnosnih struktura. Uključivanje u evroatlansku sigurnosnu arhitekturu postalo je sjeme političkog razdora. Stoga, članstvo u NATO-u ostaje središnje pitanje koje politički lideri moraju riješiti.

Članstvo u NATO-u: uzrok podjela ili rješenje? Zemlja je pokazala malo znakova odgovornosti u pitanju vlastite odbrane. Pomaci u odbrambenoj politici do 2006. bili su poticani od strane međunarodne zajednice. Bez snažne međunarodne uključenosti, nastupio je period stagnacije, ostavljajući otvorenim pitanje kapaciteta BiH na polju sigurnosti i odbrane. Unutarnja neslaganja u državi podrivaju cjelokupni koncept kolektivne sigurnosti i odbrane. Iako zajedno formiraju vlast na državnom nivou, tri etničke političke elite na različite načine tumače poziciju države u kontekstu Akcijskog plana za članstvo u NATO-u i njeno značenje. Već sama godišnja predaja dokumenata NATO-u izaziva snažna neslaganja ne toliko zbog njihovog sadržaja koliko zbog naziva „Godišnji državni program”. Srž rasprave leži u pitanju da li je BiH već dio Akcijskog plana za članstvo, dakle korak bliže pristupanju NATO-u, ili zadržava kolaborativni stav, ali ostaje čvrsto izvan Saveza.

Vladajuće političke stranke i lideri u BiH, često međusobno suprotstavljeni, ujedinjeni su u verbalnoj podršci pristupanju države Evropskoj uniji. Međutim, članstvo u EU podrazumijeva usvajanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Parlamentarna skupština BiH 2022. odbacila je prijedlog usklađivanja državne vanjske politike prema Ukrajini s politikom Evropske unije. Dok bosanskohercegovačke političke elite obznanjaju svoju odlučnost da se u potpunosti integrišu u evropsku političku i ekonomsku strukturu, u praksi rade protiv takve integracije. Ovo otvara pitanje ozbiljnosti državnih političkih elita u svojim naporima da se priključe EU, posebno imajući u vidu da su elite i dalje podijeljene ne samo kada je riječ o članstvu u NATO-u već uopće o principima koje zastupaju, prije svega o vanjskoj i sigurnosnoj politici. Dok se političke stranke koje predstavljaju bosanske Srbe protive članstvu u NATO-u, prijedlog usklađivanja vanjske politike prema Ukrajini s politikom EU odbacili su kako bosanski Srbi tako i većina predstavnika bosanskih Hrvata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Glavno protivljenje produblivanju odnosa s NATO-om dolazi od političkih stranaka iz Republike Srpske, koje pokazuju retorički animozitet prema NATO-u i zapadnom svijetu te blokiraju dalje korake Bosne i Hercegovine na putu priključenja vojnom savezu, iako je teško vidjeti istinsku alternativu sigurnosnim strukturama unutar Evropske unije i NATO-a. Dvije trećine susjednih zemalja već su članice NATO-a, ostavljajući tako „rupu” na mapi Zapadnog Balkana koju čine samo Srbija, Kosovo i Bosna i Hercegovina, još uvijek van Sjevernoatlanskog saveza, ali u potpunosti okružene njegovim članicama.

Uspješna transformacija oružanih snaga, ali zbog čega? U fazi izgradnje mira, Bosna i Hercegovina uspješno je transformisala svoje vojne i sigurnosne snage u odnosu na prvobitnu

strukturu koju su imale tokom faze održavanja mira u prvoj poslijeratnoj deceniji. Međutim, BiH još uvijek nema kapacitete da se brine o vlastitoj sigurnosti bez spoljne intervencije i nadgledanja, te EUFOR i NATO ostaju glavni stubovi sigurnosti. Unutarnji akteri nemaju viziju, kapacitet ni volju da uzmu u obzir međunarodni kontekst koji se od 1995. promijenio.

