

Vanjek, D.

GRUPNA JEDNAKOST U MULTINACIONALNIM FEDERACIJAMA U ODNOSU NA FEDERALNA NAČELA «SAMOUPRAVE» I «ZAJEDNIČKE UPRAVE»: OSVRT NA BOSNU I HERCEGOVINU

Sažetak: U radu se federalna načela 'samouprave' i 'zajedničke uprave' koriste kao osnova za teorijska razmatranja prava konstitutivnih skupina u multinacionalnim federacijama. Ta načela se mogu provesti na različite načine, ali je za postizanje sustavne jednakosti grupa i individua presudno osigurati simetriju u smislu konzumacije tih načela od strane državo-tvornih subjekata. Simetrija se nameće kao posebno nužna kako bi se uravnoteženo primijenilo načelo «zajedničke uprave» s ciljem postizanja opće institucionalne jednakosti, prvenstveno u smislu ravnopravnog sudjelovanja, legitimnog predstavljanja i opunomoćenja, kada je u pitanju BiH, konstitutivnih naroda u tijelima i procesima odlučivanja. S tim u vezi, uz bazičnu organizacijsku strukturu, izborne odredbe su drugi najvažniji element provjere i potvrde jednakopravnosti u složenoj federalnoj državi. Rad sadrži i preglednu analizu (ne) jednakosti tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini u smislu bazične primjene principa razdiobe vlasti u ključnim područjima upravljanja.

Ključne riječi: zajednička uprava, samouprava, multinacionalni federalizam, jednakost, konstitutivnost.

Podatci o autoru: dr. sc. Vanjek, D.[ejan], Predsjedništvo BiH, Ured hrvatskoga člana Predsjedništva, Maršala Tita 16, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina, dejan.vanjek@predsjednistvobih.ba

Vanjek, D.

GROUP EQUALITY IN MULTINATIONAL FEDERATIONS THROUGH FEDERAL PRINCIPLES OF SELF-RULE AND SHARED- RULE: LOOK TO BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: Paper uses federal principles of 'self-rule' and 'shared-rule' in view to establish basic theoretical framework, in which rights of constituent groups in multinational countries can be analysed and juxtaposed. There are varieties of available territorial designs for accommodation of self-rule in multinational federations, but what matters most for the equality is to assure symmetric position of 'state-creating' subjects. Likewise, symmetry is also required to assure balanced application of shared-rule principle to secure overall institutional equality foremost in the sense of equal participation, legitimate representation and empowerment of constituent groups in decision making bodies and processes. Therefore, next to basic organizational structure electoral provisions come up as second most important element needed to check the equality and ownership status of constituent groups in a compound federal state. This approach is further supported by the assessment of equality of the three constituent peoples in Bosnia and Herzegovina as its explicit constitutional subjects, in terms of redistribution of key elements of power sharing among them.

Key words: shared rule, self rule, multinational federalism, equality, constituency.

About the Author: Vanjek, D.[ejan], Ph. D., Presidency of Bosnia and Herzegovina, Cabinet of the Croat member of Presidency of Bosnia and Herzegovina, MaršalaTita 16, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, dejan.vanjek@predsjednistvobih.ba

1. Uvod

Ideja jednakosti predstavlja kvintesenciju demokracije i središnju ideju liberalne teorije. Zahtjevi za jednakošću prethodili su mnogim povijesnim kretanjima, jer su različiti oblici nejednakosti kroz povijest doveli do mnogih sukoba pa čak i revolucija, prisiljavajući vladajuće garniture da priznaju i adresiraju povrede bilo individualnih ili specifičnih grupnih prava. Tijekom vremena postalo je jasno da društvena i politička stabilnost nisu mogući bez uvođenja i praćenja standarda jednakosti, a potom i uvođenja korektivnih politika i akcija. Osim toga nastavak kršenja vjerskih, jezičnih, kulturnih i identitarnih prava danas posebno izraženih u etno-političkoj formi, protivno je principima liberalne demokracije po kojima temeljna građanska, politička i ljudska prava uživaju najviše garancije, kako u individualističkoj tako i u njihovo grupno-pluralističkoj izvedbi. U skladu s tim pojavili su se alternativni pristupi u smislu razrade ideja akomodacije i priznanja, koje su upravo za cilj imale reafirmaciju jednakosti kroz opunomoćenje manjinskih zajednica kroz mehanizme razdiobe vlasti.¹

Zahtjevi za društveno-političkom jednakošću su pri tom shvaćeni ne samo kao nužnost, već i na pragmatičan način kao instrument postizanja kohezije i očuvanja društveno-političkog sustava. To je dalje podrazumijevalo priznanje, akomodaciju i statusno izjednačavanje različitih konstitutivnih skupina koje polažu ustavna i povijesna prava na ravnopravnu razdiobu javnih resursa kroz primjenu različitih federalističko-konsocijacijskih izuma. Takvo što se prvenstveno nametnulo kao nužnost u pluralnim društvima u kojima su identitarne razlike nalazile svoj snažan politički izraz, gdje se moralo prepoznati jednakost kao društvenu, pravnu i političku normu, te je potom osvijestiti kao krovni princip kroz odgovarajuće ustavno uređenje i institucionalni izraz.² Tako je traganje za jednakošću, ali i kohezijom i stabilnošću, dovelo do promišljanja oblika političke organizacije koji mogu institucionalizirati jednakost u identitarno pluralnim društvima. Naime, suvremena politološka teorija i praksa je u svom povijesnom nastojanju iznjedrila različite forme organizacije pluralističkih država sa specifičnim potrebama i zahtjevima za jednakošću, te razradila različita rješenja i tehnike koje mogu akomodirati i zaštititi razlike na način da osiguraju potrebno jedinstvo i stabilnost.³ Slijedom toga razvijen je čitav niz politika, regulativa, i praksi usmjerenih na izjednačavanje pozicije različitih društveno-političkih grupacija kroz modele razdiobe vlasti i upravljanja razlikama, te naprednih strukturalnih okvira za primjenu pluralističkih politika poznatih kao federalni politički sustavi.⁴

1 Više o tome u Allison McCulloch and John McGarry, eds., *Power Sharing: Empirical and Normative Challenges* (London: Routledge, 2017).

2 Izravno odnosi na Bosnu i Hercegovinu i njena tri konstitutivna naroda, što je temeljni politološki argument u prilog tezi da je BiH multinacionalna federacija.

3 Mnogo zasluga u tom pogledu pripada konsocijaciji kako navodi Brendan O'Leary, „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments,“, in *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ed. Sid Noel (Montreal&Kingston, London, Ithaca: McGill - Queen's Uni. Press, 2005)

4 Daniel J. Elazar, *Exploring federalism*, (The University of Alabama Press, 1987).

Usprkos tomu, danas se ne može reći da su ideje jednakosti u smislu opunomoćenja manjinskih zajednica uspjele zamijeniti zloslutnu većinsku politiku zasnovanu na dominaciji, asimilaciji i moći, barem ne na način koji bi manjinsko-većinske odnose učinio nevažnim.⁵ Većinski zahtjev za integracijom i uniformizacijom, te manjinska upornost i istrajnost u zahtjevima za jednakošću i dalje se snažno sukobljavaju, uvjetovani odnosima dinamike moći. To je osobito vidljivo u slabije razvijenim pluralnim demokracijama u kojima konstitutivne skupine variraju u broju i veličini, a njihov kompetitivan odnos je uvelike uvjetovan poviješću međusobnih sukoba koji se nisu na zadovoljavajući način institucionalizirali. Njihovi odnosi prožeti željom za dominacijom i potčinjavanjem neminovno se prevode i u izborni proces, a putem njega u politički sustav koji potom reproducira te iste većinsko-manjinske odnose koji perpetuiraju društveno-političke tenzije, majorizaciju i asimilaciju, što za posljedicu ima narušeno povjerenje, ustavni i demokratski legitimitet federalne države.⁶ Umjesto suradnje njihov odnos karakterizira rivalstvo kojeg pokreće želja za dominacijom kroz političke institucije, procese i resurse od strane većine. Većinske nacije su često sklone polagati pravo na cjelokupnu državu kako bi je transformirale u svoju nacionalnu državu, pa stoga pribjegavaju različitim integracijsko-asimilacijskim strategijama. S druge strane, svjesne tendencija kojima su izložene, manjinske zajednice se opredjeljuju za samoupravu i teritorijalnu autonomiju, otuđujući se od federacije koju percipiraju uzurpiranom od strane većinske nacije. U njima se razvija osjećaj da je većinska nacija iznevjerila višenacionalni ustavni sporazum, te se jednostrano opredjelila za njenu mononacionalnu transformaciju.⁷ Ishod takve regresivne dinamike je rasprostranjen osjećaj nejednakosti i tjeskobe u redovima manjinske skupine, čiji je izborni i politički kapacitet direktno uvjetovan i ograničen njenom malobrojnošću.

