

DOI 10.51558/2490-3647.2021.6.3.323

UDK 342.41:323.11

Primljeno: 02. 06. 2021.

Izvorni naučni rad
Original scientific paper

Dženeta Omerdić

PRINCIP KONSTITUTIVNOSTI NARODA: PREPREKA OSTVARENJU NARODNOG SUVERENITETA U BOSNI I HERCEGOVINI?

Stepen demokratičnosti jedne države, kao i njena sposobnost da realizuje unutrašnji i vanjski suverenitet, u potpunosti zavisi od toga *da li i u kojoj mjeri* vlast pripada narodu i da li proizlazi iz naroda. Narodni suverenitet predstavlja suštinski, *konstitutivni*, element savremenih demokratskih država od kojeg zavisi i stepen efikasnosti u izvršavanju preuzetih međunarodnih (i nacionalnih) obaveza. Pravnu prirodu bosanskohercegovačkog društva determiniše postojanje konstitutivnih naroda koji su “uzurpirali” cjelokupan proces odlučivanja, što je u konačnici rezultiralo presudama Evropskog suda za ljudska prava kojima je utvrđeno kršenje odredbi međunarodnog (i nacionalnog) prava.

Da li i u kojoj mjeri narod vrši vlast, najbolje se može spoznati kroz analizu rada najviših suverenih organa vlasti. S tim u vezi, kada je u pitanju implementacija narodnog suvereniteta u “postdejtonskoj” Bosni i Hercegovini, nužno je sagledati normativna rješenja kojima se bosanskohercegovačkim građanima o(ne)mogućava da učestvuju u vršenju legislativne djelatnosti. U radu su analizirane ustavne odredbe s ciljem ukazivanja na prepreke kojima se onemogućava dosljedna implementacija principa vladavine prava u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: konstitutivnost naroda; narodni suverenitet; vladavina prava, Bosna i Hercegovina; diskriminacija

UVOD

Kao država unutar čijih granica žive pripadnici različitih etničkih grupa, Bosna i Hercegovina je suočena sa posebnim izazovom: uspostavljanjem odnosa povjerenja, saradnje i stabilnosti među postojećim kolektivitetima čiji su interesi i ciljevi nerijetko suprotstavljeni. Nesporno je da bosanskohercegovačko savremeno društvo predstavlja pluralističko društvo¹ – društvo sastavljeno od različitih grupa, pri čemu niti jedna od njih nema apsolutnu moć. S tim u vezi, kao država, Bosna i Hercegovina je ujedno zajednica građana, ali i „zajednica zajednica“, i u njoj se, kao takvoj, egzistiraju različiti oblici društvenog organizovanja koji predstavljaju posrednike između individue (građanina) i državnih organa vlasti. Pravnu prirodu savremenog bosanskohercegovačkog multikulturnog društva determinira postojanje „konstitutivnih naroda“, te njihov primat u odnosu na individu, čime se primarni subjekat odlučivanja – bosanskohercegovački građanin – marginalizira, te mu se onemogućava uživanje garantovanih ljudskih prava i sloboda. Bitno je apostrofirati da marginaliziranje i diskriminiranje bosanskohercegovačkog građanina ne predstavlja višestoljetnu praksu, nego je posljedica ustavnih normativnih rješenja koja su uslijedila kao kompromis nakon ratnih dešavanja u periodu od 1992-1995. Naime, od 1992. pa do danas favoriziranje religijskih i kulturno-etničkih kolektiviteta u bosanskohercegovačkom društvu dovelo je do eliminacije „dvije važne pretpostavke demokratije: slobode i prava pojedinca i zaštite manjina“ (Mirašćić 2009: 108). Odnosi prema manjinama, prema pripadnicima drugih etničkih zajednica, ali i prema pripadnicima vlastitog kolektiviteta, izuzetno su diskriminirajući. Politički programi i vođenje državne politike, općenito uzevši, ne odvijaju se kroz kompetenciju „najracionalnijih, nego najnacionalnijih“, pri čemu je društvo međuprostor između „bezvrijednosti pojedinca i svevrijednosti kolektiviteta“ (Mirić 1996: 133-162).

KONSTITUTIVNOST NARODA: PRIMARNA ODREDNICA BOSANSKOHERCEGOVAČKOG DRUŠTVA

S namjerom da se zaustavi agresija na Bosnu i Hercegovinu i da se stabilizuju prilike, kako u samoj Bosni i Hercegovini tako i u regionu, 14. decembra 1995. godine u

¹ Pluralna društva Furnivall je definisao kao društva koja su sastavljena od različitih segmenata koji su međusobno razdvojeni dubokim društvenim rascjepima, pri čemu se pojedinac identificira samo sa pojedinim segmentima, a ne sa društvom ili državom u cjelini. Prema Furnivallu, „Pluralno društvo je, u najstrožem smislu, smjesa (naroda) budući da se miješaju, ali ne i stapaju“ (prema Lijphart 1992: 24). Prema Sartorijevoj definiciji pluralizam predstavlja *vjerovanje u vrijednost različitosti* (1987: 92).

Parizu je potpisan Opći okvirni sporazum za mir Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum).² Zahvaljujući odredbama Dejtonskog sporazuma Bosna i Hercegovina, koja se sada sastoji od dva entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH)³ i Brčko Distrikta (ustanovljenog naknadnom arbitražom), dobila je i Ustav (Aneks 4), kojim je i kreiran današnji ustavno-pravni poredak (Miraščić 2012: 168-169).

Na temelju završne odredbe preambule Ustava koja glasi: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s Ostalim), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“, vidljivo je da se, za razliku od ranijeg ustavnog rješenja (čl. 2 Ustava iz 1974.⁴ koji je izmijenjen Amandmanom LX iz 1990. godine⁵), primat daje etničkom, a ne građanskom elementu, odnosno da multikulturno društvo

² Dejtonski mirovni sporazum rezultat je intenzivnih pregovora vođenih u novembru 1995. godine u američkoj vazduhoplovnoj bazi u gradu Dayton (Ohio). Potpisnici Mirovnog sporazuma bili su: predstavnici Bosne i Hercegovine, Hrvatske i SR Jugoslavije, te predstavnici Kontakt grupe, odnosno „kumovi“ (Francuska, Njemačka, Rusija, SAD i Velika Britanija). Dejtonski sporazum se sastoji od Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i 11 aneksa uz ovaj sporazum. Detaljnije vidjeti Dejtonski mirovni sporazum (1996).

³ Premda im je naglašeno „osigurana ravnopravnost“, subjektivitet Bosne i Hercegovine kao države nacije, odnosno njen unutrašnji i vanjski suverenitet, ne ugrožavaju bosanskohercegovački entiteti: Republika Srpska i Federacija BiH, kao njene administrativno-političke jedinice, jer nisu „u posljednjoj alineji preambule Ustava, određeni kao ustavotvorni subjekti“ (Trnka et al. 2009: 141). Odnos između države Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, kao administrativno-političkih jedinica, uređen je ustavnim odredbama koje se odnose na podjelu nadležnosti među njima. Poštujući princip pretpostavljene nadležnosti entiteta (čl. III tačka 3.), ustavnim odredbama utvrđene su isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (čl. III tačka 1.), nadležnosti entiteta (čl. III tačka 2.), kao i dodatne nadležnosti BiH (čl. III tačka 5.). Često se zaboravlja da 06. aprila 1992. godine, prilikom priznavanja Bosne i Hercegovine kao ravnopravne članice međunarodne zajednice, bosanskohercegovački entiteti nisu ni postojali nego su normativno uspostavljeni tek u Ustavu BiH u okviru Dejtonskog sporazuma. Primat države Bosne i Hercegovine nad njenim administrativno-političkim jedinicama (entitetima), kojima je na temelju ustavnih odredbi data široka autonomija, potvrđuju, među ostalim, čl. IX stav 3. Ustava BiH prema kojem „Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine“, a *ne entiteta*, kao i čl. VI tačka 3. Ustava BiH kojim se utvrđuje jurisdikcija Ustavnog suda BiH nad entitetima. S tim u vezi Ibrahimagić naglašava da se jurisdikcijom Ustavnog suda BiH potvrđuje „supremacija države Bosne i Hercegovine u odnosu na entitete. To je u slučaju kada mu bilo koji sud u BiH, od općinskog pa naviše, prosljedi neko ustavno pitanje, u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju ovisi njegova odluka, kompatibilan sa Ustavom BiH, sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda“ (2009: 450).

⁴ O strukturi bosanskohercegovačkog multikulturnog društva vođeno je računa i u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini (SR BiH). Tako se odredbama Ustava SRBiH iz 1974. godine razrađuju garancije nacionalne ravnopravnosti, odnosno uvode se principi *srazmjerne zastupljenosti naroda i narodnosti* u skupštinama, preciziraju se individualna prava i slobode, napušta se princip neposrednog izbora (uvodi se delegatski sistem) i dr. Detaljnije vidjeti u Miraščić (2012).

⁵ Za razliku od Hrvatske, Slovenije, Srbije i Makedonije, Bosna i Hercegovina nije pristupila donošenju novog Ustava, nego je u julu 1990. godine, usvajanjem 31 amandmana na Ustav iz 1974. godine u svoje državno uređenje unijela niz ključnih promjena. Naglašavajući da se suverenost Bosne i Hercegovine izvodi iz *građanske i nacionalne ravnopravnosti Muslimana, Srba i Hrvata*, kao i drugih naroda i narodnosti, zastupnici najvišeg republičkog zakonodavnog organa vlasti dodatno su apostrofirali i da su građani nosioci vlasti.

„dejtonske“ Bosne i Hercegovine karakteriše postojanje tzv. konstitutivnih naroda, s jedne strane, i tzv. nekonstitutivnih društvenih grupa, s druge strane. Drugim riječima, Bosna i Hercegovina predstavlja pluralno društvo koje se, za razliku od većine savremenih multikulturnih društava, sastoji od većeg broja etničkih i religijskih zajednica (pri čemu „glavnu ulogu“ u procesu društveno-političkog odlučivanja imaju tri etničke zajednice – konstitutivni narodi: Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kojima, na temelju važećih propisa, u savremenom ustavnom uređenju pripadaju određena prava, ovlasti i slobode), čiji su pripadnici naseljeni *na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine*. Upravo ovaj specifikum bosanskohercegovačkog multikulturnog društva ideju o etničko-teritorijalnoj federalizaciji Bosne i Hercegovine čini neodrživom, jer je nemoguće, i historijski neutemeljeno, teritorijalno razgraničiti pripadnike bilo kojeg bosanskohercegovačkog postojećeg kolektiviteta, budući da ni jedan od njih nema historijsko i tradicijsko ekskluzivno pravo na određeni dio državnog teritorija Bosne i Hercegovine.