Oružane snage Bosne i Hercegovine u suštini su jedinica za krizne situacije u slučaju poplava, požara i ostalih prirodnih katastrofa te resurs za simboličan doprinos mirovnim misijama Ujedinjenih nacija. Za državnu sigurnost efektivno je zadužen EUFOR kojem, ako se ukaže potreba, podršku pruža NATO.

Od globalne finansijske krize i odbacivanja Aprilskog paketa ustavnih izmjena, međunarodna zajednica, posebno NATO, vodi dvojnu politiku prema Bosni i Hercegovini i širem regionu. Nakon početne zabrinutosti za mir i stabilnost u BiH i snažne uključenosti u izgradnju struktura, NATO je zauzeo ambivalentniji stav pred tromošću lokalnih političkih elita. Urgentnije i odlučnije akcije poduzete su tek nakon nedavnih izazova koje je postavila Rusija.

Suština cijele situacije leži u normativnom sukobu između dva ustavna poretka. S jedne strane, Dejtonski sporazum i njegove strukture održavaju status quo i omogućuju političkim elitama da nastave iskorištavati vlastitu dominantnu poziciju bez obezbjeđivanja državne sigurnosti i ekonomskog prosperiteta. S druge strane, nužna reforma sigurnosnih snaga i njihova integracija u širi evropski i globalni NATO savez trideset država narušile bi monopolističku moć elita, koje bi neumitno izgubile poziciju koju drže od 1995. Upravo ovo je razlog zbog kojeg političke elite od potpisivanja Dejtonskog sporazuma nisu pokazale kapacitet, sposobnost i volju da obezbijede sigurnost domaćim snagama, niti imaju ideju kako bi spoljni akteri to mogli učiniti. Rješenje leži u promjeni političkih elita, koja može biti postignuta na dva načina: svrgavanjem sadašnje vlasti na izborima od strane birača, ili pokušajem spoljnih aktera da primoraju lokalne elite da prihvate realnost savremenog svijeta i novi međunarodni sistem.

Sigurnost u mijenjajućem međunarodnom okruženju. U nedostatku unutarnjeg konsenzusa, potreban je širi međunarodni sigurnosni aranžman u cilju održavanja zemlje na okupu. Međutim, zbog odsustva dogovora o budućem globalnom sigurnosnom modelu, i o tome koliko bi polova trebao imati, nekoliko kriznih tačaka i dalje su predmet sporenja. Dok su neke od njih, poput Ukrajine, eskalirale su u nasilan sukob, čini se da Bosna i Hercegovina ima stabilan sigurnosni aranžman koji sprečava nasilnu eskalaciju političkih neslaganja. Zapadne trupe, iako gotovo simboličnih razmjera, uspješno sprečavaju druge ambiciozne sile da ospore ili utiču na državno vođenje Bosne i Hercegovine.

Iako bi pristupanje NATO savezu trajno učvrstilo geopolitičku poziciju BiH, trenutni formalni i neformalni aranžmani održavaju zemlju sigurnom i sprečavaju povratak u nestabilnost. Međutim, od bosanskohercegovačkih političkih elita zahtijeva se suštinsko preispitivanje ideje evropske sigurnosti i mjesta koje Bosna i Hercegovina u njoj zauzima. Potrebno je suočiti se s protiviljenjem zvaničnoj integraciji BiH u evropske sigurnosne

strukture i otvoreno raspravljati o ovom pitanju. Uostalom, ovo je nužno i zbog pristupa-
nja EU koje sve političke stranke u BiH podržavaju makar riječima, ako ne i djelom. Iako
članstvo u NATO savezu nije zvanični uvjet, moglo bi biti (ili postati) nužno, jer zapravo
sve bivše komunističke države ušle su u NATO prije priključivanja Evropskoj uniji. Neu-
tralnost, koju promovišu političke stranke iz Republike Srpske, stajalište je koje ne može
osigurati isti nivo državne sigurnosti.

