

# PROBLEM LEGITIMNOG PREDSTAVLJANJA HRVATA U DOMU NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE – KONSOCIJACIJSKI OSVRT

**Valentino Grbavac** 

School of Social and Political Science  
University of Edinburgh

E-mail: v.grbavac@sms.ed.ac.uk

<https://doi.org/10.20901/an.18.03>

Izvorni znanstveni rad

Zaprimljeno: 2. 3. 2021.

Prihvaćeno: 16. 3. 2021.

**Sažetak** U članku se analizira problem legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) koristeći se konsocijacijalizmom, "fenomenom čiče Tome" i jednosmjernim udruživanjem glasova kao teorijskim prizmama analize problema. Prvo se sažima povijest Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine te analizira značenje amandmana koje je Ustavu FBiH nametnuo visoki predstavnik Wolfgang Petritsch 2002. godine i značenje presude Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-23-14 Ljubić iz 2016. godine. Zatim se analizira realističan scenarij potpunog izbacivanja hrvatskih predstavnika iz vladajuće koalicije na svim razinama vlasti zbog neprovođenja presude Ljubić i mogućnost jednostranih izmjena Ustava FBiH koje mogu donijeti stranke bošnjačke većine nakon općih izbora 2022. godine. Naposljetku, raspravlja se o problemu operacionalizacije legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine i njegovu potencijalnom alternativnom rješenju. Glavni je argument članka da zbog nedostataka izbornog zakona i nelogične operacionalizacije konsocijacijskih karakteristika u FBiH Hrvati nisu u stanju birati vlastite legitimne predstavnike u Hrvatski klub Doma naroda Parlamenta FBiH, za njih najvažniju političku instituciju u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi** Bosna i Hercegovina, konsocijacijska demokracija, legitimno predstavljanje, Hrvati, konstitutivnost, lažno predstavljanje, jednosmjerno udruživanje glasova, "fenomen čiče Tome"

## Uvod<sup>1</sup>

Prema ustavnom uređenju iz Aneksa četiri Daytonškoga mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina zamišljena je kao konsocijacijska demokracija.<sup>2</sup> Politolog Sumantra Bose ustavni i politički sustav u Bosni i Hercegovini naziva "klasičnim primjerom konsocijacijske nagodbe" (Bose, 2002: 236). Hrvatski klub u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ključna je institucija za konstitutivnost i jednakopravnost Hrvata i u Federaciji i u samoj Bosni i Hercegovini. Kroz Klub Hrvati imaju mogućnost veta, to jest zaštite vitalnoga nacionalnog interesa na entitetskoj razini te sudjeluju u imenovanju i biranju predsjednika (i dvaju potpredsjednika) Federacije Bosne i Hercegovine, koji potom imenuje Vladu Federacije Bosne i Hercegovine. Usto, većina u Klubu štiti od jednostrane izmjene ustava koju može zatražiti brojniji narod, a njegovi članovi biraju hrvatske predstavnike u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što znači da Klub neizravno utječe na mogućnost veta i sudjelovanja u Vladi (Vijeće ministara) i na državnoj razini. Svi zaštitni mehanizmi za Hrvate kao malobrojniji konstitutivni narod i u Federaciji Bosne i Hercegovine i na razini države Bosne i Hercegovine proizlaze upravo iz Hrvatskog kluba u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Da bi konsocijacijska demokracija bila uspješna, kao preduvjet je nužno osigurati legitimno predstavljanje različitih segmenata društva. Ustavom zajamčena prava segmenata u društvu ništavna su ako pojedini segmenti ne mogu samostalno birati svoje legitimne predstavnike u za to predviđene institucije. Iako su sva tri naroda konstitutivna i na razini države Bosne i Hercegovine i na razini obaju entiteta, u praksi relativna većina često bira političke predstavnike relativnoj manjini na svim razinama vlasti. Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj (RS) te Hrvati i Srbi u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) svoju konstitutivnost mogu uživati jedino ako im to u praksi dopusti brojniji narod – Srbi u RS i Bošnjaci u FBiH<sup>3</sup> – što nije uvijek slučaj. Usto, iako su Hrvati po ustavu konstitutivni i jednakopravni i na državnoj razini, konstitutivnost mogu uživati jedino ako im to u praksi Bošnjaci kao brojniji narod dopuste, što nije uvijek slučaj zbog načina izbora hrvatskih predstavnika na ovoj razini vlasti. Prema tome se može zaključiti da Bošnjaci i Hrvati nisu ravnopravni u RS, kao i da Hrvati i Srbi nisu ravnopravni u FBiH, odnosno da Hrvati nisu ravnopravni ni na državnoj razini. Osim toga, valja naglasiti i to da pripadnici mikromanjina ("ostali"),<sup>4</sup> a posebno pripadnici 17 zakonski priznatih nacionalnih manjina u BiH,<sup>5</sup> ne mogu samostalno birati svoje legitimne predstavnike u za to predviđene institucije.

<sup>1</sup> Veoma sam zahvalan anonimnim recenzentima na korisnim savjetima, a uredniku i na srdačnosti i otvorenoj komunikaciji. Također, zahvalan sam Domagoju Babiću na komentarima prilikom pisanja ovog članka.

<sup>2</sup> Konsocijacijalizam je politološka teorija kojoj je cilj uspostava i očuvanje demokracije u duboko podijeljenim društvima kroz podjelu vlasti i suradnju među različitim zajednicama koje proizlaze iz segmentnih rascjepa u tom društvu. Za dobar pregled konsocijacijske teorije v. radove autora Arenda Lijpharta, Brendana O'Learyja i Johna McGarryja.

<sup>3</sup> Prema popisu stanovništva iz 2013., 70 % stanovništva u FBiH čine Bošnjaci, dok u RS 81 % stanovništva čine Srbi, iako su stvarni udjeli, prema autorovim procjenama, bliži brojkama od skoro 80 % Bošnjaka u FBiH i preko 90 % Srba u Republici Srpskoj.

<sup>4</sup> Mikromanjine su etničke grupe koje čine vrlo mali postotak ukupnog stanovništva. Primjer su pripadnici nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini poput Židova i Talijana. O inkluzivnosti u podijeljenim društvima, v. podrobnije u: Agarín i McCulloch, 2020.

<sup>5</sup> 17 zakonski priznatih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini su: Albanci, Crnogorci,

Iako bi se puno toga dalo napisati o diskriminaciji i nedostatku legitimnog predstavljanja svih triju konstitutivnih naroda i ostalih na svim razinama u Bosni i Hercegovini, ovaj će se članak fokusirati na problem legitimnog predstavljanja Hrvata, najmalobrojnijeg konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini, napose u Domu naroda Parlamenta FBiH, koristeći se pritom konsocijacijskom demokracijom, "fenomenom čiče Tome"<sup>6</sup> i jednosmjernog udruživanja glasova kao teorijskim prizmama analize tog problema. Prvo ću opisati povijest Doma naroda Parlamenta FBiH te značenje amandmana koje je Ustavu FBiH nametnuo visoki predstavnik 2002. godine. Zatim ću analizirati problem legitimnog predstavljanja Hrvata i osvrnuti se na presudu Ustavnog suda BiH U-23-14 Ljubić iz 2016. godine. Naposljetku ću predstaviti izgledan scenarij u kojem bošnjačke stranke mogu izabrati 9 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamenta FBiH i 3 od 5 hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH te na taj način u potpunosti izbaciti Hrvate i s federalne i s državne razine vlasti, kao i potencijalno jednostrano promijeniti Ustav FBiH te ukinuti sve kantone s hrvatskom većinom. Dotaknut ću se značenja takvog scenarija za Hrvate u Bosni i Hercegovini i za samu državu prije nego što članak zaključim potencijalnim rješenjima za osiguravanje legitimnog predstavljanja Hrvata. Glavni je argument ovog članka da zbog nedostataka izbornog zakona i nelogičnosti operacionalizacije konsocijacijskih karakteristika u FBiH Hrvati nisu u stanju birati vlastite legitimne predstavnike u Hrvatski klub Doma naroda Parlamenta FBiH, za njih najvažniju političku instituciju u Bosni i Hercegovini.