Stoga premošćavanje nejednakosti između konstitutivnih skupina potrebuje dobro osmišljen i nadasve stabilan ustavno-politički sustav, dugoročno osposobljen da regulira i upravlja horizontalnim među-grupnim konfliktima na dnevnoj bazi. Njihova sposobnost da kanaliziraju te konflikte, uvjetuje njihovu održivost i trajnost. Takvi aranžmani različitih dizajna i izvedbenih oblika podrazumijevaju raznovrsne i specifične verzije federalizma, konsocijacije,⁸ neteritorijalne autonomije, regionalizma, kao i specifične tehnike poput devolucije, decentralizacije, pozitivne diskriminacije, metode institucionalnog uključivanja, akomodacije i dr. Svi ti pristupi mogu se smatrati rezultatom historijske perfekcije i unapređenja oblika vertikalne političke organizacije, nužne kako bi se ublažile ili otklonile horizontalne sustavne nejednakosti određene većinsko-manjinskim odnosima. Takva pacificirajuća postignuća moguće je ostvariti samo akomodacijom svih društveno-političkih segmenata, s posebnim naglaskom na snaženje manjina kao prirodno slabijih agenata fe-

5 „U multikulturalnim društvima, sustav vlasti utemeljen na čistom većinskom principu 'pobjednik nosi sve' neće biti u mogućnosti osigurati trajnu legitimnost u očima manjinskih zajednica.“, u Tomas Fleiner and Lidija Basta. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer - Verlag, Berlin Heidelberg, 2009, pp. 649.

6 Gagnon, Alain. "Constitutionalism, empowerment and multinational federalism", u Alain Gagnon, Soeren Keil, Sean Muller. *Understanding federalism and federation*, Ashgate, 1988, 143 - 152.

7 Ibid.

8 Premda postoje oprečna mišljenja o progresivnoj ulozi konsocijacije u smislu njenog potencijala da kreira zdrave pretpostavke za društveno-politički razvoj, odnosno da je ona samo ograničena na rješavanje konflikta i postkonfliktnu stabilizaciju, ali ne i demokratski razvoj. Osobno sam sklon tezi da trajnost konsocijacijskih aranžmana ovisi o specifičnom društvenom i političkom kontekstu u kojem se primjenjuje. Različite pozicije o ovom pitanju vidljive su u Brendan O'Leary „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments“, in *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ed. Sid Noel (Montreal&Kingston, London, Ithaca: McGill - Queen's Uni. Press, 2005), 3-43.

deralnog ustavnog poretka; sve kako bi se izgradio i zaštitio širi konsenzus o granicama zajedničke političke zajednice. Izazovi te vrste su pred mnogim zemljama koje se nastoje organizirati i urediti vlastite različitosti sukladno univerzalnom pozivu za jednakost.

2. Razlike u vrednovanju jednakosti u mono i višenacionalnim državama

Suvremena politološka teorija poznaje različite koncepcije jednakosti i njene provedbene modalitete, ovisno o ustavnom karakteru država i njihovoj političkoj organizaciji. Konkretno, koncept nacije-države njeguje individualistički pristup u skladu s klasičnim liberalnim ustavnim odredbama kao i međunarodnim normama u području ljudskih i građanskih prava.⁹ Stoga je za njih karakteristično da njima priznavanje i prepoznavanje grupnih prava nije prirodno, već se fokusiraju samo na one aspekte manjinskih zahtjeva i potreba koje od njih zahtjevaju međunarodni standardi i norme međunarodnog prava.¹⁰ Pod pritiskom međunarodnih organizacija, nacije-države, obično inherentno suprotstavljene dubokom razumijevanju vlastite unutarnje pluralnosti i diversiteta, pribjegavaju određenoj razini zaštite nacionalne, jezičke, kulturno-religijske i drugih vidova pluralnosti. Međutim, njihove ustavne doktrine i konsekventne prakse isključivo ostaju bazirane na individualističkim premisama, ne ostavljajući prostor za ustavnu akomodaciju manjinskih skupina i njihovih kolektivnih političkih prava. Stoga je pristup politici u takvim državama šire-nacionalni u želji da u što većoj mjeri standardiziraju, harmoniziraju i uvedu uniformne obrasce političkog djelovanja na nacionalnoj razini.¹¹ Na skali ustavno-pravno-politoloških vrijednosti u njima je suverenitet nacije-države pozicioniran daleko iznad prava manjinske zajednice na samoodređenje.¹² To opet nije slučaj u federalnim državama u kojima je suverenitet države također jedinstven i neotuđiv, ali opet postoji svijest o pravu na unutarnje samoodređenje koje je artikulirano federalnim ustavnim sporazumom kako bi se zaštitio integritet konstitutivnih grupa.

Ne-federalne države gaje tradiciju građanskog individualizma ali i nacionalizma koji prednost daje dominantnim ustavnim grupama, pri čemu je njihova hegemonia i dominantna pozicija obično kamuflirana konceptom nacionalnog državljanstva i građanski utemeljenog suvereniteta.¹³ Usljed rigidnog razdvajanja države i etniciteta te posljedičnog cirkularnog transfera suvereniteta na apstraktnu naciju kao zajednicu građana, eksplicitna grupna (ne) jednakost prolazi nezapaženo ispod radara ustavnih i društveno-političkih normi u nacijama državama. U njima se manjinske zajednice ne promatraju kao korporativni ustavni entitet, već se i njihova pozicija primarno sagledava kroz individualističku prizmu inherentnu njihovoj ustavnoj tradiciji i specifičnom karakteru državnosti.¹⁴ Nasuprot tome agenti

9 Fleiner Thomas, „Dynamics of Shared Rule in Federations“, Article published 2005, www.thomasfleiner.ch/files/documents//Dynamics.pdf

10 Iscrpan uvid kako su manjinska pitanja rasla paralelno s razvojem svjetskog poretka utemeljenog na sustavu nacija-država dostupan je u Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-State System* (New York: Oxford University Press, 1998).

11 Erk, Jan. „Still in search of the federal spirit: the US Supreme Court and federalism“, u Alain Gagnon, Soeren Keil, Sean Muller. *Understanding federalism and federation*, Ashgate, 1988, str. 87.

12 Fleiner Thomas, str. 176-177.

13 Tierney Stephen, „Giving with one hand: Scottish devolution within a unitary state“, in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. Sujit Choudhry (New York: Oxford, 2008), str. 440.

14 To zapravo znači da uspostava takvih federacija kao i njihov *raison d'être* nema ništa zajedničko s zaštitom prava manjina, već su one nastale i postoje prvenstveno iz nekih drugih razloga. Vidjeti John McGarry and Bren-

federalnog poretka u federacijama su najčešće teritorijalno utemeljene jedinice, koje se djelomično ili potpuno preklapaju s identitarnim skupinama i služe kao okvir za akomodaciju njihovih političkih zahtjeva za jednakošću. To je vrsta društveno-političke i ustavne realnosti u kojoj je ideja jednakosti proširena s priznanjem prava da se bude drugačiji.¹⁵ U federalnim državama izvor suvereniteta zadržava svoju individualističku dimenziju, ali u dvostrukom kapacitetu: građana kao članova ustavno konstitutivnih grupa i kao članova opće političke zajednice - plurinacije.¹⁶ U takvom okruženju jednakost se, dakle, pojavljuje i prakticira dvojako, u individualističkoj i skupno-komunitarnoj formi.