Države koje pokušavaju zauzeti neutralnu poziciju uglavnom imaju strategiju i interes da
eksperimentišu s ovom alternativom u vlastitu korist. Percepcija neutralnosti Bosne i Her-
cegovine nije povezana s njenim potencijalnim prosperitetom, u zemlji se ne dešava nikakvo
ekonomsko čudo. Naprotiv, Bosna i Hercegovina se prazni, stanovništvo kontinuirano emi-
grira u potrazi za boljim životnim uvjetima i sigurnošću na Zapadu.

Ideja da Bosna i Hercegovina može preživjeti kao neutralna država, balansirajući, u novom
svjetskom poretku, između Rusije i Zapada, očigledno ignoriše realnost: ko danas garantuje
sigurnost BiH? Ko su njeni glavni ekonomski partneri i investitori? Kojoj uniji se sve političke
elite žele priključiti? Današnji svijet jednostavno ne predviđa neutralnost niti bilo kakvu vrstu
ekvidistance između Brisela i Moskve.

Literatura:

- Andjelic, Neven. „Bosnia-Herzegovina: the (in)security between the NATO-land and NATO-less country.” *The World Orders Forum*, January 8, 2023. https://www.wgresearch.org/_files/ugd/bdf8dc_49cdd78deac24446b35d090bb-3034f3c.pdf.
- Aybet, Gülnur, i Bieber, Florian. „From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionally on State Building in Bosnia & Herzegovina.” *Europe-Asia Studies* 63:10 (2011). <http://www.jstor.org/stable/41302200>.
- Čepo, Dario. „Euro-Atlantic Integrations of BiH: Shifting Gears and Reinterpreting Motives in Foreign Affairs.” *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy since Independence*. Edited by Hasić, Jasmin, i Karabegović, Dženeta. London: Palgrave Macmillan, 2019.
- European Western Balkans. NATO Perspective of Kosovo and Bosnia and Herzegovina. 8 February 2019. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/02/08/nato-perspective-kosovo-bosnia-herzegovina/>
- Hajrić, Mirza. Research Interview. 6 March 2023.
- Keil, Soeren, i Kudlenko, Anastasia. „Bosnia and Herzegovina twenty years after Dayton: complexity born of paradoxes.” *International Peacekeeping* 22:5 (2015). Available at: <http://dx.doi.org/DOI:10.1080/13533312.2015.1103651>.
- „Major General (Rtd) K J Drewienkiewicz CB CMG.” In: Maxwell, Rohan, and Olsen, John Andreas. *Destination NATO: Defence Reform in Bosnia and Herzegovina*, 2003–13. Whitehall Paper 80. London: Royal United Services Institute, 2013.
- Maxwell, Rohan, i Olsen, John Andreas. *Destination NATO: Defence Reform in Bosnia and Herzegovina, 2003–13*. Whitehall Paper 80. London: Royal United Services Institute, 2013.
- NATO. „Collective defence and Article 5.” Updated September 22, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm.
- NATO. „Did you know ... ?” <https://shape.nato.int/page2148121621>.
- Preljević, Hamza. „UNsatisfied? The Rocky Path to NATO Membership – Bosnia and Herzegovina: A New Approach in Understanding the Challenges.” *CIRR* XXIII:80 (2017).
- Sobel, Richard. „Trends: United States Intervention in Bosnia.” *The Public Opinion Quarterly* 62:2 (Summer, 1998).
- Weber, Max. *Politics as Vocation* (Extract). 2019. https://www.balliol.ox.ac.uk/sites/default/files/politics_as_a_vocation_extract.pdf.

Wintour, Patrick. „Russia’s belief in Nato ‘betrayal’ – and why it matters today. Analysis.” *The Guardian*, January 12, 2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/12/russias-belief-in-nato-betrayal-and-why-it-matters-today>.

Woehrel, Steven. *Bosnia: Current Issues and US Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service, The Library of Congress, February 29, 2012.