## **Povijest Doma naroda Parlamenta FBiH i značenje nametnutih amandmana**

Bošnjačko-hrvatski sukob u Bosni i Hercegovini završen je Washingtonskim sporazumom koji su 18. ožujka 1994. godine potpisali Alija Izetbegović i Franjo Tuđman. Sporazum je donio primirje i vojnu suradnju Bošnjaka i Hrvata u Bosni i Hercegovini, a njegov civilni aspekt, to jest formiranje Federacije Bosne i Hercegovine, implementiran je tek 1996. godine. Do tada je prostor pod kontrolom Hrvatskog vijeća obrane i Armije Republike Bosne i Hercegovine, to jest hrvatske i bošnjačke vojne formacije u Bosni i Hercegovini, funkcionirao odvojeno.

Izvorna je Federacija Bosne i Hercegovine zamišljena kao federacija dvaju konstitutivnih naroda, Bošnjaka i Hrvata, a administrativno je bila podijeljena u deset kantona, od kojih pet ima bošnjačku većinu,<sup>7</sup> tri hrvatsku većinu,<sup>8</sup> a dva su miješana kantona, s posebnim pravilima o dijeljenju vlasti između Bošnjaka i Hrvata.<sup>9</sup> Kan-

---

Česi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Talijani, Turci, Ukrajinci i Židovi.

<sup>6</sup> Naziv pojave potječe od naslovnoga afroameričkog lika iz knjige *Čiča Tomina koliba* (u izvorniku *Uncle Tom's Cabin*) iz 1852. godine američke spisateljice i aktivistice za ukidanje ropstva Harriet Beecher Stowe (1811.-1896.). Ujak Tom odnosno čiča Toma, kako se ime lika tradicionalno prevodi u izdanjima na hrvatskom i koje koristim u članku, poslije je postao simbolom servilnog izdajnika čiji bolji položaj od ostatka pripadnika skupine u potpunosti ovisi o volji i moći vlasnika, to jest "gazde" čiji je on pijun.

<sup>7</sup> Unsko-sanski kanton (USK), Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Bosansko-podrinjski kanton Goražde (BPK) i Kanton Sarajevo (KS).

<sup>8</sup> Posavski kanton (PK), Zapadnohercegovački kanton (ZHK) i Kanton 10 (K10), koji su Hrvati neustavno prozvali Hercegbosanskom županijom, a Bošnjaci kolokvijalno Livanjskim kantonom.

<sup>9</sup> Srednjobosanski kanton, gdje su Bošnjaci relativna većina (SBK), i Hercegovačko-neretvanski kanton, gdje su Hrvati relativna većina (HNK).

toni imaju visok stupanj autonomije, uključujući vlastite policijske snage i među ostalim provođenje obrazovne, kulturne i socijalne politike i zdravstva. Svaki kanton ima svoj ustav, jednodomnu skupštinu,<sup>10</sup> vladu<sup>11</sup> i kantonalne sudove. Široka je autonomija kantona za cilj imala osiguravanje visokog stupnja segmentne autonomije malobrojnijih Hrvata u FBiH.

Velika se koalicija i razmjernost operacionalizirala kroz Vladu FBiH koja je imala 16 članova, od čega izvorno deset Bošnjaka i šest Hrvata, osiguravajući paritet kroz pozicije zamjenika ministra koji dolazi iz drugoga konstitutivnog naroda i procesa odlučivanja konsenzusom između bošnjačkih i hrvatskih ministara umjesto natpolovične većine zbog većeg broja bošnjačkih ministara (Tadić, 2013: 80–83).<sup>12</sup> Također, velika se koalicija očitovala i u izboru predsjednika i potpredsjednika FBiH,<sup>13</sup> od čega je jedan morao biti Bošnjak, a drugi Hrvat, potvrđenih natpolovičnom većinom u Bošnjačkom i Hrvatskom klubu u Domu naroda, koji se izvorno sastojao od po 30 predstavnika dvaju konstitutivnih naroda i proporcionalni broj predstavnika ostalih (koji su tada uključivali i Srbe). Međusobni se veto operacionalizirao kroz vitalni nacionalni interes u Bošnjačkom i Hrvatskom klubu u Domu naroda. Stoga je Hrvatski klub u Domu naroda Parlamenta FBiH ključna institucija za konstitutivnost Hrvata: koristi se vetom i sprječava jednostrane zakone i izmjene ustava FBiH, sudjeluje u izboru predsjednika koji imenuje Vladu FBiH, a u njemu se biraju i hrvatski predstavnici u državnom Domu naroda. Ukratko, kroz Hrvatski se klub u Domu naroda Parlamenta FBiH operacionalizira većina prava koje bi Hrvati trebali uživati na razini FBiH i same države.

Hrvatski se predstavnici u taj klub biraju posredno. Biraju ih kantonalni zastupnici koji su se izjasnili kao Hrvati u svakoj od deset kantonalnih skupština. Ti kantonalni zastupnici u svakom od deset kantona među sobom biraju određeni broj hrvatskih predstavnika u Domu naroda u svakom kantonu.<sup>14</sup> Problem je legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH u tome što nitko ne može spriječiti kandidate većinski bošnjačkih stranaka, koje biraju bošnjački birači na izborima za kantonalnu skupštinu, da se izjasne pri kandidaturi za kantonalnu skupštinu kao Hrvati (iako etnički i po svom dotadašnjem javnom djelovanju i osobnom identitetu mogu biti Bošnjaci) te da onda iz tog kantona izaberu "hrvatskog predstavnika" u Dom naroda koji nije dobio potporu hrvatskih birača. Također, nitko ne može spriječiti bošnjačke birače da izaberu takve kandidate (ili etničke Hrvate koji su članovi većinski bošnjačkih stranaka) u kantonalnu skupštinu.

Ako se dovoljno takvih predstavnika izabere u Dom naroda, postoji mogućnost da predsjednika i Vladu FBiH izabere brojniji narod (Bošnjaci), bez ijednog predstavnika Hrvata kojemu su hrvatski birači dali povjerenje, kao i mogućnost donošenja jednostranih izmjena ustava FBiH i zakona od strane većinski bošnjačkih stranaka. Ipak, budući da se tada biralo 30 hrvatskih predstavnika u Domu

<sup>10</sup> S ukupno 289 zastupnika u deset kantonalnih skupština danas.

<sup>11</sup> S ukupno 105 ministara u deset kantonalnih vlada danas.

<sup>12</sup> Današnji je broj osam Bošnjaka, pet Hrvata i tri Srbina, a odluke se donose natpolovičnom većinom umjesto konsenzusom.

<sup>13</sup> Danas se bira predsjednik i dva potpredsjednika, svaki član drugoga konstitutivnog naroda (jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin).