Međutim, puna elaboracija principa jednakosti izvan užih individualističkih okvira moguća je samo u sustavima u kojima manjinske zajednice, neovisno o veličini i broju, imaju zajamčenu jednaku ustavnu poziciju i prava. Stoga na bazičnoj vrijednosnoj razini takvi sustavi kombiniraju i liberalna i komunitarna načela,¹⁷ koja se potom provode kroz sustav upravljanja. Pri tome, najveći izazov u uspostavi grupne jednakosti nastaje u okolnostima odsustva jasnog preklapanja između teritorijalnih jedinica i konstitutivnih grupa. U tom slučaju uspostava kolektivne jednakosti predstavlja mnogo zahtjevniji zadatak u državama koje sadrže eksplicitne ustavne odrednice o grupnoj jednakosti, što ih jasno obvezuje da prate njihov status kako bi osigurali jednakost kako na ustavnoj tako i na normativno-praktičnoj razini, pa čak i u uvjetima njihove faktičke nejednakosti u smislu brojnosti, disperzije i sl. Relevantnost grupne jednakosti uz individualističko-građansku, najizraženija je u ustavnim sistemima karakterističnim za multinacionalne federacije, kao ustavne modele koji teže dosljednoj harmonizaciji različitih identiteta.¹⁸

3. Multinacionalne federacije – gdje razdioba vlasti vodi ka jednakosti

Multinacionalne federacije per se eksplicitno priznaju konstitutivan i ustavotvoran status različitih identitarnih grupa i nacionalnosti.¹⁹ Stoga multinacionalni federalisti, kao i ostali liberali, smatraju da su sloboda i jednakost individualno-građanskog tipa najveće vrijenosti liberalne demokracije. Pa ipak, nasuprot središnjoj proto-liberalnoj ideji 'abstraktnog individualizma' i mita o 'ethno-kulturalnoj neutralnosti' države, oni vjeruju da individualna prava trebaju inkorporirati pravo pripadnosti vlastitoj socijetalnoj kulturi, što je potpuno razumljivo i opravdano znajući koliko važnu ulogu one zauzimaju u formaciji individue i očuvanju njenog vlastitog identiteta.²⁰ Time je pitanje individualne slobode usko vezano s pitanjem pripadnosti određenoj socijetalnoj kulturi, pa u tom smislu i pitanje kulturne afi-

dan O'Leary, „Territorial Approaches to Ethnic Conflict Settlement“, in. *The Routledge Handbook of Ethnic Conflict, Second Edition*, ed. Karl Cordell and Stefan Wolff (London and New York: Routledge, 2016), 249.

15 Fleiner, Thomas. Str. 3.

16 Tierney Stephen koristi termin „plurinacionalni konstitucionalizam“ i tretira ga kao konceptualni izazov. Tierney Stephen, „Giving with one hand: Scottish devolution within a unitary state“, in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. Sujit Choudhry (New York: Oxford, 2008), str. 440.

17 Vidjeti Tomas Fleiner i Lidija Basta. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Springer - Verlag, Berlin Heidelberg, 2009, pp. 161.

18 Fossas Enric, „National Plurality and Equality“, in *Democracy and National Pluralism*, ed. Ferran Requejo (London and New York: Routledge, 2003)

19 Brendan O'Leary, „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments“, 272.

20 John McGarry and Brendan O'Leary, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, <http://www.forumfed.org/en/libdocs/Misc/0401-int-McGarry-OLeary.pdf>

lijacije postaje važan dio liberalne doktrine.²¹ U operativno-politološkom smislu to podrazumijeva nužnu institucionalnu zaštitu različitih identitarnih grupa, bilo kulturnih, etničkih, religijskih ili 'ko-nacionalnih' manjinskih zajednica.

Zapravo, multinacionalne federacije i multinacionalni federalizam, kao njena unutarnja životna snaga,²² u usporedbi s nacijama-državama i nacionalnim federacijama, vežu liberalnu koncepciju pravde ne samo za individualno-građanska prava, već i za kolektivno – komunitarna prava.²³ Individualna jednakost u okviru tog koncepta postaje neostvariva bez rekursa na kolektivnu, ali i obratno. Jednakost se nameće kao vrijednost inherentna multinacionalnom federalizmu koji postaje bespredmetan i neodrživ bez aktivnog uobličenja i provedbe jednakosti. U stvari, multinacionalni federalizam je osmišljen s ciljem osiguranja jednakosti i harmonizacije različitih identiteta, te kreiranja uvjeta za razvoj zajedništva kroz regulaciju i uravnoteženje njihovih potreba. Iako su nacije-države više nego sklone žrtvovati različitost u korist jedinstva, multinacionalne federacije ne priznaju niti prakticiraju takvu vrstu trgovine i teže jedinstvu utemeljenom na poštivanju integriteta federalnih sastavnica. To, međutim, zahtjeva mnogo veću razinu pacifizma, voluntarizma²⁴ i prije svega povjerenja u stvaralačku moć političke deliberacije i racionalno-pragmatičnog djelovanja. Konkretno, zahtjeva specifičan vid političke kulture utemeljene na vrijednostima dijaloga, kompromisa i konsenzusa, nasuprot modelu «većinske demokracije» prema kojem pobjednik nosi sve.²⁵ Pa ipak ni multinacionalne federacije ne mogu funkcionirati samo na temelju čistog povjerenja i zdrave političke kulture, iako su oni prevažni i nužni, već trebaju i učinkovite mehanizme razdiobe vlasti koji jamče simetriju i jednakost, uz istovremeno kreiranje funkcionalnih institucija i sustava upravljanja. Njihov ustavni dizajn i politička organizacija ovise o karakteru državnosti, unutarnjoj kompoziciji zemlje, njevoj političkoj povijesti i ustavnoj tradiciji ali i društvenom realitetu, pa stoga ustavno-institucionalni dizajn multinacionalnih federacija poprima različite federalno-konsocijacijske oblike, kakav je uostalom i aktualni model u Bosni i Hercegovini, s tim da je u konačnici svaki od njih specifičan i samim tim teško primjenjiv na drugačije društveno-političke i povijesno-kulturološke uvjete.²⁶

Jednakost konstitutivnih identitarnih grupa od vitalnog je značaja za multinacionalne federacije, ali se uz pitanje o načinima njene implementacije postavlja i pitanje provjerljivosti i mjerljivosti, osobito jer bez jasnih kriterija i pokazatelja jednakost lako može biti relativizirana pa čak i manipulirana korištenjem različitih političkih argumenata. To upućuje na potrebu traganja za čvrstim kriterijima ocjene jednakosti u multinacionalnim federacijama koje tvore dvije ili više konstitutivnih identitarnih skupina, s jednakim i simetričnim normativnim pravima u smislu njihovog ustavnog, zakonskog i institucionalnog statusa. Ako uzmemo da je federalizam najnapredniji politološki okvir koji omogućava ustavno utemeljenje i dubinsku akomodaciju različitosti i unapređenje opće jednakosti građana, podjed-

21 Temeljita razmatranja ovoga pitanju dostupna su u Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (New York: Clarendon Press Oxford, 1995)

22 Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge (London and New York: Routledge, 2006), 2-3.

23 Keil Soeren, *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina* (London and New York: Routledge, 2016), 45.

24 Posebno naglašeno kod Bermeo Nancy, „The Import of Institutions“, in *Journal of Democracy* Vol. 13 No. 2., April 2002, 96 - 110.

25 Nadovezujući se na misao Preston Kinga da nije moguća federacija bez federalizma kao njenog unutarnjeg pokretača, Michael Burgess je pobrojao federalne vrijednosti i principe te razradio ideju "federalnog duha". U Burgess Michael, *In Search of the Federal Spirit: New theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism* (Oxford UK: Oxford University Press, 2012)

26 Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, London, 2006., str. 76-81.

nako kao izoliranih individua i pripadnika kolektiviteta, uputno je razmotriti ulogu i značaj njegova dva temeljna načela koja mogu poslužiti kao oslonac sveobuhvatnoj i sustavnoj valorizaciji jednakosti. Kao temeljni principi federalizma «samo-uprava» i «zajednička uprava» imaju korjene u teoriji federalizma i bogatim iskustvima u području upravljanja federalnim sustavima.²⁷ Ključno pitanje je kako postići ravnotežu ta dva načela unutar specifičnog društveno-političkog okruženja.