Ustavne promjene

Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine

Dejtonski mirovni sporazum (DMS) donio je mir među narode Bosne i Hercegovine (BiH). Nepodijeljena su mišljenja da je to njegova najveća vrijednost. DMS, kao međunarodni ugovor, predstavlja ključni pravno-politički akt, sačinjen od „Okvirnog sporazuma” i jedanaest Aneksa, uključujući Aneks IV pod nazivom „Ustav” Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine (vidi: Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum) već u predmetu U 7/97 naveo je *obiter dictum* pravno jedinstvo cjelokupnog ugovora. U narednim predmetima – što se posebno može vidjeti na primjeru Djelimičnih odluka u predmetu U 5/98 – Sud je koristio dokumente o ljudskim i manjinski pravima iz Aneksa I–IV i uopće Aneksa DMS-a kao standard ocjene ustavnosti. Stoga, ne samo Aneks IV nego cijeli DMS sa svim svojim aneksima uživa ustavni rang u pravnom sistemu BiH u toj mjeri da se DMS, zajedno s entitetskim ustavima, mora smatrati ustavnim sistemom BiH. Ovo pitanje nužno je posmatrati u svjetlu suprotnih naučnih mišljenja po kojima bi se DMS trebao tumačiti kao skup međusobno nepovezanih međunarodnih ugovora. Usvajanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući Ustav Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: Ustav), svi akteri političkog i vojnog sukoba u BiH dobili su, ali i izgubili nešto u smislu svojih ciljeva i očekivanja. Ustav BiH akt je najšireg mogućeg kompromisa i njime su obuzdane separatističke ideje, s jedne strane, ali i unitarizacija Bosne i Hercegovine, s druge strane. Stoga svaka promjena i/ili izmjena ovog akta mora biti pažljiva i zasnovana na najširem mogućem konsenzusu kako se postojeći pravno-politički koncept ne bi narušio na štetu konstitutivnih naroda i građana Bosne i Hercegovine (vidi: Konstitutivni narodi i Državljanstvo – građanstvo).

Ustav Bosne i Hercegovine, kao sastavni dio DMS-a, specifičan je kako po svom nastanku tako i po sadržaju, što ga čini jedinstvenim primjerom u međunarodnom upravnom pravu i ustavnoj praksi. U pitanju je *kratak* dokument, sačinjen od svega dvanaest članova, koji, upravo zbog svoje kratkoće, nije uspio adekvatno urediti ustavnu materiju, ostavivši tako prostor za različita tumačenja te za dodatnu disperziju ustavnopravnih normi unutar raznih zakona. Međutim, ove norme ne uživaju nužno ustavni rang. Ustav su *napisali nepoznati pravni stručnjaci* (sudeći po nomotehničkom pristupu, najvjerojatnije anglo-saksonskog pravnog sistema), a usvojili su ga akteri pregovaračkog procesa te potvrdili potpisnici Dejtonskog mirovnog sporazuma u Parizu 14. decembra 1995. godine. Cjelovit Dejtonski sporazum *nikada nije zvanično ratifikovan* od strane predstavničkog, odnosno zakonodavnog tijela sastavljenog od izabраниh predstavnika građana u redovnoj ili ustavnoj proceduri i mandatu, kako je propisano ovim Ustavom. Također, suprotno ustaljenoj međunarodnoj praksi, Ustav nije usvojen na referendumu od strane građana ni prije ni poslije potpisivanja DMS-a.

Nijedan pravni akt ne može biti trajnog karaktera, pa tako ni ustav. Iako ustav predstavlja najviši pravni i politički akt jedne zemlje, *može biti podvrgnut revizijama i izmjenama* iz različitih razloga (promjena vlasti, promjene vrijednosti, društveni razvoj, promjene političkog i pravnog sistema, promjene izvora suverenosti, integracije i dr.). U skladu s francuskom ustavnom tradicijom, ustavotvorna vlast mora se razlikovati od vlasti naknadno ustanovljene ustavom te od vlasti koja revidira ustav, tako da, u krajnjoj liniji, građani uvijek imaju pravo inicirati reviziju, izmjene i dopune ustava vlastite zemlje.