2.1. Konstitutivnost naroda: pojmovno određenje

Etimološki, riječ „konstitutivan“ potiče od latinske riječi *constituo*, koja kao glagol znači: postaviti, urediti, osnovati, ustanoviti; dok kao imenica (*constitutio*) znači: unutrašnja struktura, uređenje, organizacija, ustav, zakon. U sintagmi „konstitutivnost naroda“ riječ *narod* se ne shvata kao *populus* (demos), odnosno zbir građana jedne države, nego se shvata kao *ethnos*, podrazumijevajući kolektivni identitet određene grupe (Vidjeti Trnka 2000: 49-50). U uslovima etničke izmiješanosti stanovništva veza između konstitutivnog naroda kao kolektiviteta i individue koja pripada tom kolektivitetu isključivo je *personalne prirode*, a ne teritorijalne.

Termin „konstitutivni narodi“ prvi put je upotrebljen u aktu kojim se Republika Srbija obratila Arbitražnoj komisiji Evropske zajednice⁶, devedesetih godina prošlog stoljeća direktno involvirane u proces rješavanja jugoslovenske krize, što je u konačnici i ubrzalo proces disolucije Jugoslavije. Upit koji je Republika Srbija uputila Komisiji glasio je: *Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine kao konstitutivan narod Jugoslavije uživa pravo na samoopredjeljenje?*⁷ Fokusirajući se

⁶ Kako bi riješila jugoslavensku krizu, Evropska zajednica donosi dva izuzetno značajna dokumenta: *Deklaraciju o kriterijima za priznavanje novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu i Deklaraciju o Jugoslaviji*. Ovom drugom Deklaracijom iznosi se spremnost Evropske zajednice i njenih država članica da priznaju sve jugoslavenske republike koje ispunjavaju postavljene zahtjeve (Detaljnije vidjeti Trnka 2000: 28).

⁷ U pravnoj i političkoj teorijskoj misli, i narodu se kao društvenoj grupi priznaje pravo na samoopredjeljenje, s tim da se pod ovim pravom podrazumijeva tzv. unutrašnje pravo, odnosno pravo koje pripadnici datog naroda

na međunarodno pravo i princip *uti possidetis iuris*, Komisija je konstatovala da svaki narod ima pravo na priznavanje kolektivnog identiteta, apostrofirajući neprikosновенost principa nepromjenljivosti državnih granica silom, čime je, zapravo, u Mišljenju broj 2⁸, odrično odgovorila na postavljeno srbijansko pitanje.

U bosanskohercegovačkom multikulturnom društvu pojam „konstitutivni“ se koristio u svim mirovnim pregovorima za Bosnu i Hercegovinu (od Kutiljerovog mirovnog plana iz 1992. pa sve do Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu iz 1995)⁹, no status ustavne kategorije, načelo konstitutivnosti naroda, zahvaljujući odredbama Ustava FBiH, dobio je tek 1994. godine. S obzirom na specifičnost termina „konstitutivni narodi“, prilikom određivanja njegovog značaja nužno je voditi računa o tome da se radi o:

1. „kolektivnom *nacionalnom* pravu u Ustavu¹⁰ izričito pobrojanih *naroda*“ (Trnka 2004: 19);

posjeduju unutar granica jednog državnopravnog poretka. Pravom naroda na samoopredjeljenje (samoodređenje) pripadnicima narodnih grupa se omogućava da uživaju pravo na kulturnu autonomiju, te da učestvuju u procesu donošenja političkih odluka. Ovako shvaćeno pravo naroda na samoopredjeljenje garantuje zaštitu priпадnicima narodnih manjina, te kao takvo ni u kom slučaju ne podrazumijeva „principijelno pravo na odvajanje od jedne države“ (Altermatt 1997: 57).

⁸ U Mišljenju broj 2, kako navodi Trnka, korišten je termin „konstitutivna grupa“, a ne „konstitutivan narod“. Međutim, uslijed (ne)spretnog prijevoda sa francuskog jezika, termin konstitutivan je, u manjem ili većem obimu, postao sastavni element svih pregovora koji su prethodili Dejtonskom sporazumu.

⁹ Prikaza radi, Kutiljerov plan podrazumijevao je definisanje Bosne i Hercegovine u postojećim državnim granicama sastavljenu od tri *konstitutivne* jedinice zasnovane na nacionalnom principu. Za razliku od Kutiljerovog, Vance-Owenov plan nije bio baziran na etničkim podjelama, nego se predlagalo rješenje temeljem kojeg bi Bosna i Hercegovina bila podijeljena na 10 provincija koje ne bi sadržavale obilježja *konstitutivnih* naroda. Owen-Stoltenbergov plan predviđao je ukidanje bosanskohercegovačke državnosti i formiranje tri nacionalne *konstitutivne* republike koje bi značile teritorijalizaciju postojećih konstitutivnih naroda (Detaljnije vidjeti Trnka 2000).

¹⁰ Ustavni sud BiH je 2000. godine donio Odluku prema kojoj su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni narodi i to na nivou oba entiteta. Međutim, do 2002. godine entiteti nisu izvršili neophodne izmjene svojih ustava, stoga je intervenisao Visoki predstavnik u BiH i nametnuo amandmane na ustave. „Ustavne promjene u Republici Srpskoj učinjene su putem 121 amandmana, dok je na Ustav FBiH uloženo 108 amandmana. Tako je i prvobitni čl. 1 Ustava FBiH, objavljen u Službenim novinama FBiH, br 1/94 (od 21. 07. 1994.), koji je glasio: *Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima. Odluke o ustavnom statusu teritorije Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim srpskim stanovništvom bit će donesene u toku pregovora o miru na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.*, zamijenjen je, najprije Amandmanom III (Službene novine FBiH, br:13/97, od 02. 06. 1997.), a zatim Amandmanom XXVIII (Službene novine FBiH, br:16/02, od 28. 04. 2002.) tako da sadašnji čl. 1 Ustava FBiH glasi: *Federacija Bosne i Hercegovine je jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine i ima svu vlast, nadležnost i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu date u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine. Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju Federaciju Bosne i Hercegovine, definisanu Aneksom II Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.*“ (Mirašić 2009: 112)

2. pravu užem od suverenosti i širem od individualnih prava na nacionalni identitet i ravnopravnost, koje se, kao takvo, ne može realizovati izolovano i neovisno od prava drugih konstitutivnih naroda, i pravu koje ne može voditi ka teritorijalizaciji konstitutivnih naroda (Mirašćić 2009, Mirašćić 2012);
3. pravu koje uključuje sistem institucionalnih i proceduralnih garancija za zaštitu ravnopravnosti svih konstitutivnih naroda, bez obzira na njihovu procentualnu zastupljenost u strukturi stanovništva;
4. pravu koje je mnogo šire od prava nekonstitutivnih naroda, pa je samim tim u odnosu na nacionalne manjine (i ostale) diskriminirajuće;
5. pravu čija primjena ima opravdanje sve dok se ne uspostave ekonomski, socijalni, politički, kulturni i drugi uslovi za ostvarivanje međunarodnih standarda ljudskih sloboda i prava. (Detaljnije vidjeti Trnka 2004: 19)

Pravilno poimanje termina: *narod, nacija, etnička zajednica* doprinosi boljem i potpunijem razumijevanju principa konstitutivnosti naroda, a samim tim i ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, stoga ćemo u dijelu rada koji slijedi prezentirati temeljne odrednice navedenih pojmova.

2.1.1. Narod, nacija, etnička zajednica: temeljne pojmovne odrednice

Kada se govori o ovim društvenim formama, često se čuju termini poput: „državna nacija“, „državni narod“, „politički narod“, „kulturna nacija“, „etničke zajednice“, *demos*, *ethnos* i dr., što dovodi do polisemije i nesporazuma u razumijevanju nacionalnih, ali i regionalnih i međudržavnih odnosa.¹¹

Pojmovi *narod* i *nacija* izazivaju brojne rasprave u pravnoj i političkoj teoriji, a postoji i znatan broj njihovih definicija. Tako se npr. *narod* određuje kao „specifična kategorija pripadnika jedne etničke zajednice koju povezuju teritorij, jezik, kulturne vrijednosti, običaji, religija, ista prošlost, prati osjećaj i svijest o samosvojnosti i posebnosti te snažno uvjerenje da bi svi pripadnici trebali živjeti u istoj državnoj zajednici“ (Pravni leksikon 2007: 785), čime je, u pojmovnom smislu, termin *narod* veoma približen terminu *nacija*. Slijedi, međutim, zaključak da „na putu političke samostalnosti i državnosti narod nije nacija u pravom smislu riječi i najčešće prethodi

¹¹ Na bosanskohercegovačkoj naučnoj (i političkoj) sceni tvrdnja da nacija treba biti shvaćena kao zajednica državljana, odnosno kao *demos*, a narod kao kulturna zajednica (*ethnos*) izaziva negodovanja svih onih koji se protive ideji o bosanskohercegovačkoj naciji. Shvatanjem nacije kao demosa favorizuje se „voluntarističko, subjektivno-političko i državotvorno shvatanje nacije“, pri čemu je stvaranje nacije „*akt volje* samog suverena, naroda“ (Šarčević 2009: 28-29).

formiranju nacije“ (Ibid.). Kada se govori o narodu i naciji, mora se imati u vidu da postoje različiti aspekti njihovog razumijevanja. Tako se govori o *zapadnom* – državnompravnom pristupu i *istočnom* – kulturno-biološkom pristupu. Pristalice zapadne državnopravne teorije naglašavaju da je nacija¹² shvaćena kao „državni narod“. Prema ovom teorijskom pravcu nacija ne predstavlja ništa drugo nego „zajednicu državljana“.¹³

U modernim državama nacijama, s obzirom na visok stepen heterogenosti stanovništva, pored individue i nacije, nužno je pažnju posvetiti i etničkim grupama odnosno etnicitetima kao važnim subjektima koji predstavljaju nosioce određenih prava, ovlasti i obaveza. Etniciteti¹⁴, odnosno etnije (*ethnie*) predstavljaju društvene grupe, koje, naročito kada je riječ o procesu artikulacije identiteta individue, pa samim tim i njenog položaja, imaju važnu ulogu i u savremenim multikulturnim društvima.