<sup>14</sup> Prema sustavu koji se rabio od 2002. do 2016. godine i koji je Ustavni sud BiH proglasio neustavnim birao se po jedan hrvatski predstavnik u USK, PK, TK, BPK, KS, dva hrvatska predstavnika u ZDK, ZHK i K10, kao i po tri u SBK i HNK.

naroda, ovaj problem nije bio izražen u izvornom Ustavu FBiH. Zbog izbornih pravila, političke homogenosti i većeg broja biranih zastupnika i demografske situacije u to je vrijeme mogućnost da Bošnjaci izaberu natpolovičnu većinu hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamenta FBiH statistički bila nemoguća zato što su hrvatski birači mogli izabrati minimalno 16 od 30 hrvatskih predstavnika u Domu naroda.<sup>15</sup>

**Tablica 1.** Mandati u Hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH od 1996. godine do danas<sup>16</sup>

Izbori	Većinski hrvatske stranke	Većinski bošnjačke stranke	Ukupno predstavnika
1996	30	0	30
1998	29	1	30
2000	16	14	30
2002	13	4	17
2006	14	3	17
2010	11	6	17
2014	14	3	17
2018	13	4	17

Na prvim poslijeratnim izborima 1996. godine svih 30 hrvatskih predstavnika u Domu naroda bili su članovi hrvatskih stranaka, preciznije Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine (HDZ BiH) (Bahtović i dr., 2013: 63). Hrvatski su predstavnici bili izabrani iz svih kantona osim BPK (Goražde) u kojem je prije rata živio samo 81 Hrvat (Statistika.ba, 2021). To je tada bilo moguće zbog većeg broja zastupnika izabranih u kantonalne skupštine (Izbori.ba, 2021a),<sup>17</sup> koji je efektivno značio niži izborni prag i mogućnost da mala hrvatska zajednica u USK ili KS izabere svoje predstavnike u kantonalne skupštine, kao i plebiscitne podrške jednoj stranci (HDZ BiH) uslijed poslijeratnog osjećaja nesigurnosti, ali i činjenice da bošnjačke stranke nisu pokušavale birati hrvatske predstavnike. Na drugim izborima 1998. godine od 30 hrvatskih predstavnika u Domu naroda njih čak 29 bili su članovi hrvatskih stranaka (25 iz HDZ-a, 3 iz Nove hrvatske inicijative – NHI i 1 iz Hrvatske stranke prava – HSP), dok je jedan predstavnik bio član većinski bošnjačke stranke Demokratske narodne zajednice (DNZ), osnivača Fikreta Abdića (Bahtović i dr., 2013: 74). Što se tiče legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH, prva su dva izborna ciklusa, kako se može vidjeti u Tablici 1, prošla bez problema.

<sup>15</sup> Minimalno 2 u PK, 3 u SBK, 4 u HNK, 4 u ZHK i 3 u K10, koristeći se kao referencijom rezultatima izbora 1996. godine.

<sup>16</sup> U USK, TK, BPK i KS hrvatske stranke ne mogu prijeći izborni prag od 3 % zbog malog broja Hrvata, pa većinski bošnjačke stranke, s obzirom na to da je dovoljno da imaju samo jednoga etničkog Hrvata (ili osobe koja se tako izjasnila pri kandidaturi) izabranoga u kantonalnu skupštinu, mogu veoma lako izabrati hrvatske predstavnike iz ovih četiriju kantona. To se i događalo na gotovo svim izborima od 2002. godine, što se može vidjeti u ovoj tablici.

<sup>17</sup> 406 zastupnika izabranih u deset kantonalnih skupština. Za usporedbu, sadašnji je broj zastupnika 289.

Mjesec dana prije općih izbora 12. 10. 2000. godine Privremeno izborno povjerenstvo (PIP), pod vodstvom Roberta Barryja, šefa misije OESS-a<sup>18</sup> u Bosni i Hercegovini, izmijenilo je privremeni izborni zakon (OSCE.org, 2000). Do 2001. godine izbore je u BiH organizirao OESS, a Središnje izborno povjerenstvo (SIP) Bosne i Hercegovine formirano je tek 2001. godine, nakon usvajanja izbornog zakona u kolovozu 2001. godine. Iako su te izmjene iz listopada 2000. godine, znane i kao Barryjevi amandmani, bile jednokratne – vrijedile su samo za izbore 2000. godine jer su izbori 2002. godine provedeni prema novom izbornom zakonu – ostavile su dubok trag u političkom životu Bosne i Hercegovine. Izborne su izmjene promijenile formulu kojom se izračunava broj hrvatskih i bošnjačkih predstavnika u Domu naroda koji se biraju u svakom kantonu te su uvele novo pravilo prema kojem svi zastupnici u kantonalnoj skupštini mogu birati sve predstavnike u Domu naroda koji se biraju u tom kantonu bez obzira na to kako se izjašnjavaju (OSCE.org, 2000).

Do 2000. godine samo su hrvatski zastupnici u kantonalnim skupštinama birali hrvatske predstavnike u Dom naroda, dok su samo bošnjački zastupnici birali bošnjačke predstavnike. Ove su izborne izmjene u praksi značile da su brojniji bošnjački kantonalni zastupnici mogli preglasati hrvatske zastupnike u pet većinski bošnjačkih kantona, kao i u miješanom SBK u kojem su Bošnjaci relativna većina. Cilj je međunarodne zajednice bila promocija "multietničkih"<sup>19</sup> i "nenacionalističkih" stranaka kroz integrativne izborne mehanizme (Belloni, 2004: 338). Logika je Barryjevih amandmana bila poticanje umjerenosti kroz izborne mehanizme koji su zahtijevali potporu i glasove izvan vlastite zajednice (Belloni, 2004: 344). Iako je sama ideja političke umjerenosti načelno pozitivna, način na koji su je Barry i međunarodna zajednica pokušali provesti, ignorirajući realnosti na terenu, kao i činjenicu da predstavnici u Domu naroda mogu biti istinski predstavnici jednog naroda samo ako ih taj naroda samostalno bira bez upletanja drugog naroda, bila je sve osim uspješna i dobra. Umjesto umjerenosti, rezultat je bio dijametralno suprotan – preglasavanje Hrvata i duboka politička kriza tijekom koje se FBiH skoro raspala.

Posljedica je Barryjevih amandmana bila ta da su hrvatske stranke u Domu naroda nakon izbora 2000. godine imale tek malo više od polovice predstavnika (16, i to HDZ 11, NHI 4 i Hrvatska seljačka stranka – HSS 1), dok su većinski bošnjačke stranke,<sup>20</sup> Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP) i DNZ, osvojile čak 14 mandata (SDP 13 i DNZ 1) (Bahtović i dr., 2013: 83). S NHI-om i HSS-om SDP je imao dovoljnu većinu u Hrvatskom klubu Doma naroda za formiranje Vlade FBiH bez HDZ-a i ostalih hrvatskih stranaka (HSP) koje su osvojile skoro 90 % hrvatskih glasova i imale 90 % zastupnika hrvatskih stranaka u Zastupničkom domu (Bahtović i dr., 2013: 86-87). Sudjelovanje NHI-a i HSS-a, koji su imali samo 10 %<sup>21</sup> (Bahtović i dr., 2016: 86-87) od ukupnog broja zastupnika hrvatskih stranaka u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH, u Vladi Alijanse za promjene formirane

<sup>18</sup> Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe).

<sup>19</sup> Točnije, stranaka koje su se predstavljale kao multietničke i nenacionalističke, jer istinski bi multietničke stranke morale imati i reprezentativno multietničko biračko tijelo, što nije slučaj s ni jednom strankom u Bosni i Hercegovini.

<sup>20</sup> Iako SDP za sebe tvrdi da je multietnička stranka, više od 90 % njezina izbornog tijela čine Bošnjaci, pa je politolozi koji se bave izborima u Bosni i Hercegovini često klasificiraju kao bošnjačku stranku. Za raspravu o klasifikaciji stranaka u Bosni i Hercegovini i fenomenu "etničkog glasovanja" v. Žila i Čermák, 2020.

<sup>21</sup> 3 od ukupno 30 zastupnika hrvatskih stranaka.

2001. godine možemo shvatiti kroz prizmu fenomena čiče Tome u konsocijacijskim društvima.