Kompatibilnost ustava i trenutnog društvenog razvoja postiže se putem izmjene i dopune ustava (*djelimična revizija*), odnosno njegove promjene (*potpuna revizija*). Izmjene i promjene ustava moraju biti predviđene samim ustavom. Postoje i situacije u kojima je onemogućena promjena ustava u cjelini, a znatno su češće situacije u kojima se zabranjuje promjena samo pojedinih ustavnih načela (najčešće se odnose na promjene oblika vladavine na način da se garantuju vječne republike ili vječne monarhije). Istaknut primjer je tzv. „klauzula vječnosti” u članu 79, stav 3. njemačkog ustava, koja zabranjuje bilo kakve izmjene prava na ljudsko dostojanstvo (član 1) i ustavnih principa definisanih članom 20. (republika, demokratija, socijalna država, federalizam).

Promjena (revizija) ustava podrazumijeva ukidanje pojedinih njegovih normi, ili pak svih normi (ustava u cjelini), zamjenjivanje ukinutih normi novim normama, kao i dopunjavanje teksta ustava drugim normama. Pri tome, ustavotvorac mijenja (donosi) ustav na način koji je predvidio važeći (postojeći) ustav, pa se takva ustavotvorna vlast naziva derivatnom.

Postupak promjene i donošenja novog uz zamjenu postojećeg ustava značajno je složeniji i izazovniji od zakonodavnog postupka. Nerijetko je taj postupak praćen i izjašnjavanjem građana na referendumu. U teoriji, *promjena važećeg ustava moguća je na dva načina*. Prvi je *donošenje ustavnog zakona o izmjenama i dopunama ustava*, a drugi *donošenje amandmana na ustav*. Preovladava pristup baziran na donošenju amandmana na ustav. Kada se primjenjuje postupak donošenja ustavnog zakona o izmjenama i dopunama ustava, vrši se tekstualna intervencija u već postojeći tekst ustava. Nakon stupanja na snagu takvog zakona, prvobitni tekst ustava postaje izmijenjen, odnosno drugačiji od onog kakav je bio. Kod metode donošenja amandmana na ustav, prvobitni tekst ustava ostaje nepromjenjiv i tekst ostaje isti kao i prije donošenja amandmana. Ustavni amandmani se dodaju na kraju teksta ustava i zajedno s prvobitnim tekstom ustava postaju sastavni dio ustava. U kasnijem korištenju i tumačenju ustava moraju se sagledavati i osnovni tekst, ali i amandmani ustava, jer samo zajedno oni predstavljaju logičnu i principijelnu cjelinu. Drugim riječima, ustavnim amandmanima raniji tekst ustava postaje određeniji i savremeniji.

Ustav Bosne i Hercegovine u članu X koji nosi naziv „Izmjene i dopune” ima dva stava, i to stav 1. *Amandmanska procedura* koji glasi: „Ovaj ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu.” Slijedi stav 2. pod nazivom „Ljudska prava i osnovne slobode” koji glasi: „Nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od

prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.” Ovako postavljene ustavne norme propisale su: organizacionu nadležnost za promjenu Ustava, većinu koja je potrebna za donošenje odluke te tehnike promjene ustava i odredbe Ustava BiH koje se ne mogu mijenjati.

U smislu organa koji može donijeti izmjene Ustava BiH, navedeno je da je to Parlamentarna skupština BiH, ali nije precizirano da li oba njena doma. Sumnju u uključivanje Doma naroda rađa potonja odrednica kojom se predviđa dvotrećinska većina samo u Predstavničkom domu, dok se Dom naroda i ne pominje. Ipak prvi dio norme jasno ukazuje na to da je to Parlamentarna skupština, što *ipso facto* ukazuje na to da se radi o oba njena doma, s tim što je za proceduru u Predstavničkom domu potrebna dvotrećinska većina prisutnih i koji su glasali, dok to nije neophodno u Domu naroda. Svakako da se u realizaciju promjena uključuje i Dom naroda, koji je sastavni dio Parlamentarne skupštine i koji obezbjeđuje predstavljanje konstitutivnih naroda. Ovakvu konstataciju potvrđuje i Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, konkretnije njegov čl. 9, koji glasi: „Delegat ima pravo inicirati usvajanje, izmjene ili dopune Ustava BiH, zakona i drugih akata, te primjenjivati druge postupke sadržane u ovom Poslovniku” (Poslovnik, čl. 9). Otvara se i pitanje da li Parlamentarna skupština BiH ima mogućnost vršiti samo izmjene i dopune Ustava ili je ovlaštena da može donijeti i eventualno novi ustav. Podijeljena su mišljenja autora oko ovog pitanja.