Prema Van Dykeu, pod etničkim zajednicama kao posebnim grupama koje predstavljaju nosioce određenih (specifičnih) prava i obaveza, podrazumijevaju se „grupe osoba, dominantno zajedničkog porekla, koje misle da kolektivno poseduju zasebni identitet zasnovan na rasi ili na zajedničkim kulturnim karakteristikama

¹² Termin *nacija*, odnosno njeno moderno značenje koje se danas koristi u pravnoj i političkoj teoriji, relativno je novijeg datuma, te mu kao takvom pravni i politički teoretičari, historičari i sociolozi pristupaju sa različitih aspekata, nastojeći kreirati „vlastitu definiciju“, što govori o tome da je danas nemoguće formulisati univerzalnu definiciju nacije. Naime, prvobitno se značenje ovog termina vezivalo za mjesto rođenja, odnosno za „geografsku podjelu među studentima na univerzitetima i kardinalima u konklavu za izbor papa“ (Čavoški, Vasić 2006: 161), da bi se tek polovinom XV stoljeća polako počela nazirati osnova modernog značenja pojma nacija.

¹³ Tako npr., Esad Zgodić, kada govori o naciji, koristi dva termina: „etnonacija“ i „politička nacija“, pri čemu pod etnonacijom podrazumijeva „zajednicu *krvi, tla i historije*“, odnosno podrazumijeva zajednicu koja je prošla kroz *čistu etnogenezu*, te kao takva i jeste *arhajska etnički jednorodna nacija* (Zgodić 2009: 142), dok „političku naciju“ određuje kao naciju državljana, odnosno kao dinamičku ukupnost „državljana koji bivstuju unutar ove ili one državne teritorije, djelaju po univerzalnim i jedinstvenim zakonima države (...), prihvataju i prakticiraju *ustavni patriotizam*, i sl.“ (Ibid.). Razlikujući etnonaciju i političku naciju Zgodić apostrofira i specifičnosti vezane za pojavu pluralnih, odnosno multietničkih društava, unutar kojih se javlja tzv. podvojena pripadnost pojedinca. Naime, on je sa jedne strane subjektivnim elementima vezan za dati etnicitet, dok je državljanskom vezom vezan za političku naciju.

¹⁴ Etnicitet je postao posebno zanimljiv za protagoniste pravne i političke teorijske misli, kao i druge istraživače koji su analizirali moderna multikulturna društva i odnose unutar njih, onog trenutka kada se pojam rase pokazao naučno spornim. Stoga je bilo nužno uvesti novi koncept kojim bi se obuhvatilo položaj autohtonih (neevropskih) naroda, imigranata na području SAD-a (a kasnije i na području mnogih evropskih zemalja), kao i položaj manjinskih grupa unutar određene države-nacije. Etničke grupe, općenito uzevši, „počivaju na zajedničkom podrijetlu, pratećem zajedničkom historijskom iskustvu, te simboličkim oznakama identiteta, dok su rasne grupe određene pretpostavljenim fizičkim ili biološkim razlikama“ (Mesić 2006: 275). Međutim, na račun zagovornika ovog stanovišta adresirane su kritike koje se odnose na činjenicu da pripadnici određenih rasnih grupa posjeduju zajedničke karakteristike koje su podvedene pod obilježja etničkih grupa, te da se, s druge strane, kod pripadnika određenih etniciteta uočavaju fizičke sličnosti. Također se problematičnom smatra tvrdnja da se, za razliku od etničkih, rasne grupe klasificiraju na temelju razlika u ekonomskoj ili političkoj moći, odnosno njihovim težnjama za ostvarenjem istih (Detaljnije vidjeti Mirašić 2012).

(obično jezik i religija); ta grupa može se (ali i ne mora) prema sebi odnositi kao prema naciji, kategoriji koja implicira političku autonomiju ili nezavisnost“ (1995; u Divjak 2002: 168). Jednu od osnovnih specifičnih karakteristika etničkih zajednica, kako to Van Dyke naglašava, predstavlja činjenica da one, za razliku od korporacija, „nisu stvorene zakonom ili pomoću države“ (Ibid. 170).

Raspravljajući o pojmu etniciteta Altermatt (1997) je na stanovištu da se etničke grupe mogu posmatrati kao proizvod prirodnog djelovanja, odnosno kao kolektiviteti nastali uticajem bioloških faktora, te da se, također, mogu posmatrati i kao proizvod modernizma, odnosno rezultat djelovanja kulturnih, jezičnih, historijskih i drugih faktora koji nisu produkt prirode nego ljudske volje i ljudskog djelanja.¹⁵ Pojedini teoretičari nastoje da pronađu odgovor na pitanje: *Kada i pod kojim uslovima etnicitet stvara naciju?* S tim u vezi Hastings ističe da etniciteti prerastaju u nacije „ili u integralne dijelove izvjesne nacije na onoj točki kada njihovo duhovno stvaralaštvo preraste iz usmenoga u pisano u toj mjeri da se može iskoristiti za literarnu produkciju“¹⁶ (2003:22). Isti autor smatra da je nacija zajednica koja može biti stvorena od jednog ili više etniciteta i koja je, kao takva, determinisana historijskim i kulturnim identitetom i kontinuitetom, kao i težnjom da predstavlja primarnog nosioca suvereniteta, odnosno subjekta *koji* i u *čije* ime se vrši vlast na određenom teritoriju. Anthony Smith odgovor na pitanje transformacije etniciteta u naciju povezuje sa procesima modernizacije, raspadom feudalizma, pojavom kapitalizma i nastankom država nacija kao novog oblika identitetskog legitimiranja koje se ogleda u svojim pet osnovnih obilježja: 1. povijesni teritorij, 2. zajednički mitovi i historijska sjećanja, 3. zajednička masovna, javna kultura, 4. zajednička zakonska prava i dužnosti svih pripadnika nacije, 5. zajednička ekonomija, s teritorijalnom mobilnosti pripadnika nacije (2010: 30).

2.2. Princip konstitutivnosti naroda: normativni i institucionalni aspekt

Ustavnim normama konstitutivnim narodima omogućava se da učestvuju u procesu donošenja političkih odluka, na način da je *de iure* onemogućena majorizacija bilo kojeg od tri konstitutivna naroda, odnosno institucionalna prevlast jedne etničke zajednice nad preostale dvije. Naime, ustavnim normama se konstitutivnim narodima,

¹⁵ Prema Altermattu, „etnička grupa posjeduje socijalnu koheziju, pošto su njeni članovi međusobno povezani specifičnim elementima kulture, religije, jezika i običaja, a u nekim slučajevima razvili su jaku povezanost sa teritorijem i zemljom predaka. Etnicitet se korijeni u zajedničkim mitovima, sjećanjima, vrijednostima i simbolima u jednom ansamblu koji se proizvodi socijalno i koji se stalno mijenja“ (1997: 36).

¹⁶ Zanimljiva je i Hastingsova tvrdnja da „govorni jezik pripada etnicitetu, a pisani naciji“ (2003: 29).

između ostalog, garantuje *proporcionalna* i *paritetna* zastupljenost na svim državnim nivoima vlasti i u svim značajnijim političkim institucijama, te im je omogućeno da se na svim nivoima vlasti pozovu na primjenu veta.

Ustav Bosne i Hercegovine potpunu ravnopravnost konstitutivnih naroda osigurava njihovim paritetnim predstavljanjem u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i u drugim institucijama za koje je to ustavnim odredbama predviđeno, te proporcionalnom zastupljenošću imenovanih funkcionera u institucijama Bosne i Hercegovine, kao i na svim drugim nivoima javne vlasti. Međutim, implementacija važećih ustavnih odredbi ukazuje na zloupotrebu postojećih mehanizama, a o čemu će biti govora u dijelu rada koji slijedi.

2.2.1. Predstavljenoost konstitutivnih naroda u državnom legislativnom organu vlasti

U većini savremenih demokratskih država koje imaju dvodoman ustavno-zakonodavni organ vlasti, gornji dom predstavlja federalne jedinice, dok donji dom predstavlja dom građana.¹⁷ Naime, prilikom izbora poslanika/predstavnika za dom građana potpuno je nevažno kojoj društvenoj grupi (kolektivitetu) pripadaju građani – birači, jer oni biraju svoje *građanske* predstavnike, dok njihove kolektivne interese (interese koje imaju kao pripadnici određenih nacionalnih, etničkih ili jezičkih zajednica, ili pripadnici određene federalne jedinice) zastupaju predstavnici (delegati) u gornjem domu zakonodavnog organa vlasti. Međutim, ova teorijsko-pravna i normativna rješenja nisu našla svoju primjenu u Bosni i Hercegovini. Naime, najviši organ legislativne (zakonodavne) vlasti u Bosni i Hercegovini je Parlamentarna skupština BiH¹⁸ koja se, na temelju člana IV Ustava BiH, sastoji od dva doma: Predstavničkog doma i Doma naroda. Donji – **Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH** – prema čl. IV tačka 2., sastoji se od 42 zastupnika, te predstavlja “zbir delegacija entiteta, s obzirom na brojčani odnos 2:1, ‘u korist’ Federacije Bosne i Hercegovine”¹⁹ (Pobrić 2000: 262). Od 28 članova iz FBiH, 21 se bira iz višečlanih

¹⁷ Vidjeti analizu ustavnih normativnih rješenja u Kraljevini Belgiji, Švicarskoj Konfederaciji i Kraljevini Nizozemskoj u Mirašćić (2012).

¹⁸ Prema tvrdnjama Trnke, „ustavna rješenja o ovoj državnoj instituciji, kao i brojna druga rješenja, uvažavaju neke demokratske standarde (politički pluralizam, neposredni izbor poslanika u Predstavničkom domu), ali sadrže i niz specifičnih rješenja koja se ne mogu sresti u komparativnom ustavnom pravu, niti su u skladu sa međunarodnim demokratskim standardima. To je rezultat političkih kompromisa postignutih na pregovorima o zaključivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Daytonski sporazum)“ (2009: 39).