Politolog Jon Fraenkel upozorava na trend u kojem relativne manjine u državama sa zakonski obveznom podjelom vlasti ne uspijevaju ostvariti svoja prava u praksi, kao i na opasnost da pojedini predstavnici i stranke budu viđeni kao "čiča Toma" od strane skupine koju tvrde da predstavljaju, to jest kao izdajnici koji ne predstavljaju i ne štite interese te skupine zbog sudjelovanja u vladi sa strankama relativne većine koje zapravo presudno određuju agendu (Fraenkel, 2020: 124-125). Izostanak stranaka koje su dobile potporu skoro 90 % hrvatskih birača iz vlasti na razini FBiH i sudjelovanje stranaka koje su dobile tek 10 % potpore hrvatskih birača primjer je tokenizacije<sup>22</sup> hrvatskih predstavnika, koji ilustrira poteškoće legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH. Fraenkel upozorava i da brojniji Bošnjaci lako mogu izabrati hrvatskog predstavnika u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine<sup>23</sup> te da zbog preglasavanja Hrvata od strane Bošnjaka i na razini Federacije Bosne i Hercegovine i na državnoj razini Hrvati efektivno nemaju zajamčeno pravo veta, što je pridonijelo zahtjevu Hrvata za vlastitim entitetom (Fraenkel, 2020: 127).

HDZ je organizirao Hrvatski narodni sabor (HNS) kojemu su se pridružile i manje hrvatske stranke u listopadu 2000. godine, a od ožujka do listopada 2001. godine Federacija Bosne i Hercegovine *de facto* nije postojala jer je HDZ uspostavio hrvatsku samoupravu (Bieber, 2001: 1-2). To razdoblje od sedam mjeseci, tijekom kojega je većina hrvatskih predstavnika napustila institucije FBiH, a vojnici Hrvatskog vijeća obrane napustili zajedničke vojarne Vojske FBiH i prisegnuli odanost samoupravi, najbliže je što je Bosna i Hercegovina bila raspadu od potpisivanja Daytonskog sporazuma do danas. Hrvatska je samouprava završila povratkom hrvatskih predstavnika u institucijski okvir Federacije Bosne i Hercegovine, ali je pokazala volatilnost političke situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i ključan položaj Hrvatskog kluba u Domu naroda i pitanja legitimnog predstavljanja u njemu za politička prava Hrvata u Bosni i Hercegovini.

Ustavni je sud Bosne i Hercegovine 1. srpnja 2000. godine donio djelomičnu odluku U-5/98 o konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini prema žalbi Alije Izetbegovića, ustvrdivši da je jednakopravnost i konstitutivnost triju naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine natkrovljujuće načelo Ustava Bosne i Hercegovine (OHR.int, 2000). To je u praksi značilo da je potrebno izmijeniti Ustav Republike Srpske tako da se izjednače prava Bošnjaka i Hrvata sa Srbima, koji su do tada bili jedini konstitutivni narod u ovom entitetu, te osigurati ugradnju konstitutivnosti Srba u Ustav FBiH u kojem su do tada samo Bošnjaci i Hrvati bili konstitutivni. Posljedično, bilo je potrebno i ažurirati ustave kantona tako da sva tri naroda budu konstitutivna u svih deset kantona.

I dok je ideja konstitutivnosti svih triju naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine plemenita, problem je bio kako to osigurati u praksi jer je zbog rata, etničkih čišćenja i iseljavanja, došlo do velike etničke homogenizacije teritorija, pa je većina općina jednonacionalna s veoma malim brojem drugih dvaju konstitutivnih naroda. Na primjer, kako u praksi osigurati konstitutivnost i ravnopravnost 24 Hr-

<sup>22</sup> Tokenizacija (eng. *tokenism*) jest praksa uključivanja pripadnika manjine u politički proces bez stvarne moći ili tek kao pijuna brojnije skupine da bi se cijeli proces prikazao kao inkluzivan ili multietnički iako je on samo paravan za volju većine.

<sup>23</sup> To se i dogodilo na trima od sedam dosadašnjih izbora (2006, 2010 i 2018).

vata s preko 22 tisuće Bošnjaka u BPK? Potpuna bi ravnopravnost i konstitutivnost na ovoj razini značila da bi tih 24 Hrvata moralo imati svoje političke predstavnike koji imaju veto te sudjelovati u velikoj koaliciji i imati segmentnu autonomiju, što ne bi bilo prihvatljivo većini stanovnika ovog kantona. Upravo je operacionalizacija konstitutivnosti bio problem oko kojeg se političari u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu mogli dogovoriti, što je dovelo do nametanja 28 amandmana<sup>24</sup> na Ustav FBiH koje je donio visoki predstavnik Wolfgang Petritsch 19. travnja 2002. godine (Ustav FBiH, 2021). Tim amandmanima, koji su se povodili istom logikom integrativnih mehanizama kao i Barryjevi amandmani, Srbi su među ostalim *de iure* postali konstitutivnim narodom u Federaciji Bosne i Hercegovine, iako se to nije osiguralo u praksi odgovarajućim izbornim zakonom. Za Hrvate su bile najvažnije promjene u sastavu Doma naroda Parlamenta FBiH i njegovoj ulozi u izboru predsjednika i Vlade FBiH.

Prije nametnutih ustavnih amandmana, Hrvati i Bošnjaci imali su po 30 predstavnika u Domu naroda, uz razmjern broj ostalih (pretežno Srba). Nakon amandmana svaki je pak od triju konstitutivnih naroda imao po 17 predstavnika, dok je za ostale bilo rezervirano njih 7. Budući da Ustav FBiH zahtijeva da se iz svakog kantona bira po barem jedan predstavnik svakoga konstitutivnog naroda ako je u skupštinu kantona izabran barem jedan pripadnik tog naroda, to znači da se prema popisu iz 1991. godine 6 hrvatskih predstavnika bira u pet većinski bošnjačkih kantona,<sup>25</sup> 6 u dva miješana kantona<sup>26</sup> i 5 u tri većinski hrvatskih kantona,<sup>27</sup> to jest da se više hrvatskih predstavnika bira u većinski bošnjačkim kantonima nego u većinski hrvatskim kantonima.

Također, uloga se klubova u Domu naroda promijenila. Prije amandmana za izbor je predsjednika i potpredsjednika Federacije bila potrebna natpolovična većina u Hrvatskom i Bošnjačkom klubu. Poslije njih, dostatna je tek trećina u trima klubovima konstitutivnih naroda za nominaciju, a za izbor polovina u prvom krugu glasovanja, dok je u slučaju neizbora u prvom krugu dostatna većina samo u Zastupničkom domu u drugom krugu glasovanja (Ustav FBiH, 2021). To u praksi znači da je dovoljno da bošnjačke stranke izaberu šest hrvatskih predstavnika u pet većinski bošnjačkih kantona kako bi osigurali jednu trećinu ruku u Hrvatskom klubu i izabrali predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, kao i Vladu Federacije koju imenuje predsjednik, a potvrđuje Zastupnički dom natpolovičnom većinom, bez mogućnosti da hrvatski predstavnici spriječe ovaj proces (Ustav FBiH, 2021). Mogućnost Hrvata da uživaju ustavna prava u Federaciji Bosne i Hercegovine u potpunosti ovisi o volji bošnjačkih stranaka, što posljedično znači i da uživanje ustavnih prava Hrvata na državnoj razini ovisi o dobroj volji bošnjačkih stranaka, s obzirom na to da hrvatske predstavnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine biraju hrvatski predstavnici u Domu naroda Parlamenta FBiH. Bez većine legitimnih hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamenta FBiH koje biraju, Hrvati *de facto* gube sva prava i u Federaciji i na državnoj razini, a FBiH se pretvara u unitarni entitet mnogobrojnijeg naroda.