3.1. Principi zajedničke uprave i samouprave - dva ključna kriterija jednakosti

Ova dva načela i kriterija su u središtu svih polemika o jednakosti u federalnim sustavima. Značaj zajedničke uprave i samouprave (autonomije) za društveno-političku jednakost visoko je vrednovan u multinacionalnim federacijama, u kojima one predstavljaju systemske kategorije i organske pretpostavke njihove političke organizacije. Takvo razumijevanje njihove uloge i značaja evidentno je u nekoliko istaknutih definicija federacije i federalizma. Preston King je među prvima naglasio systemsku eksplanatornu moć i značaj dvaju principa, kazavši da je federalizam normativna politička filozofija koja upućuje na uporabu federalnih principa u smislu kombinacije zajedničkog djelovanja i samo-upravljanja.²⁸ John McGarry je također istaknuo da su „federalni politički sustavi” zajednički deskriptivni izraz za sve političke organizacije koje kombiniraju elemente zajedničke i samouprave „shared and self-governance”.²⁹ Kanadski znanstvenik Ronald Watts je također ustvrdio da se federalizam odnosi na zagovaranje višerazinske vladavine koja kombinira elemente zajedničke i samouprave.³⁰

Ipak, među najčešće navođenim i obuhvatnijim definicijama federalizma je ona Daniela Elazara, kojom je ideja federalne jednakosti izražena na sljedeći način:

„Nakon što je sve rečeno i učinjeno, federalizam uključuje kombinaciju samovladavine i zajedničke vladavine, uređenje u kojem dvije ili više skupina ili država smatraju nužnim i poželjnim živjeti zajedno unutar neke vrste ustavnog okvira koji omogućava stranama da sačuvaju svoje vlastite integritete uz istovremeno osiguranje mira i stabilnosti raspodjelom vlasti u onim sferama gdje je to nužno.”³¹

Elazar ovom definicijom pokazuje duboko razumijevanje federalizma kao sustava koji jasno inkorporira komunitarnu dimenziju te podjednako vrednuje principe zajedničke uprave/samouprave, kao mehanizme koji jamče zaštitu integriteta federalnih sastavnica. Oba načela su podjednako značajna i nužna za jednakost na razini federalnog sustava, i između njih ne postoji kompetitivan odnos jer adresiraju zasebne ciljeve i potrebe koje zajedno kreiraju jednu harmoničnu cjelinu.

²⁷ To je snažno prepoznato od strane Prestona Kinga koji je primjetio da je „Federalizam normativna politička filozofija koja preporučuje uporabu federalnih načela tj. kombiniranje zajedničkog djelovanja i samoupravljanja”, u King Preston, *Federalism and Federation* (London: Crom Helm, 1982)

²⁸ Ibid.

²⁹ John McGarry and Brendan O’Leary, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, <http://www.forumfed.org/en/libdocs/Misc/0401-int-McGarry-OLeary.pdf>

³⁰ Ronald Watts, *Comparing Federal Systems* (Montreal and Kingston: McGill Queen’s University Press, 2nd Edition, 1999), 6.

³¹ Daniel J. Elazar, *Exploring federalism*, (The University of Alabama Press, 1987), str. 8.

U njegovoj definiciji federalizma nalazimo nekoliko elemenata koji su izuzetno bliski Bosni i Hercegovini odnosno njenim konstitutivnim narodima koji su, sukladno definiciji, legitimni akteri bh. federalnog ustavnog poretka. Shodno tome oni bi morali raspolagati jednakim kapacitetima u smislu federalnih načela ‘samoupravljanja’ i ‘zajedničkog upravljanja’, tj. ravnopravno sudjelovati kako u zajedničkim tako i u autonomnim sferama vladavine.

lako divergentni, zajednička uprava i samouprava služe jedinstvenoj svrsi, a to je stabilnost federalnog poretka kroz harmonizaciju unutarnjih pozicija i odnosa njegovih konstitutivnih subjekata. U tom smislu Elazar implicira dubinski karakter federalizma odnosno dva njegova normativno-operativna principa, jer se primarno bazira na realnu horizontalno-socijalnu dimenziju, a tek potom referira na ustavnu terminologiju i okvir, koji se oblikuje uspostavljanjem odgovarajuće vertikalne federalne strukture s ciljem postizanja aplikativnosti organizacijskih načela, regulatornog okvira i komplementarnih institucija.³² Drugim riječima, samo u multinacionalnim federacijama načela zajedničke uprave i samouprave se ostvaruju kao potpuno ravnopravne systemske kategorije koje prožimaju sve slojeve i segmente federalnog političkog sustava, pri čemu njihova odgovarajuća kombinacija određuje njegovu specifičnu narav i karakter.

Dok se za provedbu 'samouprave' klasične federacije primarno oslanjaju na tehnike teritorijalnog federalizma i u znatno manjoj mjeri oblike ne-teritorijalne autonomije, za afirmaciju načela 'zajedničkog upravljanja' u multinacionalnim federacijama najčešće se pribjegava uporabi odgovarajućih konsocijacijskih tehnika koje su izuzetno važan dopunski instrument važan kako bi se osigurala jednakost konstitutivnih subjekata, te snažno afirmiralo i operacionaliziralo načelo zajedničkog upravljanja. U tom smislu konsocijacija predstavlja tehničku potporu realizaciji federalne svrhe kroz uspostavu i očuvanje stanja ekvilibrija dva federalna načela, odnosno simetrije i jednakosti, gdje i kada je to potrebno sa stanovišta postizanja te svrhe.³³

Aktivno praćenje i primjena dva federalna principa nužni su kako bi se očuvao delikatni balans moći između konstitutivnih subjekata. Logika ukazuje na potrebu sinhroniziranog unapređenja oba načela kako bi se pozicija i odnos konstitutivnih subjekata doveo do stanja njihove opće strukturalne društveno-političke jednakosti. To dalje znači da je ratio odredbi i mehanizama implementacije samouprave i zajedničke uprave unutar federalnog sustava, njegovih institucija i regulatornog okvira, u odnosu na sve konstitutivne/ustavne subjekte, od ključnog značaja za stabilnost i održivost multinacionalnih federacija. Drugim riječima, jedino što je važnije od obujma i dosega primjene dva načela, je njihova jednaka - simetrična aplikacija u odnosu na sve konstitutivne subjekte, što je svojevrsna paradigma jednakosti u federalnim političkim sustavima. Simetrična strukturalna razdioba i distribucija dvaju federalnih načela posljedično vodi ka vertikalno i horizontalno uravnoteženom sustavu sazdanom od odmjerene kombinacije federalno-konsocijacijskih organizacijskih, regulatornih i tehnika upravljanja. Triangularna konstelaciju ustavne jednakosti konstitutivnih sastavnica multinacionalne federacije, neovisno o njihovoj naravi, može se vizualizirati na sljedeći način:

32 Društvena dimenzija federalizma i njegova sociološka uvjetovanost posebno su naglašeni u radu klasika federalizma William S. Livingstona i Carla J. Friedricha.

33 Premda sve federacije funkcioniraju na bazi oba načela, mnoge od njih koriste konsocijaciju kao dodatno sredstvo kako bi ojačali kooperativne dispozicije, osobito nužne u postkonfliktnim društvima u kojima postoje značajni društveni rascjepi. Konsocijacija se također primjenjuje i u visoko razvijenim multinacionalnim federacijama poput Belgije i Švajcarske kako bi se osigurala intersegmentarna suradnja i uključenost.

Jednakost u multinacionalnim federacijama



U najosnovnijim crtama načela zajedničke uprave i samouprave alociraju se u specifičnom institucionalnom okviru, barem na općoj razini, s posebnim fokusom na pitanje pravične i jednake zastupljenosti konstitutivnih subjekata. Tom komparativno-analitičkom izazovu najlakše je pristupiti u području zakonodavne i izvršne vlasti, te uvidom u relevantne odredbe izbornog zakonodavstva, koje najizravnije određuje legitimitet institucija utemeljenih na federalno-konsocijacijskim načelima. Osim toga izborne odredbe na izvjestan način sintetiziraju i uvezuju institucionalni okvir, zakonsku regulativu i ustav, ali i više od toga. Naime, one efektivno povezuju društvenu bazu i njene konstitutivne subjekte s političkim institucijama koje su izraz njihovih specifičnosti, diverziteta ali i opredijeljenja da kreiraju jedan zajednički državno-politički okvir. Pravična zastupljenost i legitimno predstavljanje time zauzimaju posebno mjesto u smislu osiguranja i zaštite legitimiteta sustava, što im uz pravno-politički daje i izrazit moralni značaj u smislu zaštite integriteta konstitutivnih grupa, ali i potrebnog jedinstva opće političke zajednice. Stoga je pravična zastupljenost ključan operativni princip jednakosti, a izborni zakon važan mehanizam njene provedbe sukladno temeljnim vrijednostima multinacionalne federacije koje se nalaze u njenom ustavu. Pravičan izborni zakon je stoga temeljna pretpostavka institucionalne jednakosti koja izravno predodređuje i sve ostale dimenzije i sfere društvenog i političkog života multinacionalne federalne zajednice. Zato kada se želi sagledat stanje jednakosti sa stanovišta primjene dva federalna načela na sve konstitutivne subekte, onda je uz inventuru elementarnih izvršnih i zakonodavnih sfera, nužna i analiza izborne regulative koja tim institucijama daje potreban legitimitet sukladno temeljnim vrijednostima multinacionalne federacije. To nalaže nužnost pažljivog sagledavanja stvarnih institucionalnih dispozicija dvaju federalnih načela sukladno ustavnim vrijednostima. U konačnici ta vrsta esencijalne usklađenosti predodređuje uspješnost multinacionalnog federalnog državnog projekta, kao okvirnog koncepta koji može uspješno amortizirati tenzije u etnički pluralnim društvima i unaprijediti unutarnju harmoniju i koheziju, što se na poseban način odnosi na BiH.