¹⁹ Na osnovu čl. IV tačka 2 Ustava BiH, kojim se određuje da se „Predstavnički dom sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorija Republike Srpske.“, jasno se vidi da se izbor poslanika veže za njihovu entitetsku pripadnost.

izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, dok 7 članova dolazi tzv. kompenzacijskim mandatima. Kada je riječ o članovima sa teritorije RS-a, njih 9 se bira iz višechlanih izbornih jedinica, a 5 temeljem kompenzacijskih mandata.²⁰

Za razliku od Predstavničkog doma, **Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH** je predstavništvo tri konstitutivna naroda. Čl. IV tačka 1 određeno je da se Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastoji od 15 delegata, “od kojih su dvije trećine iz Federacije (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).”²¹ Delegate Doma naroda biraju entitetski parlamenti i to na način da bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH biraju 5 delegata u ovaj Dom PS BiH, dok 5 delegata iz reda hrvatskog konstitutivnog naroda biraju hrvatski delegati iz Doma naroda Parlamenta FBiH. Pet srpskih delegata bira Narodna skupština RS-a.

Nastojeći da osigura načelo jednakopravnosti konstitutivnih naroda u gornjem domu Parlamentarne skupštine BiH, ustavotvorac ipak nije uspio u svojoj nakani jer upravo ovim ustavnim rješenjem pripadnici konstitutivnih naroda onemogućeni su da u potpunosti ostvaruju svoje aktivno i pasivno biračko pravo (Srbi iz FBiH, kao i Bošnjaci i Hrvati iz RS-a u Domu naroda nemaju svoje predstavnike), dok su pripadnici nacionalnih manjina, zajedno sa građanima koji se ne žele etnički izjašnjavati u potpunosti isključeni. U prilog ovoj tvrdnji su i recentne presude Evropskog suda za ljudska prava kojima je, između ostalog, utvrđena diskriminacija apelanata kojima je onemogućeno da uživaju aktivno i pasivno biračko pravo.

Nadalje, izbor delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao i izbor članova Predsjedništva BiH, predstavlja direktno kršenje odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a što je u više navrata potvrdio i Evropski sud za ljudska prava u Strasbourg. Prva presuda kojom je potvrđeno kršenje Konvencije jeste presuda *Sejdić i Finci v. BiH*²², kojom je apostrofirano da je onemogućeno svim građanima BiH da slobodno i u potpunosti uživaju temeljna ljudska prava i slobode koje im, na osnovu odredaba međunarodnog i domaćeg prava, pripadaju. Pored pomenute presude, Evropski sud je i u slučajevima: *Zorić v. BiH* (3681/06 od 15.7.2014.), *Pilav v. BiH* (41939/07 od 09.6.2016.), *Šlaku v. BiH* (56666/12 od 26.5.2016.) i *Pudarić v. BiH* (55799/18 od 08.12.2020.), potvrdio ranije izrečeni stav, te je, između ostalog, utvrdio i nepostojanje objektivnog i razumnog

²⁰ Na kompenzacijske mandate imaju pravo samo političke stranke i koalicije. Detaljnije vidjeti Izborni zakon BiH.

²¹ S ciljem osiguranja načela jednakopravnosti, odnosno konstitutivnosti sva tri naroda u BiH, Ustavom BiH [čl. IV tačka 3.e) i f)] određen je i postupak koji se primjenjuje u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata smatra da određeno pitanje ugrožava njihov vitalni nacionalni interes, a o čemu će biti riječi u dijelu rada koji slijedi.

²² Detaljnije vidjeti presudu *Sejdić i Finci v. BiH* od 22. 12. 2009. godine, dostupnu na: <http://echr.coe.int>.

opravdanja za onemogućavanje apelantima da realiziraju garantovano biračko pravo. Posebno je zanimljiv stav Suda u slučaju *Zornić v. BiH* (tač. 40) kojim je apostrofirano da neispunjavanje međunarodne obaveze, odnosno utvrđeni propust Bosne i Hercegovine, ne predstavlja otežavajuću okolnost nego da je riječ o kršenju kojim se ugrožava učinkovitost mehanizma Konvencije.²³

2.2.2. Predstavljenost konstitutivnih naroda u entitetskim legislativnim organima vlasti

Na nivou bosanskohercegovačkih entiteta zakonodavnu vlast vrše: **Parlament FBiH**, čija se nadležnost odnosi na teritorij FBiH, i **Narodna skupština RS-a** koja djeluje na području Republike Srpske. Na temelju odredaba Ustava FBiH, zakonodavnu vlast vrši **Parlament FBiH** koji se sastoji od dva doma: Zastupničkog doma i Doma naroda. **Zastupnički dom Parlamenta FBiH** predstavlja donji dom koji se sastoji od 98 poslanika²⁴, izabranih od strane građana FBiH. Bez obzira što bi, sa teoretsko-pravnog aspekta, ovaj dom Parlamenta FBiH trebao u potpunosti da predstavlja građane FBiH, kao primarne političke subjekte, Amandmanom XXXII na Ustav FBiH primat je dat bosanskohercegovačkim kolektivitetima, odnosno konstitutivnim narodima, čime je principu narodnog suvereniteta dat supsidijaran značaj.²⁵

Dom naroda Parlamenta FBiH, kao njegov gornji dom, ne sastoji se od jednakog broja delegata svih 10 kantona, koliko ih ulazi u sastav Federacije BiH, nego se unutar njega preferiraju interesi *kolektiviteta*. Na temelju Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda²⁶ načinjene su značajne promjene kako u sastavu i načinu izbora članova, tako i u procesu odlučivanja u Domu naroda FBiH. Naime, u odnosu na ranija rješenja, prema kojima se ovaj dom sastojao od delegata iz reda Bošnjaka i Hrvata, kao i pripadnika iz reda ostalih naroda, danas u sastav ovog doma ulaze predstavnici sva tri konstitutivna naroda i to po 17 delegata iz reda svakog naroda, te 7 delegata iz reda Ostalih.²⁷ Prilikom izbora delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH kombinuju se principi kantonalnog i etničkog predstavljanja, što podrazumijeva obavezu da se delegati biraju iz reda kantonalnih zakonodavnih organa vlasti, te da *etnička* struktura izabranih delegata u što većem procentu odgovara *etničkoj* strukturi

²³ *Zornić v. BiH* (3681/06 od 15.7.2014.)

²⁴ Amandmanom XXXII (Službene novine FBiH br.16/02) na Ustav FBiH smanjen je broj poslanika Predstavničkog doma sa 140 na 98.

²⁵ Amandmanom XXXII (Službene novine FBiH br.16/02) je određeno da „najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Zastupničkom domu Federacija Bosne i Hercegovine“.

²⁶ Detaljnije vidjeti f. n. 13

²⁷ Amandman XXXIII (Službene novine FBiH br.16/02)

stanovništva datog kantona (Detaljnije vidjeti Mirašić 2009: 124). Međutim, normativne odredbe koje su u ustavni sistem FBiH unesene putem Amandmana XXXIV (Službene novine FBiH br. 16/02) nisu se u praksi pokazale dovoljno efikasnim i primjenljivim. Naime, uprkos odredbi da *delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju poslanici iz tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona...*, ipak se nije pronašlo rješenje za popunu određenog broja delegatskih mjesta u Parlamentu rezerviranih za pripadnike konstitutivnih naroda, jer na kantonalnim nivoima (na izborima) *ne prolazi dovoljno predstavnika* nekog konstitutivnog naroda, pa stoga u gotovo svakom parlamentarnom sazivu broj od 17 delegata ostaje nepopunjen.

Za razliku od zakonodavnog organa većeg bosanskohercegovačkog entiteta, **Narodna skupština RS-a**, kao najviši predstavnik entitetske zakonodavne vlasti na teritoriji Republike Srpske jednodomna je i sastoji se od 83 poslanika, koji se biraju neposrednim izborom građana. Odlukama Visokog predstavnika 2002. godine propisano je da u sastavu Narodne skupštine moraju biti zastupljena najmanje po četiri zastupnika iz reda sva tri konstitutivna naroda. Intervencijom Visokog predstavnika 2002. godine uvodi se i tzv. **Vijeće naroda RS-a**, koje nema status donjeg skupštinskog doma, nego se njegova funkcija svodi na odlučivanje o pitanjima koja se tiču vitalnih nacionalnih interesa. Posebno je važno naglasiti da je Amandmanom LXXVIII na Ustav RS-a iz 1992. određeno da se Vijeće naroda sastoji od 30 delegata (po 8 iz reda sva tri konstitutivna naroda i 6 iz reda Ostalih).²⁸

2.2.3. Predstavljenoost konstitutivnih naroda u državnim egzekutivnim organima vlasti

Najviši organi egzekutivne (izvršne) vlasti na teritoriji Bosne i Hercegovine su: **Predsjedništvo Bosne i Hercegovine** i **Vijeće ministara Bosne i Hercegovine**.

Na osnovu čl. V Ustava BiH „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske“. Kao kolektivni šef države i nosilac izvršne vlasti u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine prema svom sastavu i načinu odlučivanja izražava i osigurava interese i ravnopravnost konstitutivnih naroda

²⁸ Prema Ustavu RS-a delegati Vijeća naroda biraju se iz reda poslanika Narodne skupštine koji, zapravo, konstituišu narodne klubove Srba, Hrvata i Bošnjaka. Ukoliko među poslanicima ne bude 8 predstavnika konstitutivnog naroda onda će klub tog konstitutivnog naroda birati onoliko delegata koliko taj klub stvarno ima članova.