<sup>24</sup> Od ukupno 107 amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine Parlament je usvojio samo njih 38, dok su ih čak 69 nametnuli visoki predstavnici Wolfgang Petritsch i Paddy Ashdown između 2001. i 2004. godine.

<sup>25</sup> Po jedan iz USK, TK, BPK i KS, kao i dva u ZDK.

<sup>26</sup> Po tri u HNK i SBK.

<sup>27</sup> Po dva u ZHK i K10 te jedan u PK.



Na izborima 2002. godine, prvima koje je organizirao SIP i koji su održani nakon amandmana nametnutih Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, 13 od 17 hrvatskih predstavnika bili su članovi hrvatskih stranaka (12 iz koalicije okupljene oko HDZ-a i jedan iz Hrvatskog bloka BiH), dok su 4 bila iz većinski bošnjačkih stranaka (2 iz SDP-a, 1 iz DNZ-a i 1 iz Stranke penzionera BiH) (Bahtović i dr., 2013: 95). Na izborima 2006. godine 14 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda bili su članovi hrvatskih stranaka (7 HDZ, 5 koalicija okupljena oko HDZ-a 1990 i 2 koalicija HSP-NHI), dok su bošnjačke stranke osvojile 3 mandata (2 SDP i 1 DNZ) (Bahtović i dr., 2013: 106). Na izborima 2010. godine 11 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda bili su članovi hrvatskih stranaka (HDZ 8, HDZ 1990 2 i HSP 1) u Hrvatskom klubu Doma naroda, dok su većinski bošnjačke stranke osvojile 6 (4 SDP i 1 DNZ, a 1 je mandat pripao jednoj od rijetkih stranki u Bosni i Hercegovini koje u svom biračkom tijelu imaju znatan broj i bošnjačkih i hrvatskih birača, iako je na ovim izborima imala preko dvije trećine bošnjačkih glasača, Narodnoj stranci radom za Boljitak — NsRzB) (Bahtović i dr., 2013: 120).

Činjenica da Bošnjaci mogu birati presudan broj hrvatskih predstavnika u Domu naroda, dok obrnuto nije slučaj, može se razumjeti kroz prizmu pojave jednosmjernog udruživanja glasova (eng. *uni-directional vote pooling*)<sup>28</sup> za koji Matthijs Bogaards tvrdi da je suprotan konsocijacijskoj demokraciji. Bogaards analizira ovaj fenomen u Bosni i Hercegovini kroz izbor Željka Komšića za hrvatskog predstavnika u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine te zaključuje da je jednosmjerno udruživanje glasova u Bosni i Hercegovini viđeno kao "izopačeno" iz dvaju razloga: 1) nedostatak reciprociteta, to jest činjenica da Bošnjaci mogu izabrati hrvatske predstavnike, ali ne i obrnuto; 2) činjenice da je ovaj fenomen devijacija sustava čije je načelo predstavljanje zajednica (konstitutivnih naroda), a ne promocija međuetničkog glasanja, to jest da je ovaj fenomen protivan principima na kojemu je izgrađen cijeli ustavni sustav u Bosni i Hercegovini (Bogaards, 2019: 530).

NsRzB i HSP su sa SDP-om i SDA (Stranka demokratske akcije, osnivača Alije Izetbegovića), najvećom bošnjačkom strankom, dogovorili koaliciju Platforme, koja je imala 6 od 17 predstavnika u Hrvatskom klubu, što je bilo dovoljno da se iz Vlade Federacije BiH i iz sustava odlučivanja na razini Federacije Bosne i Hercegovine izbace najveće hrvatske stranke HDZ i HDZ 1990. Dok se SDP-ovi "hrvatski" predstavnici u ovoj koaliciji mogu razumjeti kroz fenomen jednosmjernog udruživanja glasova, sudjelovanje HSP-a u Vladi Platforme formirane 2011. godine primjer je fenomena čiče Tome zato što je ova stranka imala tek oko 12 %<sup>29</sup> (Bahtović i dr., 2016: 127-128) od ukupnog broja zastupnika hrvatskih stranaka u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH, dok su stranke koje su dobile potporu preko 80 % hrvatskih birača bile izostavljene iz vlasti.

HDZ i HDZ 1990 odbile su formiranje kantonalnih skupština u PK, HNK i ZHK, što je spriječilo popunjavanje Doma naroda jer se nisu mogli izabrati predstavnici konstitutivnih naroda u ovim trima kantonima (Obradović, 2011). Četiri su stranke Platforme odlučile izglasati predsjednika i dva potpredsjednika Federacije u nepotpunom sastavu Doma naroda bez predstavnika iz ovih triju kantona. Stranke

<sup>28</sup> Ovaj bi se fenomen mogao nazvati i fenomenom preglasavanja, s obzirom na to da je brojnija skupina u mogućnosti izabrati predstavnike manjinske skupine, dok manjinska skupina nije u mogućnosti izabrati predstavnike većinske skupine, pa se "udruživanje glasova" događa u samo jednom smjeru (udruživanje glasova većine u biranju predstavnika manjina, ali ne i obrnuto).

<sup>29</sup> 2 od ukupno 17 zastupnika hrvatskih stranaka. 2 od 20 (10 %) ako se uključe Hrvati iz NsRzB.

Platforme dobile su potrebnu potporu više od jedne trećine u Bošnjačkom i Srpskom klubu, dok su u Hrvatskome dobili tek pet ruku podrške, što je bilo manje od potrebne jedne trećine (6 od 17). Budući da je sjednica održana prije nego što je Dom naroda popunjen iz svih kantona, odluku o izboru predsjednika FBiH poništio je SIP. No, potom je visoki predstavnik Valentin Inzko, koristeći se Bonnskim ovlastima, suspendirao odluku SIP-a "legaliziravši" tako Vladu Platforme (OHR.int, 2011).

Nakon izbora 2014. godine 14 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda bili su članovi hrvatskih stranaka (koalicija okupljena oko HDZ-a 13, HDZ 1990 1), dok su bošnjačke stranke imale 3 hrvatska predstavnika (po 1 iz Stranke za bolju budućnost Fahrudina Radončića, Laburističke stranke BiH i Stranke dijaspore BiH) (Bahtović i dr., 2013: 134). Zanimljivo je da je član Stranke dijaspore BiH Edim Fejzić izabran iz skupštine kantona BPK kao hrvatski predstavnik, u kantonu u kojem je po popisu iz 2013. godine živjelo 24 Hrvata (Statistika.ba, 2021). Za ulazak u skupštinu ovog kantona bilo je potrebno minimalno 425 glasova (3 % od ukupno važećih 14.137 glasova 2014. godine), pa je i matematički nemoguće da su Fejzića izabrali Hrvati (Izbori.ba, 2021b). On je u veljači 2021. godine nepravomoćno osuđen na tri mjeseca zatvora zbog kupovine glasova na izborima 2018. godine za ulazak u kantonalnu skupštinu (Dnevnik.ba, 2021). Na izborima 2018. godine, tek 13 od 17 hrvatskih predstavnika Domu naroda bili su članovi hrvatskih stranaka (svih 13 iz koalicije okupljene oko HDZ-a), dok su većinski bošnjačke stranke osvojile 4 mandata u hrvatskom klubu (po 1 iz Naše stranke, Laburističke stranke BiH, Demokratske Fronte i Goraždanske priče, uključujući i ponovo Edima Fejzića kao kandidata Goraždanske priče) (Izbori.ba, 2021c).