Mišljenja stručnjaka su podijeljena. Tako Fira tvrdi da je ovakvom postavkom ustavnopravne norme Ustav BiH moguće samo djelomično revidirati. Pobrić, razmatrajući promjene Ustava BiH, staje na stanovište da o promjenama Ustava BiH odlučuju oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s tim da se u Domu naroda promjena Ustava može odvijati i po posebnoj proceduri ukoliko se u tom domu vrši glasanje s pozivanjem na vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda. Drugim riječima, ovaj Ustav je nemoguće promijeniti ukoliko sva tri konstitutivna naroda u BiH ne podrže takve promjene, smatra profesor Pobrić. Oprečne stavove nalazimo kod profesora Gorana Markovića, koji staje na stanovište da je za glasanje o promjeni Ustava u Domu naroda Parlamentarne skupštine potrebna većina kakva se primjenjuje i kod donošenja zakona i drugih odluka te ne podržava stav da je moguće pokretati vitalni interes konstitutivnih naroda povodom odluka o reviziji Ustava u Domu naroda. Profesor Trnka smatra da je za ustavne promjene u Domu naroda potrebna saglasnost većine delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda. Povodom nedoumica o tome da li Parlamentarna skupština BiH može donijeti potpuno novi ustav, ukoliko se pogledaju odredbe čl. IV/4 Ustava Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština BiH), ne nalazi se eksplicitno da ovaj organ može donositi i/ili mijenjati Ustav, s tim što pažnju privlači stav 4a koji govori da Parlamentarna skupština, dakle, *inter alia*, vrši funkciju skupštine prema Ustavu. U tom smislu nesumnjivo je da ona može izvršiti i potpunu reviziju Ustava, odnosno donijeti novi ustav ukoliko za to postoji potrebna parlamentarna većina, jer je zadatak svake skupštine, pa i ove, da donosi i mijenja ustav.

Ovdje primjećujemo da je za reviziju Ustava potrebna dvotrećinska većina prisutnih i koji su glasali, čime je konstituisan snažniji mehanizam u odnosu na uobičajeni režim donošenja odluka, kada je potrebno obezbijediti većinu glasova prisutnih i onih koji glasaju. Konkretno,

kvorum za izmjene i dopune Ustava BiH činila bi 22 predstavnika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a da bi se odluka donijela, potrebno je da najmanje 15 članova glasa „za”. Postupak promjena Ustava BiH nije uređen samim Ustavom pa je propisan poslovnica o radu domova Parlamentarne skupštine BiH. Tako Poslovnik o radu Predstavničkog doma propisuje da amandmane na Ustav mogu predložiti: svaki poslanik u Predstavničkom domu, Dom naroda, Predsjedništvo BiH, Savjet ministara BiH. Također, Poslovnik o radu Doma naroda BiH propisuje kao ovlaštene predlagачe amandmana: svakog delegata u Domu naroda, Predstavnički dom, Predsjedništvo BiH i Savjet ministara. Tragom navedenog, uočavamo da građani ne mogu uzeti učešće u predlaganju amandmana. Obavezno je iznijeti amandmane i na javnu raspravu, što je zadatak Ustavnoopravne komisije Parlamentarne skupštine, nakon čega postoji mogućnost unošenja mišljenja, sugestija i primjedbi na sam prijedlog amandmana, o čemu konačnu odluku donosi Parlamentarna skupština. U dosadašnjoj praksi jedina zvanična izmjena Ustava BiH je ona iz 2009. godine, kada je na Ustav BiH donesen samo jedan amandman, Amandman I, koji se odnosi na Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Pomenuti amandman je u Predstavničkom domu usvojen s 36 glasova „za” (Federacija BiH 27 i Republika Srpska devet), jednim glasom „protiv” i dva glasa su bila „suzdržana”. U Domu naroda Amandman je usvojen s 14 glasova „za” i jednim glasom „protiv”.