– kolektiviteta (ali i entiteta!)²⁹, te time u potpunosti zanemaruje pravo građanina Bosne i Hercegovine, što predstavlja eklatantno kršenje odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, a što je i potvrđeno pomenutim presudama Evropskog suda za ljudska prava. Naime, na temelju odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, koja je sastavni dio našeg pravnog sistema, garantuje se aktivno i pasivno biračko pravo građanima jedne države na cijelom njenom prostoru, dok čl. V Ustava BiH oduzima aktivno i pasivno pravo Srbima u FBiH i Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj, na način da Srbinu u FBiH onemogućava da se kandiduje za srpskog člana Predsjedništva i/ili da glasa za svog člana Predsjedništva, jer se on bira iz reda srpskog naroda u RS-u. Ista je situacija i sa Bošnjacima i Hrvatima u RS-u: bošnjački, odnosno hrvatski član Predsjedništva dolazi iz FBiH, tako da niti jedan pripadnik ovih konstitutivnih naroda koji živi u RS-u nema mogućnosti da u potpunosti realizuje svoje aktivno i pasivno biračko pravo³⁰. Navedenim ustavnim odredbama se omogućava tzv. parcijalna zastupljenost konstitutivnih naroda, jer kako je naglašeno, ovisno o njihovoj vezanosti za određeni dio državnog teritorija³¹ Bosne i Hercegovine, pojedinim, ili preciznije rečeno, privilegovanim pripadnicima konstitutivnih naroda omogućava se realizacija temeljnih političkih prava, dok se pripadnicima Ostalih onemogućava da prilikom izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine (kao i članova Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine) realizuju/uživaju aktivno i pasivno biračko pravo.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, zajedno sa Predsjedništvom Bosne i Hercegovine, predstavlja najviši organ izvršne vlasti na teritoriji Bosne i Hercegovine.

²⁹ Ustavna garancija potpune (kolektivne) ravnopravnosti pruža se i osiguravanjem konsenzualnog odlučivanja o određenim pitanjima, naravno u onim situacijama kada to Ustav predviđa. I u procesu odlučivanja Predsjedništva BiH osigurana je ravnopravnost interesa sva tri konstitutivna naroda, jer se odluke, koje se tiču pitanja koja proizilaze iz čl. V (3) tačke (a) do (e), donose *konsenzusom*. Međutim, ukoliko se ne uspije postići konsenzus, odluka se može donijeti i većinom glasova, i tada, na osnovu čl. V tačke 2.d) Ustava BiH, „Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa njene teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski član. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka“. U ovom slučaju se, dakle, radi o zaštiti vitalnog interesa *entiteta*, a ne o vitalnom nacionalnom interesu.

³⁰ Ovakvim normiranjem izbora članova Predsjedništva krše se i odredbe Ustava BiH (čl. II tačka 3. i 4.), koje govore o ljudskim pravima i slobodama, kao i o zabrani diskriminacije po bilo kom osnovu.

³¹ O nemogućnosti realizacije aktivnog i pasivnog biračkog prava na području Grada Mostara vidjeti u Omerdić, Halilović (2020).

Na ovaj organ izvršne vlasti, pored čl. V tačka 4. Ustava BiH kojim su data samo „osnovna sistematska rješenja o položaju i nadležnostima ovog organa“, odnose se još i čl. VIII Ustava BiH kojim se reguliše finansiranje institucija Bosne i Hercegovine, kao i opće odredbe iz čl. IX Ustava BiH. Premda se formalno ne zove *vlada*, ovaj izvršni organ vlasti ima obilježja koja su svojstvena većini savremenih vlada u parlamentarnim demokratijama: predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine; imenovanje predsjedavajućeg potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine, čime se izražava saglasnost parlamentarne većine; predsjedavajući ima mandat da predloži ministre i njihove zamjenike koji nakon odobravanja Predstavničkog doma stupaju na dužnost; Vijeće ministara odgovara Parlamentarnoj skupštini, koja mu, na prijedlog Predsjedništva BiH, može izglasati nepovjerenje.³²

Ustavnim odredbama se ne predviđa broj ministara koji ulaze u sastav Vijeća ministara, ali Zakon o Vijeću ministara BiH (Službeni glasnik BiH br. 38/02) u čl. 5 nabraja 9 resornih ministara koja sačinjavaju ovaj organ izvršne vlasti, da bi se Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara (Službeni glasnik BiH br. 42/03) naknadno uvela funkcija ministra odbrane, čime je uspostavljeno i deseto ministarstvo. Prema čl. V tačka 4.b) Ustava BiH „najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije“, pri čemu se ne navodi izričito u kojem omjeru konstitutivni narodi iz FBiH, odnosno Republike Srpske, moraju biti zastupljeni u Vijeću ministara. Međutim, čl. 6 st.1 Zakona o Vijeću ministara BiH određuje se da će se u sastavu Vijeće ministara „osigurati jednaka (paritetna) zastupljenost konstitutivnih naroda BiH“³³ (Mirašćić 2009: 118).

2.2.4. Predstavljenost konstitutivnih naroda u entitetskim egzekutivnim organima vlasti

Na nivou Federacije BiH izvršnu vlast vrše **Predsjednik i potpredsjednici FBiH**, te **Vlada FBiH**³⁴, dok na teritoriju manjeg bosanskohercegovačkog entiteta egzekutivnu vlast vrše **Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske**, kao i **Vlada RS**.

³² Premda Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, ipak ovaj izvršni organ vlasti mora uživati povjerenje oba doma Parlamentarne skupštine.

³³ Čl. 6 st.1 Zakona o Vijeću ministara (Službeni glasnik BiH br.: 38/02, 42/03)

³⁴ Na nivou kantona izvršnu vlast vrše kantonalne vlade u čijem sastavu su, prema ustavnim odredbama, konstitutivni narodi i pripadnici ostalih proporcionalno zastupljeni. Ova zastupljenost treba da odražava posljednji popis stanovništva.

Na temelju člana IV. B.1. Ustava FBiH „Predsjednik Federacije predstavlja i zastupa Federaciju i šef je federalne izvršne vlasti. Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim ustavom“. Ovakvo ustavno rješenje rezultat je ranije pomenute Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Predsjednika i potpredsjednike FBiH ne biraju građani putem neposrednih izbora, nego ih bira Parlament Federacije.³⁵

Sve dok Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu nije donio odluke koje osiguravaju provođenje Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, ustavne odredbe nisu predviđale niti broj članova, niti nacionalni sastav *Vlade FBiH*. Međutim, danas je etnički sastav vlade FBiH normiran na način da se određuje da, pored premijera/predsjednika, Vladu moraju sačinjavati „osam ministara iz reda bošnjačkog, pet ministara iz reda hrvatskog i tri ministra iz reda srpskog naroda. Jednog ministra iz reda ostalih može imenovati premijer/predsjednik Vlade iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda“.³⁶ Predsjednika Vlade FBiH, uz saglasnost oba potpredsjednika, imenuje predsjednik Federacije.³⁷

Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske se, za razliku od predsjednika i potpredsjednika FbiH, biraju neposredno. U vršenju izvršne vlasti predsjedniku *pomažu* dva potpredsjednika, koji se biraju iz reda ostala dva konstitutivna naroda i koji imaju savjetodavnu ulogu, jer im je primarni zadatak da „pomažu predsjedniku Republike u poslovima koje im povjeri predsjednik Republike“.³⁸

Vlada Republike Srpske predstavlja kolektivni organ izvršne vlasti na čijem čelu se nalazi predsjednik Vlade. Narodnoj skupštini RS predsjednik RS predlaže kandidata za predsjednika Vlade, a on Narodnoj skupštini, pored programa, predlaže i sastav Vlade RS. Godine 2002. načinjene su značajne promjene kada je u pitanju etnički sastav Vlade RS, jer je amandmanima na Ustav RS iz 1992. godine određeno da od 16 ministara, koliko ih ulazi u sastav Vlade, njih osam mora biti iz reda srpskog

³⁵ Može se desiti da se za predstavnike izvršne vlasti u FBiH izaberu lica koja ne uživaju podršku oba doma Parlamenta FBiH. Do ovakve situacije će doći ukoliko se ni nakon trećeg pokušaja ne uspije postići usaglašavanje između oba doma. Za razliku od ranijih ustavnih rješenja, danas ne postoji princip jednogodišnje rotacije na poziciji predsjednika FBiH, pri čemu se i formalno narušila ravnopravnost između predstavnika sva tri konstitutivna naroda. No, sistem odlučivanja (*konsenzus* prilikom donošenja odluka) omogućava im da prilikom obnašanja izvršne vlasti štite interese naroda kojeg predstavljaju. Detaljnije vidjeti (Trnka 2006: 314-318).

³⁶ Ovo rješenje načinjeno je Amandmanom XII (Službene novine FBiH br. 13/97) i Amandmanom XLIV (Službene novine FBiH br. 52/02).

³⁷ Za razliku od predsjednika Vlade RS kojeg imenuje predsjednik RS (samim tim predstavnik samo jednog konstitutivnog naroda), za imenovanje premijera Vlade FBiH traži se saglasnost predstavnika sva tri konstitutivna naroda.

³⁸ Čl. 80 st.2. Ustava RS (Službeni glasnik Republike Srpske, br.3/92)

naroda, pet iz reda bošnjačkog naroda i tri iz reda hrvatskog naroda. Ovakvim rješenjima, sve dok se u potpunosti ne implementiraju odredbe Aneksa 7 Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, nastoji se kroz državne organe vlasti odraziti nacionalna struktura stanovništva iz 1991. godine.

2.2.5. Primjena uzajamnog veta: mehanizam zaštite interesa konstitutivnih naroda

Pored proporcionalne i paritetne zastupljenosti, konstitutivnim narodima se omogućava da se, na svim nivoima vlasti, pozovu na primjenu uzajamnog (međusobnog) veta. Naime, na temelju ustavnih odredbi, a ne na neformalan način, konstitutivnim narodima se garantuje zaštita vitalnog nacionalnog interesa i vitalnog interesa entiteta. Premda u pravnoj (i političkoj) teoriji nema jedinstvenog stava oko pojmovnog određenja vitalnog nacionalnog interesa³⁹, ipak se između njega i vitalnog entitetskog interesa u ustavnom uređenju BiH prepoznaju razlike koje se ogledaju u sljedećem:

1. Na vitalni nacionalni interes poziva se u procedurama u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok se na vitalni interes entiteta poziva u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine (ovdje se naravno govori o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa na nivou države, a ne na entitetskom ili nekom drugom nivou vlasti).

2. Na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa⁴⁰ poziva se zbog *predložene odluke*

³⁹ Nacionalni interes se određuje kao historijska kategorija pri čemu se naglašavaju socio-ekonomski, politički, kulturni, duhovni i drugi faktori koji su u određenom periodu presudno uticali društvene tokove i povijesnu egzistenciju naroda. Historijska determinanta nacionalnog interesa pokazuje da on nije statična kategorija, nešto što se jednom zauvijek definiše. Naprotiv, nacionalni interes je dinamična kategorija, te se ni vodeći teoretičari ne mogu usaglasiti oko definisanja pojmova: vitalni, nacionalni, interes... (Mirašćić 2009: 129). Važno je imati na umu da svaki nacionalni interes nije i vitalni interes naroda, bez čijeg bi ostvarenja „narod bio ozbiljno redukovan u svom identitetu, pa čak i povijesnoj egzistenciji“ (Detaljnije vidjeti Dmičić 2005: 59).