## **Presuda Ustavnog suda Ljubić i problem legitimnog predstavljanja**

Ustavni je sud Bosne i Hercegovine donio odluku U-23/14 u predmetu Ljubić 1. prosinca 2016. godine. Ustanovio je da izborni zakon Bosne i Hercegovine, konkretno dio o načinu izbora predstavnika u Dom naroda Parlamenta FBiH, nije u skladu s natkrovljujućim načelom Ustava Bosne i Hercegovine – konstitutivnosti i ravnopravnosti triju naroda u Bosni i Hercegovini (Ustavnisud.ba, 2016). Prema toj presudi, Hrvati su diskriminirani u izboru svojih predstavnika u Dom naroda Parlamenta FBiH. Ustavni je sud također utvrdio da su predstavnici u Domu naroda predstavnici konstitutivnih naroda i ostalih, a ne predstavnici kantona (Ustavnisud.ba, 2016) te je naložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci izborni zakon uskladi s Ustavom Bosne i Hercegovine i da se osigura legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Tijekom tog su razdoblja samo hrvatski predstavnici predložili izmjene izbornog zakona, na koje su bošnjački predstavnici uložili veto kroz mehanizam zaštite vitalnoga nacionalnog interesa. Ustavni je sud donio odluku U-3/17 (predmet Čolak) kojom je proglasio veto nevažećim jer prijedlogom nije bio ugrožen bošnjački vitalni nacionalni interes (Ustavnisud.ba, 2017a). Uz pomoć srpskih stranaka, prijedlog je usvojen u Zastupničkom domu, no poslije su ga odbili bošnjački predstavnici u državnom Domu naroda. Budući da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije izmijenila izborni zakon u zadanom roku, Ustavni je sud 6. srpnja 2017. izbrisao odredbu Potpoglavlja B članka 10.12. stavka 2. u dijelu: "Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu" i odredbe Poglavlja

20 – Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A st. 2. toč. a-j. Izbornog zakona (Ustavnisud.ba, 2017b). To je značilo da Bosna i Hercegovina nije imala zakonska pravila za provedbu općih izbora 2018. godine za Dom naroda Parlamenta FBiH i, posredno, za Hrvatski i Bošnjački klub u državnom Domu naroda.

Zbog nemogućnosti dogovora hrvatskih i bošnjačkih predstavnika oko prijedloga izbornih reformi u vrijeme pisanja ovog članka<sup>30</sup> presuda Ljubić još uvijek nije provedena. SIP je donio jednokratnu odluku dva mjeseca nakon izbora u prosincu 2018. godine koja je omogućila popunu Doma naroda Parlamenta FBiH i posljedično državnog Doma naroda. Ipak, izbori su održani u pravno nejasnoj situaciji i bez valjanog izbornog zakona. SIP je dodijelio broj mandata u kantonima prema popisu iz 2013. godine umjesto prema popisu iz 1991. godine, ali je ostavio neustavnu odredbu da se iz svakog kantona bira po jedan predstavnik svih triju konstitutivnih naroda ako je jedan pripadnik toga konstitutivnog naroda izabran u kantonalnu skupštinu (Izbori.ba, 2021d). Za Hrvatski je klub to značilo da se iz ZHK biraju tri umjesto dosadašnja dva hrvatska predstavnika, a iz ZDK jedan umjesto dosadašnja dva.

O važnosti i razumijevanju presude Ljubić dalo bi se široko raspravljati (v. Grbavac i dr., 2018), ali to izlazi izvan opsega ovog članka pa ću se fokusirati na njezine najvažnije odredbe. Ustavni sud ustanovljuje da legitimno političko predstavljanje mora biti "utemeljeno na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese zastupa. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućuje legitimitet predstavnicima zajednice" (Ustavnisud.ba, 2016). Nadalje ustanovljuje da je temeljna zadaća Doma naroda zaštita konstitutivnosti naroda i da je on Dom konstitutivnih naroda, a ne Dom federalnih jedinica (kantona). Usto, ukazuje na mogućnost da prema tadašnjem izbornom zakonu predstavnik jednog naroda može biti izabran u Dom naroda glasovima drugog naroda, navodeći kao primjer ekstreman slučaj kada je kandidat jedini član konstitutivnog naroda u tom kantonu, a svi njegovi birači pripadnici drugoga konstitutivnog naroda.

U presudi Čolak Ustavni je sud bio čak i izričitiji kada je u čl. 39 naveo da je cilj HDZ-ova prijedloga izmjena izbornog zakona tako da se ostvari "opće načelo demokracije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike, odnosno da svaki konstitutivni narod sam bira svoje predstavnike u zakonodavnoj vlasti", afirmirajući stav iz prethodne presude Ljubić da svaki konstitutivni narod mora samostalno moći birati svoje predstavnike u za to predviđene institucije bez uplitanja drugih naroda u izborni proces (Ustavnisud.ba, 2017a). Drugim riječima, legitimnost predstavnika osiguravaju oni koje predstavljaju te čije interese zastupaju i brane u za to predviđenim institucijama (na primjer, domovima naroda na federalnoj i državnoj razini). Ako hrvatskog (ili srpskog) predstavnika izaberu Bošnjaci, taj predstavnik ne može imati potrebnu legitimnost, bez obzira na njegovu hrvatsku (ili srpsku) narodnost. Nerazmjernost između toga tko bira predstavnike i koga ti predstavnici predstavljaju jedan je od glavnih problema, ako ne i glavni problem postdaytonske Bosne i Hercegovine.

Možemo otići i korak dalje, tvrdnjom da u ovom problemu sam identitet predstavnika, to jest etničko podrijetlo ili narodnost, uopće nije važan. U unitarnim državama većinski narod može izabrati pripadnika manjine za predsjednika. Na primjer, trenutni je rumunjski predsjednik etničkoga njemačkog podrijetla. Isto bi trebalo vrijediti i za konsocijacije, gdje bi Hrvati trebali slobodno moći birati et-

<sup>30</sup> Ožujak 2021. godine.

ničkog Židova, Romkinju, Bošnjaka, Srpkinju, Albanca ili nekoga drugog za svog predstavnika (kao i Srbi i Bošnjaci) u Domu naroda ili u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.<sup>31</sup> Osobna identifikacija kandidata ne bi trebala biti važna, nego samo to da ga uistinu bira narod koji predstavlja te da se u taj proces ne miješaju pripadnici drugih konstitutivnih naroda i ne nameću svoju izbornu volju malobrojnijim konstitutivnim narodima.

Time bi se osigurala legitimnost predstavljanja i zaštita konstitutivnosti triju naroda, dok bi se u isto vrijeme provele presude Europskog suda za ljudska prava (European Court of Human Rights – ECHR) i osiguralo mikromanjinama da imaju puno aktivno i pasivno biračko pravo i da mogu slobodno birati i biti birani. Ako uzmemo u obzir činjenicu da su mnogi najvažniji hrvatski politički predstavnici i vođe bili samo dijelom etnički Hrvati ili uopće nisu bili etnički Hrvati,<sup>32</sup> Hrvati u BiH trebali bi imati najmanje problema s konceptom koji bi dopuštao da izaberu etničkog Židova ili Srpkinju za svog predstavnika ili predstavnicu ako taj kandidat ima najbolji plan i program za zaštitu interesa hrvatskog naroda i za njihovo predstavljanje u institucijama namijenjenima zaštiti konstitutivnih naroda. Provedba presude Ljubić i presuda Europskog suda za ljudska prava Sejdić-Finci, Zornić, Šlaku, Pilav i Pudarić idu ruku pod ruku.<sup>33</sup>