4. Institucionalno-regulativne dispozicije zajedničke/samo-uprave u BiH

Sukladno prethodnim teorijskim razmatranjima BiH se nameće kao logičan izbor za provjeru naprijed iznesenih teza. Zadovoljava dva ključna kriterija, u smislu potrebe za uravnoteženom i simetričnom primjenom dvaju federalnih načela spram tri konstitutivna naroda

Srba, Hrvata i Bošnjaka³⁴ kao eksplicitnih aktera federalnog poretka. Pored toga multinacionalni karakter BiH je snažno izražen kako na ustavnoj razini i kroz njeno institucionalni dizajn, tako i na bazičnoj društvenoj razini. Kolektivna jednakost jasno proizilazi iz ustavne norme konstitutivnosti koja je, kao natkrovljujuće načelo Ustava BiH, nadređena svim drugim načelima, normama i zakonima.³⁵ Jednakopravnost je dakle implicitna ustavnoj konstitutivnosti u smislu tvorbene uloge, ustavotvornog i državotvornog statusa tri konstitutivna naroda i ostalih građana. Osim toga BiH je i postkonfliktno društvo kojemu su potrebni politici interetničke tolerancije i suradnje, ali i snažna jamstva da njen politički sustav može osigurati i zaštititi ravnopravnu ustavnu poziciju za sva tri konstitutivna naroda. Multinacionalni federalizam je konceptualni okvir unutar kojeg je BiH već svrstana u relevantnim akademskim i znanstveno-stručnim krugovima³⁶ temeljem prepoznatljivih strukturalnih i formalnih kriterija. Do sada najeksplicitniji i jezgrovitiji izraz tog zapažanja dao je ugledni znanstvenik Michael Burgess, koji je BiH definirao kao dijadičku multinacionalnu federaciju, koju čine dva entiteta i tri etno-nacionalne zajednice.³⁷ Osobito je zanimljivo i vrijedno komentara njegovo sljedeće zapažanje:

«Centripetalne snage jedinstva i integracije su slabije od centrifugalnih interesa postojećih entiteta u kojima je veoma malo poticaja da se podrži država. Kao posljedica, BiH je za potrebu našeg pregleda izvrsna studija slučaja potencijalne multinacionalne federacije bez multinacionalnog federalizma. U najkraćem predstavlja federaciju bez federalizma.»³⁸

Naprijed navedeno je komplementarno tvrdnji da je BiH federacija kojoj nedostaje jasna poveznica s njenim fundamentalnim ustavnim vrijednostima, što u velikoj mjeri objašnjava Burgessovu tezu o nepostojanju federalne političke kulture, koja je nužna kako bi se oživotvorili federalizam i prateći federalizacijski procesi. Takva kultura u najvećoj mjeri ovisi o razumijevanju i poštivanju temeljnih ustavnih načela na svim razinama federalnog sustava, a ono je u slučaju BiH često puta nepostojeće, nepotpuno ili čak pogrešno. Divergentne i zbunjujuće poruke u tom smislu mogu doći iz različitih pravaca, pa čak i od strana stručnih i političkih autoriteta koji daju ocjene na razini ustavnih tumačenja, što potom predefinira druge pogrešne stavove o ključnim ustavno-političkim pitanjima. Konkretno, primjerice, tragom Burgessove observacije nesporno je da tzv. dijadička organizacija predstavlja važan ali ne i središnji argument u nastojanju da se ukaže na multinacionalni karakter BiH. Naime, radi se o tome da je hijerarhija ustavnih vrijednosti jasno i logički-sljedstveno naglašena u

34 Na prethodnom popisu stanovništva 2013. godine preko 96% populacije se izjasnilo pripadnicima bošnjačkog, srpskog ili hrvatskog konstitutivnog naroda. Rezultati su dostupni na www.bhas.ba.

35 Odluka Ustavnog suda BiH U 5/98 o konstitutivnosti naroda, <http://www.ccbh.ba/odluke/>.

36 Vidjeti Soeren Keil, "Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina", *L'Europe en Formation* 2012/1 (n° 363), p. 205-218. DOI 10.3917/eufor.363.0205.; kao i Michael Burgess "Territorial and Non-Territorial Identities: Multinational Federalism in Multinational Federation", izlaganje s konferencije *Multinational Federalism in Perspective: A Viable Model?*, Université du Québec à Montréal (UQAM), Montréal, Québec, Canada, 25-27 September 2009. Pored navedenih postoje ocjene BiH i kao konfederalne zemlje, u Choudhry, Sujit. "Bridging comparative politics and comparative constitutional law: Constitutional design in divided societies. Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?", edited by Sujit Choudhry, Oxford University Press, NY 2008, pp. 12.

37 Territorial and Non-Territorial Identities: Multinational Federalism in Multinational Federation by Michael Burgess (Centre For Federal Studies, Rutherford College, University of Kent, Canterbury, England) Paper prepared for the conference 'Multinational Federalism in Perspective: A Viable Model?', Université du Québec à Montréal (UQAM), Montréal, Québec, Canada, 25- 27 September 2009, str. 19.

38 Ibid, str. 24.

Ustavu BiH, a ona polazi od toga da je konstitutivnost Srba, Hrvata i Bošnjaka, ali i ostalih građana, pretpostavljena administrativno-političkoj organizaciji koju konstitutivnost zapravo predefinira. Taj izuzetno bitan detalj nije obuhvaćen naprijed citiranom formulacijom, za koju možemo reći da odražava dominantan odnos spram BiH kao multinacionalne federacije među vodećim teoretičarima federalizma. Ono što u ovom slučaju promiče za-pažanju je zapravo nešto što je svojstveno BH kao multinacionalnoj federaciji i kao takvo ključno za razumijevanje njenog karaktera. Naime, radi se o tome da BiH federalizam u osnovi nije teritorijalnog, već korporativno-komunitarnog karaktera, budući da je njen ustav u prvom redu izraz volje tri konstitutivna naroda i ostalih građana, a ne entiteta ili županija koji, pored administrativno-upravne, imaju i funkciju implementacije konstitutivnosti tj. jednakopravnosti tri tvorbena naroda odnosno svih građana. Ukoliko se ta ustavna činjenica ispusti iz razmatranja, onda nije moguće niti potpuno a ni ispravno razumijevanje BiH kao multinacionalne federacije.

Nerazumijevanje ustavnih vrijednosti BiH i njihove hijerarhije objašnjavaju i opće poznate devijacije koje su se dogodile tijekom implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma (DMS) i njegovog ustava, kojima je institucionalno - regulativni okvir udaljen od njegova ustavnog osnova. «*Aktualna ovisnost o OHR-u znači da je u praksi najvažnija i najmoćnija institucija u državi zapravo jedina koja nema nikakve demokratske odgovornosti*»³⁹ Činjenica da se federacije mogu razvijati samo u demokratskim i uvjetima dobrovoljnosti, potiče ozbiljne sumnje o tome koliko je BiH zapravo mogla razviti svoj federalizam kao i prateću političku kulturu pod svemoćnim međunarodnim tutorstvom, te proizvoljnom impozicijom ustavnih amandmana i zakona od strane OHR-a kao međunarodnog autoriteta s ekskluzivnim ovlastima u tumačenju Ustava i DMS. Takva količina moći nadilazi bilo kakvu razinu odgovornosti i osjećaja dužnosti poštivanja BiH ustavnog okvira i njene političke organizacije. Time je naprosto ostavljeno previše prostora za mogućnost neograničene improvizacije i eksperimentiranja u području izgradnje države-nacije, iz čega se mogu samo izvući lekcije o svim potencijalno štetnim i opasnim posljedicama takvog pogrešnog pristupa koji zapravo dezavuirao, ignorira ili manipulira temeljnim ustavnim principima.