⁴⁰ S ciljem osiguranja načela jednakopravnosti, odnosno konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini, Ustavom BiH [čl. IV (3) tačke e) i f)] određen je postupak koji se primjenjuje u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata smatra da određeno pitanje ugrožava njihov vitalni nacionalni interes. Ukoliko uloženi prigovor vitalnog nacionalnog interesa bude podržan od strane većine delegata iz reda ostala dva konstitutivna naroda, predložena odluka se odbija. Međutim, „kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.“ [Čl. IV tačka 3. f) Ustava BiH]. Pored odredbi Ustava BiH i odredbe entitetskih i kantonalnih ustava regulišu materiju vezanu za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa. Tako se npr. samo u okviru Doma naroda Parlamenta FBiH može pokrenuti postupak za odlučivanje o vitalnom nacionalnom interesu. Ukoliko postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa pokrene više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Doma naroda postupak se odvija u okviru Parlamenta FBiH. Međutim, ukoliko pomenuti postupak pokrene samo

[zato čl. IV tačka 3 (e) i (f), određuje da se u daljoj proceduri usvajanja predložene odluke traži većina delegata iz sva tri naroda prisutnih na sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno usaglašavanje u Zajedničkoj komisiji, odnosno vođenje postupka pred Ustavnim sudom], dok se na zaštitu vitalnog interesa entiteta u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine poziva zbog *donesene odluke*.

3. KONSTITUTIVNOST NARODA VS. NARODNI SUVERENITET U BOSNI I HERCEGOVINI

Svaka savremena demokratska država dužna je da svojom legitimnom i suverenom vlašću garantuje prava, ovlašćenja i slobode *svim* građanima koji žive na njenom državnom teritoriju. Ovu svoju obavezu država ispunjava faktičkom realizacijom *načela autonomije* kojim se pojedincima omogućava pravo na *zajedničku strukturu političkog djelovanja* i kojim se ostvaruje pravo na samoodređenje i obaveza ograničavanja demokratske vlasti putem pravnog poretka. Međutim, sve države nacije nisu u stanju da realiziraju ove ciljeve, jer stvaraju *sistematsku* nejednakost *životnih šansi* čime se stvara tzv. *nautonomija* zbog koje pojedinci ne mogu jednako politički participirati u političkom životu. Drugim riječima, ograničena je volja svih građana i u tim okolnostima ne može se govoriti o realizaciji *narodnog suvereniteta*.⁴¹

jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući uz podršku 2/3 delegata Doma naroda postupak utvrđivanja vitalnog nacionalnog interesa odvija se pred posebnim Vijećem za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa Ustavnog suda FBiH [čl. IV A.18 Ustava FBiH (Službene novine FBiH, broj 1/94, od 21. 07. 1994.) i: Amandman XXXVII (Službene novine FBiH, broj 16/02, od 28. 04. 2002.), Amandman XXXVIII (Službene novine FBiH, broj 16/02, od 28. 04. 2002.), Amandman XXXIX (Službene novine FBiH, broj 16/02, od 28. 04. 2002.)].

⁴¹ **Narodni suverenitet** podrazumijeva se da vlast pripada narodu i da proizlazi iz naroda. Ideja narodne suverenosti javlja se zahvaljujući djelovanju monarhomaha koji su tokom XVI stoljeća osporavali apsolutističku vlast vladara, ističući da suverena prava i ovlasti pripadaju narodu, te da ih je narod samo privremeno prenio na vladara. Modernije definicije narodnog suvereniteta vezuju ga za princip političkog morala (popularni ili narodni suverenitet), naglašavajući da je riječ o demokratskom mehanizmu temeljem kojeg „sva politička i pravna moć državnih organa vlasti počiva na volji i saglasnosti onih među kojima ili nad kojima se ta moć provodi“ (Vidjeti MacCormick 1999: 130). Modernom poimanju narodnog suvereniteta doprinijela je Ingeborg Maus koja stoji na stanovištu da suverenitet pripada onim subjektima na koje se donesene odluke odnose, a ne nalazi se u rukama upravljača, odnosno državnih službenika. Maus naglašava da se pod pojmom *narodni suverenitet* podrazumijeva isključivo „država“ u rukama ‘naroda’ (Maus 2001: 102). S druge strane, Đovani Sartori je, polazeći od ideje narodnog suvereniteta, kao ideje o vlasti koja proizilazi iz naroda i koja pripada narodu, isticao vlast zapravo ne pripada nikome („All power to nobody“). Naime, polazeći od temeljnih elemenata modernih demokratskih režima i političkih procesa koji se odvijaju unutar njih, opća narodna volja, kao formalni izvor cjelokupne državne vlasti, zapravo se svodi samo na konsenzus. Prema Sartoriju, kada se govori o suverenitetu i državnoj vlasti, bez obzira što je *de iure* definisan kao subjekat (nosilac) suvereniteta, ili kao titular same moći, u stvarnosti dati subjekat zapravo ne vrši vlast, odnosno ne predstavlja *de facto* izvor cjelokupne državne vlasti (Sartori 1987: 31-72). Detaljnije vidjeti Mirašić (2012).

Sa teorijsko-pravnog aspekta, princip narodnog suvereniteta se može analizirati kao legitimacijsko, ali i kao organizacijsko načelo. Posmatrajući narodni suverenitet sa legitimacijskog aspekta, „nastanak i ustav države počiva na narodnoj volji“, dok narodni suverenitet kao organizacijsko načelo ne obuhvata samo izbor predstavnika⁴², nego podrazumijeva da se „u svim političkim odlukama treba izraziti volja većine građana, ako je moguće izravno u obliku narodnih inicijativa i referendum a o zakonskim prijedlozima“ (Ballestrem 1998: 71-72).

Odredbama Dejtonskog sporazuma Bosna i Hercegovina je dobila i specifično državno uređenje, koje je prvobitno zamišljeno kao rješenje privremenog karaktera s ciljem da se zaustavi rat i započne proces političke reintegracije „ne samo kao države, nego i kao društva“ (Ibrahimagić, Kurtćehajić 2007: 333). Međutim, za razliku od većine demokratskih ustava⁴³ koji na nedvosmislen način proklamuju ideju narodnog suvereniteta, Bosna i Hercegovina se trenutno nalazi između „pravne i autoritarne države“, jer se odredbama Ustava Bosne i Hercegovine istovremeno proklamuje i načelo vladavine prava i načelo „etničkog determinizma“ (Šarčević 2009: 68-75). Prema načelu vladavine prava, a imajući u vidu činjenicu da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja „funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“ (čl. I 2.), cjelokupan politički život trebao bi da počiva na individui – građaninu, kao primarnom političkom subjektu. Drugim riječima, princip vladavine prava trebao bi da se bazira na realizaciji narodnog suvereniteta⁴⁴ prema kojoj je vlast bezlična i kao takva proizlazi iz volje građana koja se, između ostalog, ostvaruje kroz „vladavinu proceduralno legitimiranog parlamenta“, podrazumijevajući „priznavanje prava kao samostalnog medija za rješavanje konflikata“ (Šarčević 2009: 75). Zahtijevano pravo koje bi se koristilo kao medij za rješavanje i/ili izbjegavanje konflikata, „mora predstavljati etnički neutralan minimum

⁴² Danas je najdominantniji oblik organizovanja državne vlasti predstavnička demokratija u kojoj građani, na slobodnim i demokratskim izborima biraju svoje predstavnike u organe vlasti. U predstavničkoj demokratiji implementacija narodnog suvereniteta podrazumijeva da narod indirektno, posredstvom svojih predstavnika, učestvuje u kreiranju društveno-političkih procesa. Premda izabrani predstavnici nisu obavezni da postupaju „po uputama“ naroda, ipak postoji posebna vrsta odgovornosti koja se manifestuje u tome da građani mogu pokloniti ili uskratiti povjerenje svojim dosadašnjim predstavnicima. Vidjeti Mueller (1996).

⁴³ Tako se članom 20 (2) Ustava SR Njemačke izričito normira ideja narodnog suvereniteta: „Cjelokupna državna vlast polazi od naroda. Nju vrši narod, biranjem i glasanjem kao i posredstvom posebnih organa zakonodavstva, izvršne vlasti i pravosuđa“ (Ustav Savezne Republike Njemačke 2019). O ustavnim rješenjima Kraljevine Belgije, Kraljevine Nizozemske i Švicarske Konfederacije vidjeti u Miraščić (2012).

⁴⁴ Sudjelovanje građana u radu predstavničkih organa vlasti potvrdu je realizacije načela narodnog suvereniteta, što u konačnici podrazumijeva potpunu realizaciju koncepta bezlične vlasti. Demokratija potpuna kada je pravo glasa jednako za sve građane i kada se realizira na taj i neposredan način. Tako se potvrđuju primarna načela jednakosti i slobode na kojima počivaju savremeni demokratski režimi. Vidjeti Kazazić i Omerdić (2019).

koji 'sekularizira' vezu između etnije i države" (Ibid. 76), i koje bi, kao takvo, trebalo da počiva na postojanju neotuđivih i garantovanih prava i sloboda koje pripadaju svakoj individui, bez obzira na njenu (ne)pripadnost određenom kolektivitetu.

Međutim, kao oponent načelu vladavine prava u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine javlja se načelo etničkog determinizma, čijom primjenom se bosanskohercegovački građanin isključuje iz procesa političkog odlučivanja, a o čemu je ranije bilo govora. Primjenom načela etničkog determinizma u bosanskohercegovačkom društvu se favorizuju predstavnici etničkih skupina – predstavnici konstitutivnih naroda, što „osigurava etnokratski oblik vladavine“ (Šarčević 2009: 76). Priroda etnokratskog oblika vladavine ogleda se u tome što se na državnom nivou vlasti „svi građani Republike Srpske predstavljaju kao etnički Srbi, Federacije BiH kao Hrvati i Bošnjaci“ (Ibid.). Premda postojeće etničke (i religijske) grupe, sa formalno-pravnog aspekta, *ne mogu* predstavljati nosioce suvereniteta jer, za razliku od bosanskohercegovačkih građana, ne posjeduju sposobnost da izgledima na prinudu obezbijede provođenje odluka/zakona, u Bosni i Hercegovini se, štaviše i u nekim naučnim krugovima, kao nosioci suvereniteta prihvataju konstitutivni narodi koji se, s tim u vezi, određuju kao suvlasnici entiteta, a što je osigurano „odgovarajućim institucionalnim garancijama“ (Ibid, 72). Predstavnici bosanskohercegovačkih konstitutivnih naroda zapravo uzurpiraju politički proces odlučivanja, jer korištenjem prava veta, koje im na temelju Ustava BiH pripada, čine da tako donesene odluke počivaju na etničkoj volji⁴⁵, čime se odbacuje koncept narodnog suvereniteta.