Da zaključimo, Ustav Bosne i Hercegovine je moguće mijenjati donošenjem amandmana na cjelokupnu ustavnu materiju, izuzev materije koja se odnosi na ljudska prava koja je ovaj Ustav garantovao. Ustav je moguće mijenjati uz obaveznu dvotrećinsku većinu u Predstavničkom domu prisutnih i zastupnika koji su glasali, što ga svrstava u red krutih ustava. Procedura se nastavlja u Domu naroda, s tim da za usvajanje nije potrebna dvotrećinska, već većina prisutnih i delegata koji su glasali. Širok je krug ovlaštenih podnosilaca amandmana, što je propisano poslovnica o radu domova. Ne postoji mogućnost da građani budu aktivno legitimisani podnosioci amandmana, već je to, kao što smo naglasili, prepušteno političkim elitama. Preovladava stanovište da Parlamentarna skupština BiH može donijeti novi ustav. Ostaje otvoreno pitanje mogućnosti korištenja mehanizma vitalnih interesa konstitutivnih naroda pred Ustavnim sudom BiH, a povodom usvojenih amandmana, za šta ne postoji do sada formalno propisana procedura niti se u praksi pojavila ovakva situacija.

Najzad, *jedina do sada izmjena Ustava BiH bila je kod donošenja Amandmana I* koji se odnosi na položaj Brčko distrikta BiH. Valja napomenuti da je ovaj ustav do sada pretrpio mnoge izmjene koje nisu ozvaničene. Primjera radi, u njemu se pominju oružane snage entiteta koje su odavno rasformirane. Važi i obrnuto, veliki je i broj institucija koje su formirane nakon donošenja ovog ustava i koje bi trebale da nađu svoje mjesto u Ustavu, a još uvijek to nije slučaj. Stoga, jedna od budućih, i to značajnijih promjena ovog ustava mogla bi da bude i ustavno pozicioniranje već postojećih institucija. Svakako da to iziskuje značajne napore i potpuni konsenzus svih konstitutivnih naroda i ostalih u BiH.

Najzad, kratko ćemo se osvrnuti i na *nomotehnički pristup promjenama Ustava Federacije BiH i Republike Srpske*. Prema *Ustavu Federacije BiH*, amandmane na Ustav može predlagati predsjednik Federacije, u saglasnosti sa potpredsjednicima, Vlada Federacije, većina delegata u

Zastupničkom domu ili većina bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata u Domu naroda. Predloženi amandman usvaja se: u Domu naroda prostom većinom uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata, a u Zastupničkom domu dvotrećinskom većinom zastupnika. Nijednim amandmanom na Ustav ne mogu se ukinuti niti umanjiti nijedno od prava i sloboda utvrđenih u članu II. A. 1. do 7. ni promijeniti ovaj član (Ustav Federacije BiH, VIII Amandmani na Ustav, čl. 1. i 2). Dakle, primjenjuje se amandmanska tehnika revizije ustava uz prilično jasnu proceduru i glasačke kapacitete u Parlamentu Federacije BiH.