Naime OHR je svjesno zanemarivao ustavno načelo konstitutivnosti i jednakosti, te je čak donosio odluke kojima je ustavno-pravni sustav BiH udaljavao od njih, samo zato što je smatrao da stimuliraju etničko predstavljanje i prenaglašavaju etničke elemente. Međutim, sve mjere koje je OHR poduzeo u skladu s takvim razumijevanjem nisu urodile željenim rezultatima u smislu de-etnicizacije, prevazilaženja "etničkih podjela" i stvaranja nadetničkog "građanskog" identiteta. Nasuprot tomu grub intervencionizam je ohrabrio etno-nacionalne revindikacije, te je produbio nejednakost nametnutim ustavnim i zakonskim rješenjima. U očividnom pokušaju da unaprijedi teritorijalnu dimenziju BH federacije, a s njom i građanske elemente na užrb etničkih, OHR je izignorirao autentičnu korporativnu substancu BiH kao multinacionalne federacije - konstitutivnost naroda. Da BiH u tom smislu nije izuzetak već prije pravilo potvrđuje i opservacija Sumantra Bose koji je kazao «...da su međunarodni dužnosnici veoma često, sudeći po njihovom izboru terminologije, često puta zaboravni i neosjetljivi na bazična pitanja poput onog o prirodi državnosti i nacionalnog identiteta».⁴⁰ U tom smislu radije se referiraju na BiH kao na nacionalnu federaciju, usporokos realnosti i skorašnjoj ratnoj prošlosti koji sugeriraju da je BiH Daytonskim ustavnim

39 Ibid, str. 23.

40 Sumantra, Bose. "Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention" Hurst & Co., London 2002. str. 93.

poretkom postala multinacionalna federacija u kojoj tri konstitutivna naroda predstavljaju subjekte federalnog poretka, gdje njihov 'konstitutivan' ustavni status nameće potrebu provedbe njihove pune normativne i stvarne društveno - političke jednakosti.

U suštini, prva i najveća žrtva deficijentnog pristupa međunarodne zajednice procesima izgradnje države kojima je zanemarena korporativna osnova BiH multinacionalne strukture, bila je jednakopravnost tri konstitutivna naroda. Odlukom da podrži i u prvi plan stavi dijadičku entitetsku organizaciju, te je afirmira kao ustavni osnov uređenja, OHR je samo pojačao efekte već ustanovljene strukturalne asimetrije i neravnoteže. U pojedinim aspektima omogućio je prevagu tzv. modela većinske demokracije, kojim je zapravo uzdrmao ravnotežu snaga učvršćenu mirovnim sporazumima koji su prethodili i predodredili BH ustavni poredak. Opća razmatranja o jednakosti kao sistemskoj ustavnoj vrijednosti u sprezi s elaboracijom o konstitucionalnoj naravi BiH kao multinacionalnoj federaciji, te izraženoj asimetriji kapaciteta tri konstitutivna naroda u pogledu 'zajedničkog upravljanja' i 'autonomije', predmet su zanimanja u preostalom dijelu članka.

4.1. Jednakost kao sistemska ustavna vrijednost

Svaki ustav počiva na određenim vrijednostima, koje je potrebno što dosljednije prevesti u realnost pravno-političkog života države kojoj pripada i njenu političku organizaciju. To znači da mora postojati jasna korelacija između ustava i institucija koje su uspostavljene kako bi služile svrsi federalnog poretka, a to je očuvanje federacije, njene stabilnosti i unutarnje harmonije zasnovane na moralnom osjećaju društveno-političke pravednosti i zajedništva. Takve vrijednosne kategorije su inherentne federalnim ustavima i predstavljaju njihovu aktivnu podlogu i temeljnu substancu.⁴¹ Osim toga, sve institucije i zakoni su predeterminirani ustavom, a ukoliko to nije slučaj u smislu da institucionalno-regulativni okvir odstupa od temeljnih ustavnih vrijednosti, onda moraju proći test sudskih autoriteta ovlaštenih za tumačenje ustavnih normi. Oni se dalje trebaju očitovati o mogućim osporavanjima i konfliktima koji mogu nastati između različitih aktera unutar sustava.

U analitičko-politološkom smislu jednakost kao implicitna ili eksplicitna ustavna vrijednost, može biti sagledana u svim operativnim dijelovima ustava, svim strukturalnim segmentima i relevantnim zakonima koji moraju proći test ustavne validnosti. To se može utvrditi uvidom u aktualne institucionalno-regulativne dispozicije zajedničkog upravljanja i samoupravljanja odnosno njihovu dirtribuiranost unutar svih relevantnih područja sustava upravljanja. Pored izvršne i zakonodavne vlasti jednakost je bitno određena i kvalitetom izborne jednakosti u smislu (a)simetričnih kapaciteta konstitutivnih naroda, koji im omogućavaju jednak pristup strukturama vlasti i ključnim institucijama, osobito onima u funkciji kolektivnog predstavljanja koje su dizajnirane da podrže ustavnu normu jednakosti. Opća sistemska jednakost vezivna je snaga u multinacionalnim federacijama i preduvjet konsenzusa o granicama jedinstvene političke zajednice. Ona ovisi o aktualnim dispozicijama zajedničke uprave i samouprave u ključnim područjima političkog sustava, čime se zapravo ustavna jednakost pretače i konvertira u institucionalnu. Osnovni alat za takvu vrstu pretvorbe jednakosti je izborni zakon, dizajniran tako da inkorporira i transferira demokratsku volju konstitutivnih grupa u strukture federalnog političkog sustava. U slučaju da formalna ustavna jednakost ne dopire do institucija uslijed manjkavosti izbornih pravila,

41 Više o tome u Burgess, Michael. „In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism”, Oxford University Press, 2012.

stvaraju se uvjeti za širenje sistemske institucionalne nejednakosti. Time jednakost ostaje samo neimplementirana ustavna norma, što rezultira slabljenjem i zagušenjem ustavnog poretka te postaje izazovom za njegovu vitalnost i održivost. Najčešći indikator takvog stanja su permanetne političke krize koje pokreću nezadovoljstva uzrokovana dubinskom institucionalnom nejednakošću, što slabi sustav i potkopava intersegmentalnu društveno-političku koheziju. Rezultat je nekonzistentan i nestabilan politički sustav u kojem se najmanje jedna ili više konstitutivnih grupa nalaze u stanju nejednakosti jer zbog neustavnih izbornih odredbi, ne mogu slobodno birati svoje predstavnike kako bi sudjelovali i sudlučivali na ravnopravnim osnovama s predstavnicima ostalih konstitutivnih grupa.

4.2. Strukturalne urođene i nametnute nejednakosti

Već na bazičnoj strukturalnoj razini susrećemo se s izraženim strukturalnim elementom nejednakosti u BiH kao multinacionalnoj federaciji. Naime, u okviru njene dijadičke dvoentitetske strukture jedan od entiteta je s dominantno srpskim stanovništvom (Republika Srpska), a drugi (Federacija Bosne i Hercegovine) s bošnjačkom etničkom većinom, uz dodatnu kantonalnu subrazinu u Federaciji BiH koja je uvedena temeljem Washingtonskog sporazuma i ustava Federacije BiH.⁴² Samim tim Srbi kao konstitutivni narod uživaju pravo na autonomiju odnosno samoupravljanje kroz entitet RS, dok Bošnjaci to pravo konzumiraju kroz entitet Federacije BiH i pet kantona u kojima su većina. Hrvatima realno ostaje ta mogućnost samo unutar tri županije u kojima su dominantna većina.

U suštini samoupravni kapaciteti nejednako su raspoređeni između tri naroda. Temeljem načela konstitutivnosti, svaka nacija u BiH bi trebala raspolagati istovjetnom ili približnom razinom autonomije, što zapravo nije slučaj. U tom smislu dva entiteta omogućavaju institucionalni prostor i temelj za autonomiju/samoupravu kako Srba u RS tako i Bošnjaka u Federaciji BiH, ali ne i Hrvata čija je djelomična autonomija reducirana na kantonalnu razinu. Osim toga kantoni su po obujmu nadležnosti, a u izvjesnom aspektima i hijerarhijski, podređeni entitetskoj organizaciji te se realno, kada je u pitanju položaj hrvatskog naroda, može govoriti o autonomno-samoupravnim kapacitetima nižeg ranga. Dakle, riječ je o neujednačenim kapacitetima tri konstitutivna naroda u smislu mogućnosti samoupravljanja koja je efektivni izraz autonomije imanentne ustavnoj kategoriji konstitutivnosti.⁴³

Kada je u pitanju šira politička zajednica koja se u podijeljenim društvima formira i održava kroz provedbu načela zajedničkog upravljanja i odgovarajućih konsocijacijskih mehanizama, vrijedi naglasiti da su i Washingtonski i Daytonski sporazumi i ustavi uveli učinkovite zaštitne mehanizme. To se posebno odnosi na Vijeće ministara, izvršno tijelo na državnoj razini koje funkcionira na bazi pariteta i konsenzusa. Prvotna tri ministarstva su naknadno proširena za dodatnih šest tijekom implementacije DMS, te većim brojem pripadajućih agencija u koje je inkorporiran 'etnički' ključ u smislu imenovanja njihovih rukovodstava te,