Dosljednost etničko-teritorijalnog principa najbolje se ogleda kroz djelovanje Parlamentarne skupštine BiH. Za razliku od većine demokratskih sistema u kojima se donji dom (kao dom građana) prvo navodi, u Ustavu BiH Dom naroda koji predstavlja teritorijalne i/ili kolektivne interese ima primat u odnosu na Predstavnički dom. Na taj način ustavotvorac je, suprotno praksi razvijenih demokratija, zanemario činjenicu da su građani nosioci suvereniteta (Čepo 2014: 66). Nadalje, kompleksna politička situacija u Bosni i Hercegovini dodatno usložnjava ionako složeni postupak odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, što za rezultat ima česte blokade rada i donošenja odluka. Naime, važećim ustavnim odredbama normirano je da su u postupku odlučivanja oba doma ravnopravna, odnosno određeno je da se sve odluke (osim poslovnika domova i izbora predsjedavajućeg i njegovih zamjenika) moraju

⁴⁵ Pored prava da direktno sudjeluju u procesu donošenja najviših pravnih akata, dosljedna primjena principa narodnog suvereniteta podrazumijeva i pravo građana da, kroz izbor i djelovanje šefa države, bilo da je riječ o inokosnom ili zbornom organu, (in)direktno utiču na kreiranje i realizaciju unutrašnje i vanjske politike države. Uslovljavanje uživanja pasivnog biračkog prava prebivalištem, kao i etničkom pripadnošću građana, predstavlja odstupanje od primjene principa narodnog suvereniteta.

usvojiti u istovjetnom tekstu u oba doma.⁴⁶ Pored normirane obaveze da se prijedlog zakona u istovjetnom tekstu usvoji u oba zakonodavna doma, dodatni „teret“ predstavlja tzv. „kvalifikovana većina“ u Predstavničkom domu, odnosno tzv. „kvalifikovani kvorum“ u Domu naroda PS BiH koji podrazumijeva da Dom naroda može provoditi svoje aktivnosti ukoliko je prisutno 9 delegata, uz uslov da su prisutna namanje tri, bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.⁴⁷ Budući da smo već analizirali Dom naroda PS BiH, u ovom dijelu rada akcenat ćemo staviti na donji dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čije djelovanje također ukazuje na znatno odstupanje od principa narodnog suvereniteta.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ne predstavlja klasični tip donjeg građanskog doma. Riječ je o domu za koji se kaže da predstavlja „čuvara entitetskih interesa“. Ustavom BiH je normirano da se „članovi biraju neposredno iz svakog entiteta“ i ne postoji nijedna druga ustavna odredba kojom se određuje da članovi Predstavničkog doma predstavljaju sve građane. Slična odredba nije sadržana ni u relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima. U odredbama Izbornog zakona umjesto termina „građani“ sadržan je termin „birači“, te oni kao takvi „biraju članove ovog Doma“. Nadalje, Ustav BiH ne sadrži odredbu kojom se određuje mandat članova Predstavničkog doma, odnosno delegata u Domu naroda. Mandat članova i delegata u domovima Parlamentarne skupštine BiH normiran je odredbom Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.⁴⁸

Sam postupak odlučivanja u Predstavničkom domu PS BiH regulisan je članom IV tačka 3 (d) Ustava BiH, kao i Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Na temelju člana IV 3. d) Ustava BiH, „Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i članovi će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od dana glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji

⁴⁶ Dvodomne parlamente je moguće organizovati na tri načina. Prvi je da su oba doma ravnopravna (ovom rješenju su se priklonili bosanskohercegovački ustavotvorci). Drugi način jeste davanje supremacije (primata) jednom od postojećih domova, što podrazumijeva da se odluke donose unutar jednog doma, bez usaglašavanja sa drugim domom. Treći način podrazumijeva mogućnost da se odluke donose na zajedničkoj sjednici oba doma. Nerijetko se dešava da se prilikom dvodomnog odlučivanja javlja problem neusaglašenosti dva doma. Stoga se, s obzirom da predstavlja građane, prednost daje donjem domu, što definitivno nije slučaj u BiH. Vidjeti Miljko (2009: 16-17), Čepo (2014: 65).

⁴⁷ O proceduri pokretanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa vidjeti u f.n. 47

⁴⁸ Detaljnije vidjeti: čl. 1.3a Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta“. Odredba Ustava BiH je, dakle, jasna: ne predviđa se mogućnost prekidanja procedure glasanja i odlučivanja ukoliko na sjednici nije prisutno 5 članova iz Republike Srpske, odnosno 10 članova iz Federacije BiH. Međutim, na osnovu podataka prezentiranih u istraživanju Šerifovića (2021) evidentno je da je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH u mandatu 2014-2018. godine postupao suprotno onome kako je normirano Ustavom BiH. Naime, na 64. sjednici se, između ostalog, vodila i rasprava o primjeni pravila tzv. entitetskog glasanja, pri čemu je Predsjedavajući doma naglasio da se „već četiri godine radi po principu da mora biti 5 u prvom krugu, 5 glasova iz Republike Srpske i 10 iz Federacije, tako su napravljeni kompjuterski programi koji ovdje prate glasanje...“⁴⁹. „Instalirani“ kompjuterski program zahtijeva da u prvom krugu glasanja *prisustvuje* najmanje jedna trećina članova iz oba entiteta. Međutim, ovo normativno rješenje nije sadržano u Ustavu BiH, nego se ustavnim odredbama utvrđuje samo kvorum potreban za rad ovog doma, ali ne i za odlučivanje povodom određenog pitanja. Koliko god se ovo pitanje kvoruma činilo trivijalnim, ipak je riječ o izuzetno bitnom mehanizmu čija primjena blokira rad donjeg doma Parlamentarne skupštine BiH. Naime, za razliku od zaštite vitalnog nacionalnog interesa na koju se poziva unutar Doma naroda i o čemu odlučuje nadležni organ, o primjeni mehanizma entitetskog glasanja ne odlučuje niti jedan drugi organ, te je na taj način omogućeno zaustavljanje procedure usvajanja određenog zakona. Kompletan postupak se, dakle, obustavlja bez bilo kakve rasprave, objašnjenja ili ocjene da li je određeni prijedlog zakona od značaja za građane, narode ili entitete. Zloupotreba mehanizma entitetskog glasanja, imajući u vidu način izbora članova Predstavničkog doma, omogućava da se zakonodavni proces blokira uvijek kada predstavnici određenog konstitutivnog naroda smatraju da to nije u njihovom interesu. U praksi se nerijetko dešava da usvajanje određenog prijedloga u Predstavničkom domu PS BiH „može zavisiti samo od jednog glasa iz određenog entiteta, te predstavlja apsolutni veto na glasanje i proceduru odlučivanja“ (Šerifović 2021: 107). Prema podacima dostupnim na zvaničnoj stranici Parlamentarne skupštine u posljednja dva kompletirana saziva PS BiH od 128 odbijenih prijedloga zakona, njih 43 odbijeno je u Predstavničkom domu zbog nepostojanja potrebne većine glasova iz entiteta Republika Srpska.⁵⁰

⁴⁹ Stenogram sa 64. sjednice Predstavničkog doma PS BiH, dostupno na: http://static.parlament.ba/doc/113939_64%20sjednica%20PD%2004.09.2018.pdf, str. 34

⁵⁰ Odbijenih zakona zbog nepostojanja saglasnosti iz FBiH u ovom period nije bilo. Komparacije radi, u ovom periodu (2010-2014., 2014-2018.) procedura zaštite vitalnog nacionalnog interesa pokrenuta je 5 puta.

ZAKLJUČAK

Nakon što su se devedesetih godina prošlog stoljeća građani Bosne i Hercegovine na održanom referendumu izjasnili ZA nezavisnu i suverenu Bosnu i Hercegovinu, novim ustavnim rješenjima bosanskohercegovački građanin, kao politička kategorija, dobio je marginalnu ulogu u procesu odlučivanja. Učmjesto da se dosljedno realizira koncept narodnog suvereniteta prema kojem građani imaju pravo da biraju i budu birani, te na taj način učestvuju u procesu vršenja vlasti, društveno-političkom i pravnom scenom dominiraju predstavnici konstitutivnih naroda. Dajući primat etničkom principu, ustavotvorci su Bosnu i Hercegovinu učinili državom u kojoj se svakodnevno krše ljudska prava i temeljne slobode, garantovane kako ustavom, tako i brojnim međunarodnim pravnim aktima, što je u više navrta i potvrđeno odlukama Evropskog suda za ljudska prava. U najviše državne organe vlasti delegiraju se i biraju pripadnici konstitutivnih naroda (i to pod uslovom da im se konstitutivna pripadnost *podudara* sa entitetskom pripadnošću), pri čemu se isključuje znatan dio bosanskohercegovačkih građana koji ne želi da se na bilo koji način identificira sa postojećim etničkim zajednicama.

Bez građana kao titulara suvereniteta Bosna i Hercegovina neće biti sposobna da se uhvati u koštac sa savremenim društvenim izazovima. Ukoliko se želi postići stabilnost bosanskohercegovačkog multikulturalnog društva neophodno je postojeći sistem vlasti modificirati na način da se prilagodi stvarnim potrebama BiH i njenog društva. Prilikom modeliranja svog nacionalnog i etničkog prostora, Bosna i Hercegovina, kao savremena država nacija, mora voditi računa o tome da pripadnici njenih konstitutivnih naroda, koji svoj kolektivni identitet najčešće vezuju za etničko porijeklo i/ili religiju, trebaju da teže ka uspješnoj integraciji u javnu političku sferu, odnosno da ravnopravno, bez obzira na kojem dijelu bosanskohercegovačkog teritorija žive, participiraju u političkom procesu odlučivanja. Niti jedan konstitutivni narod u Bosni i Hercegovini ne može se, sam po sebi, neovisno od ostalih postojećih kolektiviteta, konstituisati u državu, a primarni cilj bosanskohercegovačkih kolektiviteta treba da predstavlja uspješno integrisanje u državu naciju, pri čemu zadržavaju svoj etnički, kulturni i/ili religijski identitet. Nijedna od političkih elita koje predstavljaju postojeće bosanskohercegovačke konstitutivne narode ne može realizovati vlastiti nacionalistički program kao ekskluzivno pravo na dio državnog teritorija Bosne i Hercegovine.