U poglavlju XI *Ustava Republike Srpske*, pod nazivom Promjene ustava, propisano je da prijedlog da se pristupi promjeni Ustava Republike mogu podnijeti predsjednik Republike, Vlada i najmanje 30 poslanika Narodne skupštine. O prijedlogu da se pristupi promjeni Ustava odlučuje Narodna skupština većinom glasova narodnih poslanika. Nacrt akta o promjeni Ustava utvrđuje Narodna skupština većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika. Nacrt akta o promjeni Ustava stavlja se na javnu raspravu. Nakon provedene javne rasprave o nacrtu akta o promjeni Ustava, Komisija za ustavna pitanja Narodne skupštine utvrđuje prijedlog akta o promjeni Ustava. O prijedlogu akta o promjeni Ustava odlučuju Narodna skupština i Vijeće naroda. Promjena Ustava usvojena je ako za nju glasa najmanje dvije trećine od ukupnog broja narodnih poslanika i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih. Ako promjena Ustava ne bude usvojena, prijedlog za promjenu po istom pitanju ne može se ponoviti prije isteka tri mjeseca od dana kada je prijedlog odbijen. Akt o promjeni Ustava proglašava Narodna skupština. Ustav Republike može se mijenjati ustavnim amandmanima. U slučaju ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti Narodna skupština može utvrditi prijedlog promjene Ustava i usvojiti ustavne amandmane na istom zasjedanju (bez otvaranja javne rasprave) (Poglavlje XI Ustava RS, čl. 132–137).

Na osnovu analize revizije Ustava BiH i entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, uočavamo asimetrična rješenja. Proizvod je to asimetričnosti u strukturi političke vlasti u BiH.

Ustav BiH dosad nije suštinski mijenjan, što ne znači da je optimalan i adekvatan u svim svojim elementima. Kuzmanović smatra da je nužno dosljedno primjenjivati Ustav BiH te da ga nije potrebno mijenjati s obzirom na to da ne koči razvoj BiH. Po njegovom mišljenju, dosadašnji zahtjevi za izmjenu Ustava bili su političke prirode i nisu bili zasnovani na potrebama društveno-ekonomskog razvoja BiH. Drugi autori i aktivisti nevladinog sektora snažno se zalažu za ustavnu reformu, ali svi napore u tom smjeru, podstaknuti od strane međunarodne zajednice, od tzv. Aprilskog paketa iz 2006, bili su neuspješni. Međutim, nakon niza presuda Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) – počev od one u poznatom predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* iz 2009. – koje su utvrdile da automatsko i apsolutno isključivanje građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijednog konstitutivnog naroda predstavlja grubo kršenje člana 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, potreba za izmjenom Dejtonskog ustava (vidi: Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke) sve je urgentnija, posebno u svjetlu činjenice da je implementacija spomenutih presuda uvjet za nastavak procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine (vidi: Bosna i Hercegovina i evropske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji).

Literatura:

Ademović, Nedim, Joseph, Marko, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Deklaracija prava čovjeka i građanina iz Ustava iz 1793.

Fira, Aleksandar. *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, Tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Novi Sad: SANU – Agencija Mir, 2002.

Jovičić, Miodrag. *Ustav i ustavnost*. Beograd: Službeni glasnik, 2006.

Kuzmanović, Rajko. *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*. Banja Luka: Pravni fakultet, 2004.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint, Aporije ustavnog sistema BiH*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 2021.

Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremeno izdanje*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, prečišćen tekst. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Steiner, Christian, et al. *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Trnka, Kasim. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, 2006.

Ustav Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (prečišćen tekst). Ustavni sud Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske sa amandmanima (prečišćen tekst). Narodna skupština Republike Srpske.

Za sve one koji proučavaju politiku Bosne i Hercegovine, ali i jugoistočne Europe, *Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH. Građani, Ustav, Europa* pokazat će se neprocjenjivim alatom, koji će istovremeno ponuditi sveobuhvatan i temeljit pregled političkih institucija i ustavnih praksi u zemlji.

Karlo Basta

Vanredni profesor politike i međunarodnih odnosa

Su-direktor Centra za ustavne promjene

Sveučilište u Edinburghu

This is a great resource for people who work in comparative politics and want to quickly understand how a specific mechanism or institution works in the Bosnian case. It also introduces to key legal debates in an accessible manner and provides a list of key works to consult further. The various authors and co-authors are all well-established scholars in their fields with ample experience in scientific research. That several entries are co-authored in different combinations increases the inclusivity and diversity aspect of this work and so also has symbolic traction.

Sean Mueller

Professor at the Institute of Political Studies

University of Lausanne