42 Deset županija od kojih pet s bošnjačkom, tri s hrvatskom većinom i dva mješovita.

43 U tom smislu, logika nalaže da bi, zbog tako očite asimetrije aplikativnih kapaciteta u pogledu kriterija 'samoupravljanja', trebale postojati tri federalne jedinice, svaka s većinskom demografskom substancijom jednog od tri konstitutivna naroda, ili bi trebalo primijeniti neki drugi teritorijalni princip kojim bi se uvela simetrija i ravnoteža u izrazito asimetričan sustav koji izravno reproducira nejednakost konstitutivnih naroda u segmentu njihovih samoupravnih kapaciteta. Takođe, ona razina autonomije koja se tiče prava i statusa dijelova konstitutivnih naroda koji su manjina u većinskoj administrativno-političkoj jedinici drugog naroda, je potpuno neregulirana i bez odgovarajućih zakonskih uporišta i mehanizama da se zaštiti njihov integritet i pripadajuća prava kroz odgovarajuće oblike neteritorijalne autonomije.

s manjim ili većim uspjehom, proporcionalna zastupljenost državnih službenika. S druge strane principi zajedničkog upravljanja u Federaciji BiH kao izvorno hrvatsko-bošnjačkom entitetu, višestruko su narušeni od strane OHR. Njegove nametnute odluke su poremetile simetriju i balans reguliran jasnim konsocijacijskim pravilima i procedurama, poput vitalnog nacionalnog interesa i veto ovlasti, preraspodjele najviših pozicija, pariteta u izvršnim tijelima i na najvišim izvršnim pozicijama, te proporcionalne zastupljenosti i legitimnog predstavljanja, o čemu se izravno očitovao Ustavni sud BiH u svojoj odluci U -23/14.⁴⁴

Osobito je problematično to što je takvim tektonskim poremećajima svojevrsteno kumovala međunarodna zajednica, na način neprilagođen ustavnom okviru BiH, što je u konačnici proizvelo sistemske inkonzistentnosti, te oslabilo koherentnost političkog sustava što je s godinama sve više dolazilo do izražaja.⁴⁵ U tom smislu iskustvo angažmana međunarodne zajednice i njene uloge u BiH živ je primjer sljedeće empirijske observacije John McGarry and Brendan O'Leary: «*Rana konsocijacijska teorija je također negirala mogućnost pozitivne uloge vanjskih aktera kako u pogledu implementacije tako i aktivne izvedbe aranžmana utemeljenih na razdiobi vlasti*»⁴⁶ Vanjski angažman rukovođen je idejom tehnokratske izgradnje države jednostavnim transferom kompetencija i institucija na središnju razinu, pod izlikom pojednostavljenja procesa donošenja odluka u parlamentarnim i izvršnim granama vlasti, ali i sudskim. Na ideološko-doktrinalnoj razini u osnovi takvog pristupa je predrasuda da su razdioba vlasti, posebno konsocijacija, te 'komplicirane' procedure odlučivanja koje uključuju i mehanizme zaštite vitalnog nacionalnog interesa, naprosto instrument blokade kojeg treba ukloniti kako bi se sustav upravljanja učinio funkcionalnim i održivim. Tom logikom, čitav sustav razdiobe vlasti shvaćen je kao prepreka procesu izgradnje države i njene postkonfliktne transformacije, što je potpuno pogrešno, barem sa stanovišta posljedica koje je takav pristup polučio. A te posljedice se sastoje u strukturalno-institucionalnoj asimetriji i disbalansu jednakopravnosti između tri konstitutivna naroda u smislu mogućnosti konzumacije federalnih načela samouprave/zajedničke uprave. U najosnovnijim crtama taj disbalans podrazumijeva sljedeće:

Konstitutivni narod	Razina	Egzekutiva	Legislativa
Bošnjaci	Država	1/3 Vijeća ministara BiH	1/3 Doma naroda preko ½ Zastupničkog doma
	Entitet	2/3 Vlade FBiH.	¾ Doma naroda FBiH cca 4/5 Zastupničkog doma F BiH
	Kanton	Ukupna egzekutiva u 5 i djelomično u 2	Ukupna legislativa u 5 djelomično u 2
Srbi	Država	1/3 Vijeća ministara BiH	1/3 Doma naroda BiH
	Entitet	1/1 Vlada RS	1/1 N. skupština RS
	Kanton	//	//

44 Iscrpan pregled intervencija OHR-a koje su oslabile federalno-konsocijacijske mehanizme utvrđene izvornim Washingtonskim i Daytonskim sporazumima u Federaciji BiH dat je u Krišto, B. i Čolak, B. „Neravnopravnost Hrvata u Federaciji Bosne i Hercegovine“, u Vanjek, D., Čolak, I. Zbornik radova s znanstveno-stručnog skupa *Hrvati BiH: nositelji europskih vrijednosti*, Neum 2017, str. 515-526.

45 Najočitiiji i najaktualniji primjer toga je izborni zakon koji je neusklađen s ustavnom normom konstitutivnosti, o čemu se očitovao i Ustavni sud BiH u naprijed navedenim odlukama.

46 John McGarry i Brendan O'Leary. "Consociation and its critics: Northern Ireland after the Belfast Agreement", in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. Sujit Choudhry (New York: Oxford, 2008), str. 381.

Hrvati	Država	1/3 Vijeća ministara	1/3 Doma naroda BiH 1/9 Zastupničkog doma
	Entitet	1/3 Vlada FBiH	Cca 1/4 Doma naroda 1/5 Zastupničkog doma
	Kanton	Ukupna egzekutiva u 3 i djelomično u 2	Ukupna legislativa u 3 i djelomično u 2

Pregledna tabela strukturalno-izbornih devijacija.

Sljedom naprijed datog prikaza, a kako bi se obnovio balans u Federaciji BiH potrebna je objektivna, stručna i temeljita analiza svih kontraverznih izmjena ustava i zakonskog okvira, a potom revizija i poništenje nametnutih odluka kojima je narušena ustavno zajamčena jednakost u smislu ravnomjerne raspodjele 'zajedničkog upravljanja' i 'samoupravljanja' između tri konstitutivna naroda i njihovih političkih predstavnika. Načelno, pored ostalog, to bi značilo vraćanje i uvođenje sljedećih zaštitnih mjera za potporu ustavnoj jednakosti i simetriji: 1. Minimalna zajamčena zastupljenost, 2. Pravo veta i efikasna zaštita vitalnog nacionalnog interesa, 3. Široke inkluzivne koalicije legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda kako bi se stabilizirali međuetnički odnosi i preduprijedili potencijalni sukobi, 4. Donošenje odluka konsenzusom ili kvalificiranim većinama 5. Proporcionalna zastupljenost u institucijama na svim administrativno-političkim razinama, 6. Paritet na višim razinama; te 7. Donošenje izbornih pravila koja dosljedno štite legitimno predstavljanje svakog od konstitutivnih naroda i ostalih, te na taj način preduprijediti mogućnost formiranja tijela vlasti bez legitimiteta sva tri konstitutivna naroda.

I dok su razlozi upotrebe prvih šest mjera jasni iz prethodnih razmatranja i ilustrativne tabele, pitanje reforme izbornog zakona zaslužuje posebnu pozornost, osobito u dijelu koji se tiče izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH i kolektivnom Predsjedništvu BiH, sukladno odluci Ustavnog suda U-23/14, čija su načela reafirmirana u naknadnim odlukama U-3/17 i U-5/17,⁴⁷ u njima jasno nalažući poštivanje principa legitimnog predstavljanja u okviru izbornog procesa kompromitiranom ranije nametnutim odlukama OHR. U odluci U-23/14 Ustavni sud je nedvosmisleno osporio te impozicije jednostavno se pozivajući na načelo konstitutivnosti i temeljne demokratske principe slobodnog i suverenog izbora političkih predstavnika. Naime, ustvrdio je da se pravo demokratskog odlučivanja ostvaruje kroz izborni proces koji mora uspostaviti jasnu vezu između predstavnika i predstavljenih čije interese zastupaju, a u slučaju BiH to su konstitutivni narodi i ostali građani.⁴⁸ Time je jasno implicirano da jedino legitimno predstavljanje omogućava sudjelovanje i suodlučivanje u smislu dva federalna načela a osobito zajedničke uprave, koja sadrži značajan i prijeko potreban integrativni potencijal osobito važan u podijeljenim društvima.