Stabilnost i jedinstvo Bosne i Hercegovine kao države nacije garantuju njeni građani kao isključivi nosioci suvereniteta. Stoga su predstavnici državnih organa

vlasti dužni da iznađu najbolja rješenja ustavnih mehanizama kako bi otklonili one elemente koji utiču da institucionalna struktura vlasti onemogućava pojedincu da, ovisno o svojoj (ne)pripadnosti određenoj društvenoj grupi, (ne) uživa, odnosno (ne) realizuje osnovna ljudska prava i slobode. Ističući pojedinca, odnosno građanina BiH u prvi plan, ni u kom slučaju se ne smije negirati značaj i identitet postojećih bosanskohercegovačkih kolektiviteta. Naprotiv, promovišući ideju o jedinstvenoj političkoj kulturi, kao jednom od integrativnih faktora, nužno je promovisati i posebna prava koja etničkim, religijskim i kulturnim zajednicama pripadaju na osnovu njihovih posebnih identiteta. S tim u vezi, radi osiguranja stabilnosti i jedinstvenosti BiH i njenog multikulturnog društva, neophodno je, između ostalog, postojećim kolektivitetima garantovati određeni obim prava, ovlasti i sloboda, kao što su npr. jezička prava, prava na etničke/religijske/kulturne simbole i njihovu zaštitu, pravo na javno finansiranje udruženja datih kolektiviteta, njihovih manifestacija i medija, pravo na kulturnu autonomiju itd, ali se, s druge strane, svi njihovi pripadnici u horizontalnom smislu moraju vezati za državu Bosnu i Hercegovinu i njene državne organe vlasti. Vezivanje za državu moguće je samo dosljednom implementacijom principa narodnog suvereniteta.

LITERATURA

1. Altermatt, Urs (1997), *Etnonacionalizam u Evropi*, Svjetionik, Sarajevo
2. Ballestrem, Carl (1998), "Narodni suverenitet u ustavnoj državi", *Politička misao*, Vol XXXV, br. 3, 64-77.
3. Čavoški, Kosta, Radmila Vasić (2006), *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu - Službeni glasnik, Beograd
4. Čepo, Dario (2014), "Parlamenti i skupštine: demokratski deficit Parlamenta skupštine Bosne i Hercegovine", *Studia lexicographica*, god. 8. br. 2(15), 55-75.
5. *Dejtonski mirovni sporazum* (1996), JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo
6. Dmičić, Mile (2005), "Zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u ustavnosudskom poretku", *Pravni savjetnik*, vol. V, br. 11-12, 19-26.
7. *Pravni leksikon* (2007), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb
8. Hastings, Adrian (2003), *Gradnja nacionaliteta*, Buybook, Sarajevo
9. Ibrahimagić, Omer (2009), *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, vlastita naklada, Sarajevo
10. Ibrahimagić, Omer, Suad Kurtćehajić (2007), *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, autori, Sarajevo
11. Izborni zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 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;
12. Kazazić, Vesna, Dženeta Omerdić (2019), "Elementi demokratije u (post)-dejtonskoj Bosni i Hercegovini", *Društvene i humanističke studije*, 2(8), 311-328.
13. Lijphart, Arend (1992), *Demokracija u pluralnim društvima*, Školska knjiga, Zagreb
14. MacCormick, Neil (1999), *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, OUP Oxford
15. Maus, Ingeborg (2001), *Aspekti narodne suverenosti*, Dosije, Beograd
16. Mesić, Milan (2006), *Multikulturalizam: Društveni i teorijski izazovi*, Školska knjiga, Zagreb
17. Mirašić, Dženeta (2009), *Bosanski model demokratske vlasti*, JU NUB Derviš Sušić, Tuzla
18. Mirašić, Dženeta (2012), *Država nacija u multikulturnom društvu*, JP NIO "Službeni list BiH", Sarajevo

19. Mirić, Jovan (1996), *Demokracija u postkomunističkim društvima*, Prosvjeta, Zagreb
20. Mueller, C. Dennis (1996), *Constitutional Democracy*, Oxford University Press
21. Nojman, Franc (2002), *Vladavina prava*, Filip Višnjić, Beograd
22. Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH (2007), *Službeni glasnik BiH*, br: 81/07;
23. Omerdić, Dženeta, Harun Halilović (2020), "The Case of Baralija v. Bosnia and Herzegovina: A New Challenge for the State Authorities of Bosnia and Herzegovina?", *Društvene i humanističke studije*, 4(13), 217-238.
24. *Pilav v. BiH* 41939/07 od 9.6.2016., <http://echr.coe.int>;
25. Pabrić, Nurko (2000), *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar
26. *Pudarić v. BiH* 55799/18 od 8.12.2020., <http://echr.coe.int>;
27. Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy*, Revisited, Chatham House, New Jersey
28. *Sejdić i Finci v. BiH*, <http://echr.coe.int>;
29. Smit, Antoni (Anthony Smith) (2010), *Nacionalni identitet, XX vek*, Beograd
30. Šarčević, Edin (2009), *Dejtonski Ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
31. Šerifović, Damir (2021), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, završni magistarski rad, Univerzitet u Tuzli, Pravni fakultet
32. *Šlaku v. BiH* 5666/12 od 26. 5. 2016., <http://echr.coe.int>;
33. Trnka, Kasim (2000), *Konstitutivnost naroda*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo
34. Trnka, Kasim (2006), *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo
35. Trnka, Kasim, Miodrag Simović, Zvonko Miljko, Zlatan Begić, Jasmina Bajramović-Rizvanović, Amra Jašarbegović, Ivana Marić, Maja Sahadžić, Merima Talović (2009), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo
36. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994), *Službene novine FBiH*, br.1/94, i: Amandman III (1997), *Službene novine FBiH*, br.13/97; Amandman VIII (1997), *Službene novine FBiH*, br.13/97; Amandman IX (1997), *Službene novine FBiH*, br.13/97; Amandman XXVIII (2002), *Službene novine FBiH*,

- br.16/02; Amandman XXXII (2002), *Službene novine FBiH*, br.16/02; Amandman XXXVII (2002), *Službene novine FBiH*, br.16/02; Amandman XXXVIII (2002), *Službene novine FBiH*, br.16/02; Amandman XXXIX (2002), *Službene novine FBiH*, br.16/02
37. Ustav Republike Srpske (1992), *Službeni glasnik RS*, br: 3/92
 38. Ustav SR Njemačke (2019), Šarčević, Edin (ur.), CJP, Sarajevo
 39. Ustav SRBiH (1990), i: Amandman LX, (1990), *Službeni list SRBiH*, br. 21; Amandman LXII (1990), *Službeni list SRBiH*, br. 21
 40. Van Dyke, Vernon (2002), "Pojedinaac, država i etničke zajednice u političkoj teoriji", u: Divjak, Slobodan (ur.), *Nacija, kultura i građanstvo*, Službeni list, Beograd, 167-190.
 41. Zakon o vijeću ministara BiH, *Službeni glasnik BiH*, br: 38/02, 42/03;
 42. Zgodić, Esad (2009), *Multiverzum vlasti: za novu kratologiju*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
 43. *Zornić v. BiH* 3681/06 od 15.7.2014., <http://echr.coe.int>

THE PRINCIPLE OF CONSTITUENCY OF PEOPLES: AN OBSTACLE TO THE ACHIEVEMENT OF POPULAR SOVEREIGNTY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA?

Summary:

Before the socio-political communities are posted, a very demanding task of defining the subject on whose name will behalf political power is implemented over a given state territory. However, the question about the subject of sovereignty should in no case be misunderstood as an issue of simply theoretical approach. The level of a state's democracy, as well as its ability to realize internal and external sovereignty, depends entirely on fact: does the power belong to the People and whether it derives from the People. In other words, the issue of popular sovereignty is a substantial, constitutive element of modern democratic states.

When we speak about contemporary Bosnia and Herzegovina, the functionality of the entire state government is often hindered by the complex decision-making processes at all state levels which lead to obstruction of the entire decision-making process. Such a dysfunctional decision-making process on the state level poses a threat and disables the Bosnian plural society to respond to the modern challenges of a democratic functioning state. The legal nature of Bosnian society is determined by the existence of

constituent people who have “usurped” the entire decision-making process. There is still no end in sight to the struggle that leads to an oligarchy of the ruling elites; furthermore, there is still no appropriate socio-political mechanism that will enhance the accountability of the representatives to their voters; it is still inconceivable that decisions of state authorities are effectively and consistently implemented throughout the national territory. In other words, there is still no appropriate mechanism that will enhance the principle of popular sovereignty.

It is necessary to “offer” Bosnia and Herzegovina’s pluralism and its political tradition a form of democratic authority which in no way should be a cliché. Furthermore, it may not be one of the “copy-paste” models of democratic authority. Currently, citizens of B&H are completely suspended (de facto, there are only citizens of entities). In the Federation of Bosnia and Herzegovina Serbs are suspended, while in the Republika Srpska, Bosniacs and Croats cannot equally participate in the decision-making process. An unfinished process of implementation of the Dayton Agreement and, in particular, Annex 4 (the Constitution of B&H), whose provisions permit discrimination against the citizens of Bosnia and Herzegovina (the impossibility of the realization of the principle of equality in the exercise of universal suffrage), as well as the non-application of the Decision of the European Court of Human Rights contributes and is conducive to further segmentation of Bosnian society.

Keywords: Constituent peoples; popular sovereignty; the rule of law; Bosnia and Herzegovina; discrimination

Adresa autorice

Authors’ address

Dženeta Omerdić

Univerzitet u Tuzli

Pravni fakultet

dzeneta.omerdic@unitz.ba