Iako je fokus ovog članka problem legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH, valja podsjetiti da isti problemi nelegitimnog predstavljanja, preglasavanja i nametanja "čiće Tome" od strane brojnijeg naroda postoje na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Ono se događa Bošnjacima, Hrvatima i ostalima u Republici Srpskoj, Hrvatima, Srbima i ostalima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Hrvatima na razini države, kao i svima na lokalnoj razini u skoro svakom kutku BiH gdje su izrazita manjina. Iako bošnjačke stranke daleko prednjače u ovom fenomenu, ni druge stranke, uključujući i hrvatske, nisu nevine, o čemu je odlično pisao Sumantra Bose (Bose, 2017). HDZ je u više navrata popunio dio srpskih kvota i u Vladi FBiH i u Domu naroda Parlamenta FBiH, kao i dio srpskih kvota u Gradskom vijeću Grada Mostara. Jednostavno rečeno, konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini postoji samo ondje gdje je taj narod većina. U političkoj je praksi brojnost jedini zaštitni mehanizam, a ne Ustav i zakoni. Prema tome, budući da vlada sustav u kojemu svatko ima vlasti koliko uspije "zgrabiti" umjesto poštovanja načela razmjernosti, velike koalicije, međusobnog veta i segmentne autonomije konsocijacijske demokracije, Hrvati su kao najmalobrojniji narod suočeni s politički fatalnim

<sup>31</sup> Upravo se inzistiranje Hrvata u Bosni i Hercegovini na njihovu pravu biranja svog predstavnika miješa s etničkim ili nacionalističkim pedigreeom predstavnika. Pojedini autori smatraju da je Hrvatima (a posredno i ustavnom uređenju) veći problem što je njihov nametnuti predstavnik Željko Komšić nedovoljno nacionalistički nastrojen Hrvat, tj. nije "pravi Hrvat". Usp. "Njegova popularnost mu je donijela gnjev 'pravih' Hrvata koji bi samo glasali za otvoreno nacionalističkog kandidata kao Dragan Čović i njegovu Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ BiH)" (Colborne i Hajdari, 2018).

<sup>32</sup> Velik broj čelnika Hrvatskoga narodnog preporoda bio je barem dijelom stranog podrijetla (Vraz Slovenac, Demeter Grk, Gaj Nijemac, Zajc Čeh i Nijemac, Strossmayer Nijemac), važni hrvatski političari u Dalmaciji s hrvatskim nacionalističkim mandatom bili su talijanskog podrijetla (Juraj Bianchini, Lovro Monti, Niko Nardelli, zadarski grofovi Borelli) a na sjeveru njemačkoga i mađarskoga (Josip Frank, Miroslav Kulmer, Pavao Rauch, grofovi Erdődy).

<sup>33</sup> Mogućnost da Židovi, Romi, Albanci te neizjašnjeni i druge manjine budu izabrani u državni Dom naroda i Predsjedništvo, kao i da Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj i Srbi u Federaciji mogu biti izabrani u Predsjedništvo i državni Dom naroda.

scenarijem na sljedećim izborima koji bi *de facto* ukinuo i ostatke ostataka konstitutivnosti nekada jednakopravnog naroda u Bosni i Hercegovini.

## **Potencijalni kraj konstitutivnosti Hrvata u (F)BiH – scenarij na izborima 2022. godine**

Na izborima 2018. godine, SIP je donio jednokratnu odluku uslijed pravnog vakuuma stvorenoga neprovođenjem presude Ustavnog suda Ljubić u zadanom roku. SIP je zadržao stara neustavna pravila izbora koja određuju izbor barem jednog predstavnika svih triju konstitutivnih naroda u svakom kantonu. Jedina je razlika u odnosu na prethodne izbore upotreba rezultata popisa stanovništva iz 2013. godine umjesto onog iz 1991. godine za izračun broja predstavnika triju naroda i ostalih izabраниh po kantonima. To je rezultiralo izborom jednoga umjesto dotadašnjih dvaju hrvatskih predstavnika u ZDK i izborom triju umjesto dotadašnjih dvaju hrvatskih predstavnika u ZHK usred demografskih promjena u Bosni i Hercegovini, između dvaju popisa stanovništva prouzrokovanih ratom, etničkim čišćenjem i iseljavanjem.

Na izborima su većinski bošnjačke stranke izabrale četiri hrvatska predstavnika u četiri bošnjačka kantona. U skupštinu ZDK, u kojem Hrvati po popisu iz 2013. godine čine tek 12 % stanovništva, izabrana su tri zastupnika koji su se izjasnili kao Hrvati iz hrvatskih stranaka (koalicija okupljena oko HDZ-a), dok se čak šest zastupnika iz većinski bošnjačkih stranaka izjasnilo kao Hrvati (ZDK.ba, 2018) od ukupno 35 zastupnika u ovom kantonu. To je značilo da bi bošnjačke stranke, da se rabilo popis iz 1991. godine, imale mogućnost izabrati oba hrvatska predstavnika iz ovog kantona. Budući da se odlukom SIP-a birao samo jedan kandidat po popisu iz 2013. godine, dio je bošnjačkih stranaka (SDA), koji su tradicionalni koalicijski partneri s HDZ-om, podržao kandidata HDZ-a za hrvatskog predstavnika te tako osigurao da on uđe u Dom naroda.

Da su bošnjačke stranke izabrale hrvatskog predstavnika i u ovom kantonu, to im ipak ne bi bilo dovoljno da osiguraju potrebnu jednu trećinu zato što bi umjesto potrebnih šest ruku imali njih pet, pa je na kraju izabran kandidat HDZ-a. Ipak, da su vrijedila stara pravila o popisu stanovništva iz 1991. godine, bošnjačke bi stranke imale dovoljno ruku u skupštini ZDK da potencijalno osiguraju još dva hrvatska predstavnika te da skupa s četirima iz drugih četiriju kantona s bošnjačkom većinom izaberu jednu trećinu hrvatskih predstavnika. To bi bilo dovoljno za izbor predsjednika Federacije i formiranje njezine Vlade bez hrvatskih stranaka. No, to je SIP, koji je tada imao većinu (4 od 7) članova bliskih HDZ-u i Savezu nezavisnih socijaldemokrata (SNSD Milorada Dodika) neizravno spriječio. U međuvremenu je SIP dobio novu većinu (5 od 7) blisku SDA-u, Demokratskoj fronti (DF Željka Komšića) i Srpskoj demokratskoj stranci (SDS, koju je osnovao Radovan Karadžić), pa je pitanje što će novi sastav SIP-a odlučiti ako se za izbore 2022. godine nađe u poziciji pravnog vakuuma bez izbornog zakona i bude morao birati između upotrebe popisa iz 1991. godine i 2013. godine.

**Tablica 2.** Potencijalni mandati u Hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH na sljedećim izborima, uz popis iz 2013. godine za dodjelu mandata

Kanton	Većinski hrvatske stranke	Većinski bošnjačke stranke	Ukupno
USK	0	1	1
PK	1	0	1
TK	0	1	1
ZDK	0	1	1
BPK	0	1	1
SBK	1	2	3
HNK	2	1	3
ZHK	3	0	3
KS	0	1	1
K10	2	0	2
UKUPNO	9	8	17

Uslijed demografskih promjena u Bosni i Hercegovini i homogenizacije teritorija uzrokovanih ratom i etničkim čišćenjem,<sup>34</sup> bošnjačke stranke veoma lako mogu izabrati čak 8 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda Federacije na izborima 2022. godine ako se SIP ponovo koristi popisom iz 2013. Godine (v. Tablicu 2). One bi tada mogle izabrati svih pet hrvatskih predstavnika iz pet većinski bošnjačkih kantona, kao i tri od šest hrvatskih predstavnika iz dvaju mješovitih kantona. Na prošlim su izborima hrvatske stranke osvojile 10 od 30 kantonalnih zastupnika u skupštini SBK i 16 od 30 kantonalnih zastupnika u skupštini HNK. Bilo bi dovoljno da u SBK bošnjačke stranke imaju 12 zastupnika koji se izjašnjavaju kao Hrvati da izaberu 2 od 3 hrvatska predstavnika u Dom naroda Federacije, dok je u HNK dovoljno da bošnjačke stranke imaju 6 zastupnika koji se izjašnjavaju kao Hrvati da izaberu 1 od 3 hrvatska predstavnika u Dom naroda.