Tim više izborni zakon mora efektivno povezati društvenu bazu s cjelokupnim političkim

⁴⁷ Odluke dostupne na <http://www.ccbh.ba/odluke>

⁴⁸ Sud je, između ostalog, ustvrdio da *"...neadekvatno političko predstavljanje onih koje predstavlja i čije interese zastupa dovodi do povrede načela konstitutivnosti, odnosno nejednakopravnosti bilo kojeg od konstitutivnih naroda, a time i povrede Ustava Bosne i Hercegovine, konkretno članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine."* (Točka 51 Odluke U 23/14) čime je u izravnu vezu doveo konstitutivnost, jednakopravnost i legitimno predstavljanje koje je temeljna pretpostavka federalno-konsocijacijske primjene mehanizama razdiobe vlasti svojstvene multinacionalnim federacijama. Time se nameće zaključak da je dosljedna provedba ove odluke ujedno i preduvjet da u BiH zaživi federalizam, odnosno da ona zaista počne funkcionirati kao multinacionalna federacija <http://www.ccbh.ba/odluke/>

sustavom i njegovim institucijama. On mora biti konfiguriran tako da omogućava nesmetano sudjelovanje konstitutivnih naroda, te generira pomirljive efekte poželjne u post-konfliktnim društvima, kako bi se potaklo intersegmentarno povjerenje i suradnju. Pravičnim uključenjem svih ustavnih kategorija u izborni proces štiti se njihov integritet te vezuje njihovu potreba za autonomijom s interesima opće političke zajednice. To je jedini način da se zaštiti i integritet demokratskog procesa odlučivanja u federalnim institucijama, koje moraju biti na dispoziciji i u vlasništvu građana svih nacionalnosti. Proces postkonfliktne tranzicije može zakazati ukoliko se zanemari jednakost i simetrija u kontekstu političke organizacije, procedura i upravljanja državom. To se posebno odnosi na BiH kojoj, zbog naprijed opisanih izazova, nedostaje kritični strukturalni kapacitet da generira reforme i napravi iskorak u bilo kojem relevantnom području.

4. Zaključak

Nakon Washingtonskih i Daytonskih mirovnih sporazuma i pratećih ustava, naknadnim intervencijama OHR-a nametnute su mnoge preinake bez ikakvog demokratskog legitimiteta. Te promjene su uglavnom bile neprijateljske spram koncepta federalizma i razdiobe vlasti, što je rezultiralo teškim povredama jednakosti i ravnoteže u primjeni federalnih načela na sustav vladavine BiH. Uslijed toga se bh. multinacionalni federalni sustav nije mogao razvijati samostalno, sukladno vlastitim ustavnim dispozicijama, te je prisilno guran u pravcu koncepcije nacionalnog federalizma. Time je BiH destabilizirana kao multinacionalna federacija, te je obeshrabren i onemogućen razvoj forme njenog autentičnog federalizma. Najvažnija pretpostavka stabilnosti i perspektivnosti multinacionalnih ustavnih sistema, je poštivanje jednakosti i simetrije svih konstitutivnih subjekata, a u slučaju BiH konstitutivnih naroda, što se mora osigurati prvenstveno putem demokratskih izbora sukladno načelu legitimnog predstavljanja, koje se tako transferira na institucije zajedničkog upravljanja. Stoga je izborni zakon od presudnog značaja za uspostavu sustava jednakosti, kao što je to očevidno u BiH. Izborni zakon je daleko najvažniji za sustavnu provedbu federalnih principa zajedničke uprave i samouprave/autonomije, te kao takav mora biti usklađen s važećom koncepcijom jednakosti tj. ustavnim načelom konstitutivnosti.

Konkretno u slučaju BiH, samo simetrično opunomoćenje konstitutivnih naroda na svim upravnim razinama vodi k sistemskoj jednakosti koja je od suštinskog značaja za stabilnost i održivost multinacionalnih federacija. Takva sistemski jednakost se gradi uravnoteženom razdiobom federalnih načela „zajedničke uprave“ i „samouprave“, kojima konstitutivni narodi moraju ravnopravno raspolagati u praktično-političkom životu. Samo dubinska primjena dva federalna načela unutar institucija sustava omogućava sistemsku jednakost odnosno afirmaciju ustavnog načela konstitutivnosti.

Stoga puno prihvaćanje i provedba jednakopravnosti predstavlja primarni preduvjet demokratizacije BiH. To znači da svi konstitutivni narodi i ostali građani moraju pronaći zajednički jezik oko jedinstvenog razumijevanja jednakosti utemeljene na ustavnoj odredbi konstitutivnosti, te unaprijediti dijalog o njenoj implementaciji unutar političkog sustava BiH. Da bi do toga došlo nije dovoljan samo konsocijativno-federalna struktura i organizacija, već duh i kultura federalizma kompatibilna specifičnostima BiH kao multinacionalne države i društva.

Literatura

- [1] Allison McCulloch and John McGarry, eds., *Power Sharing: Empirical and Normative Challenges*, London: Routledge, 2017.
Bermeo, Nancy. „The Import of Institutions“, in *Journal of Democracy Vol. 13 No. 2., April 2002.*
- [2] Brendan O’Leary „Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments“, in *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ed. Sid Noel (Montreal&Kingston, London, Ithaca: McGill – Queen’s Uni. Press, 2005).
- [3] Burgess, Michael, “In Search of the Federal Spirit: New theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism”, Oxford UK: Oxford University Press, 2012.
- [4] Burgess, Michael. “Comparative Federalism: Theory and Practice”, London and New York: Routledge, 2006.
- [5] Burgess, Michael. “Territorial and Non-Territorial Identities: Multinational Federalism in Multinational Federation”, izlaganje s konferencije *Multinational Federalism in Perspective: A Viable Model?*, Université du Québec a Montreal (UQAM), Montreal, Quebec, Canada, 25-27 September 2009.
- [6] Choudhry, Sujit. “Bridging comparative politics and comparative constitutional law: Constitutional design in divided societies. *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, edited by Sujit Choudhry, Oxford University Press, NY 2008.
- [7] Daniel J. Elazar, *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, 1987.
- [8] Erk, Jan. “Still in search of the federal spirit: the US Supreme Court and federalism”, u Alain Gagnon, Soeren Keil, Sean Muller. *Understanding federalism and federation*, Ashgate, 1988.
- [9] Fleiner, Thomas. „Dynamics of Shared Rule in Federations“, Article published 2005, www.thomasfleiner.ch/files/documents//Dynamics.pdf.
- [10] Fossas, Enric. „National Plurality and Equality“, in *Democracy and National Pluralism*, ed. Ferran Requejo, London and New York: Routledge, 2003.
- [11] Gagnon, Alain. “Constitutionalism, empowerment and multinational federalism”, u Alain Gagnon, Soeren Keil, Sean Muller: *Understanding federalism and federation*, Ashgate, 1988.
- [12] Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-State System*, New York: Oxford University Press, 1998.
- [13] John McGarry i Brendan O’Leary, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, <http://www.forumfed.org/en/libdocs/Misc/0401-int-McGarry-OLeary.pdf>
- [14] John McGarry i Brendan O’Leary, „Territorial Approaches to Ethnic Conflict Settlement“, in *The Routledge Handbook of Ethnic Conflict, Second Edition*, ed. Karl Cordell and Stefan Wolff, London and New York: Routledge, 2016.
- [15] John McGarry i Brendan O’Leary. “Consociation and its critics: Northern Ireland after the Belfast Agreement”, in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. Sujit Choudhry, New York: Oxford, 2008.
- [16] Keil, Soeren. “Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina”, London and New York: Routledge, 2016.
- [17] King, Preston. “Federalism and Federation”, London: Crom Helm, 1982.
- [18] Krišto, B. i Čolak, B. „Neravnopravnost Hrvata u Federaciji Bosne i Hercegovine“, u Vanjek, D., Čolak, I. Zbornik radova s znanstveno-stručnog skupa *Hrvati BiH: nositelji*

- europskih vrijednosti*, Neum 2017.
- [19] Kymlicka, Will. "Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights", New York: Clarendon Press Oxford, 1995.
- [20] Soeren, Keil. "Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina", *L'Europe en Formation* 2012/1 (n° 363), p. 205-218. DOI 10.3917/eufor.363.0205
- [21] Sumantra, Bose. "Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention", Hurst & Co., London 2002.
- [22] Tierney, Stephen. „Giving with one hand: Scottish devolution within a unitary state ", in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accomodation?*, ed. Sujit Choudhry, New York: Oxford, 2008.
- [23] Tomas Fleiner i Lidija Basta. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer - Verlag, Berlin Heidelberg, 2009.
- [24] Watts, Ronald. "Comparing Federal Systems", Montreal and Kingston: McGill Queen's University Press, 2nd Edition, 1999.