S osam (ili minimalno šest) ruku u Hrvatskom klubu bošnjačke bi stranke mogle izabrati predsjednika i Vladu Federacije bez potpore hrvatskih stranaka te, budući da je za vitalni nacionalni interes potrebna dvotrećinska većina u klubu konstitutivnog naroda, onemogućiti upotrebu veta u Hrvatskom klubu. Ukratko, Hrvati bi prestali sudjelovati u vlasti u Federaciji i *de facto* prestali biti konstitutivan narod na toj razini vlasti. Za to je dovoljan fenomen jednosmjernog udruživanja glasova bošnjačkih birača i kandidiranje osoba koje će se izjasniti kao Hrvati od strane većinski bošnjačkih stranaka. Prema tome, čak ne bi bilo nužno osigurati podršku manjih hrvatskih stranaka novoj vladi kao "čiče Tome", kao što je to 2001. bio slučaj s NHI-om i HSS-om te 2011. s HSP-om. Budući da se u Bosni i Hercegovini kandidati na izborima mogu izjasniti kao pripadnici bilo kojeg naroda i to izjašnjenje promijeniti svaki izborni ciklus, ništa ne sprječava etničke Bošnjake da se u svrhu izbora izjasne kao Hrvati, tako da bošnjačke stranke ne moraju ni regrutirati Hrvate za kandidate na svojim listama. Taj smo scenarij lažnog izjašnjavanja sa svrhom popunjavanja

<sup>34</sup> O etničkoj homogenizaciji tri naroda preporučujem tekst "What counts in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia?" (Fidanovski i Grbavac, 2020). Prema procjenama 95 % svih Srba u Bosni i Hercegovini danas živi u Republici Srpskoj, 85 % Bošnjaka u šest kantona s bošnjačkom većinom, a oko 70 % Hrvata u četirima kantonima s hrvatskom većinom.

pozicija koje po zakonu pripadaju drugim konstitutivnim narodima i ostalima već vidjeli na svim razinama vlasti u slučajevima svih triju naroda, ali najviše onoga najbrojnijega (Soldo, 2018; Vrisak.info, 2021).

**Tablica 3.** Potencijalni mandati u Hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta FBiH na sljedećim izborima, uz popis iz 1991. godine za dodjelu mandata

Kanton	Većinski hrvatske stranke	Većinski bošnjačke stranke	Ukupno
USK	0	1	1
PK	1	0	1
TK	0	1	1
ZDK	0	2	2
BPK	0	1	1
SBK	1	2	3
HNK	2	1	3
ZHK	2	0	2
KS	0	1	1
K10	2	0	2
UKUPNO	8	9	17

Ako se kojim slučajem SIP odluči u gore opisanom scenariju koristiti popisom iz 1991. godine, to bi značilo da bi se birala dva hrvatska predstavnika u ZDK i da bi bošnjačke stranke lako mogle izabrati šest umjesto pet hrvatskih predstavnika u pet većinski bošnjačkih kantona. To bi im omogućilo da uz tri moguća predstavnika iz dvaju mješovitih kantona imaju čak 9 od 17 hrvatskih predstavnika u Domu naroda, to jest natpolovičnu većinu (vidi Tablicu 3). S natpolovičnom većinom u Hrvatskom klubu, bošnjačke bi stranke mogle samostalno izabrati predsjednika i Vladu Federacije te natpolovičnu većinu (tri od pet) hrvatskih predstavnika u državnom Domu naroda. Na taj bi način Hrvati bili u potpunosti izbačeni i iz parlamentarne većine na entitetskoj i državnoj razini i iz Vlade FBiH i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a veto ne bi mogli upotrijebiti ni na entitetskoj ni na državnoj razini.

S natpolovičnom većinom u Hrvatskom klubu, kao i s natpolovičnom većinom u Srpskome (koju bošnjačke stranke imaju još od osnutka Kluba 2002. godine) i s dvotrećinskom većinom u Zastupničkom domu (koju bošnjačke stranke uvijek imaju zbog brojnosti Bošnjaka u Federaciji), većinski bošnjačke stranke mogle bi i jednostrano izmijeniti Ustav Federacije ili Zakon o federalnim jedinicama (kantonima) u Federaciji Bosne i Hercegovine. Time bi one mogle jednostrano ukinuti sve kantone ili promijeniti njihove granice, tako da Bošnjaci budu većina u svim kantonima, i na taj način oduzeti konstitutivnost Hrvatima ne samo na državnoj i entitetskoj razini nego i na kantonalnoj. Spajanjem USK s K10 i ZHK, spajanjem ZDK s HNK i SBK, spajanjem TK s PK i spajanjem KS i BPK dobila bi se četiri kantona u Federaciji s najmanje dvotrećinskom većinom Bošnjaka u svakom od četiriju novonastalih kantona. To bi Hrvate *de facto* dovelo u poziciju nacionalne manjine koja sudjeluje u vlasti jedino na lokalnoj razini u nekoliko pograničnih općina u Hercegovini i Posavini.

Ovaj je scenarij izvediv s obzirom na broj mandata u kantonalnim skupštinama koje imaju većinski bošnjačke i većinski hrvatske stranke na zadnjim izborima

(vidi Tablicu 4). Hrvati ne bi mogli spriječiti ovaj scenarij na zakonski način,<sup>35</sup> što ukazuje na to da konstitutivnost Hrvata i njihovo legitimno predstavljanje u Domu naroda Federacije i Domu naroda Bosne i Hercegovine, kao i vlast u kantonima, u potpunosti ovise o dobroj volji većinski bošnjačkih stranaka, to jest brojnijega konstitutivnog naroda. Samo je potrebno da se 30 kantonalnih zastupnika većinski bošnjačkih stranaka u 7 kantonalnih skupština od ukupno 220 kantonalnih izaslanika u tih 7 kantonalnih skupština (tek 14 % izaslanika u spomenutih 7 skupština) izjave kao Hrvati tijekom jednoga izbornog ciklusa. Ponovo treba podsjetiti da to nije samo slučaj s Hrvatima u FBiH, što je fokus ovog članka, nego i sa Srbima i ostalima u Federaciji, kao i s Bošnjacima, Hrvatima i ostalima u RS koji ovise o dobroj volji brojnijeg naroda za ostvarenje svojih prava.

**Tablica 4.** Osvojeni mandati u kantonalnim skupštinama na općim izborima 2018. godine i broj potrebnih mandata u kantonalnoj skupštini za izbor natpolovične većine hrvatskih predstavnika u Domu naroda Parlamenta FBiH<sup>36</sup>

Kanton	Većinski hrvatske stranke	Većinski bošnjačke stranke	Broj potrebnih mandata <sup>36</sup>
USK	0/30	30/30	1 (1/1)
PK	16/21	5/21	0 (0/1)
TK	0/35	35/35	1 (1/1)
ZDK	3/35	32/35	8 (2/2)
BPK	0/25	25/25	1 (1/1)
SBK	10/30	20/30	12 (2/3)
HNK	16/30	14/30	6 (1/3)
ZHK	23/23	0/23	0 (0/2)
KS	0/35	35/35	1 (1/1)
K10 <sup>37</sup>	18/25	3/25	0 (0/2)

Prethodno opisani scenarij mogao bi biti katastrofalan ne samo za Hrvate nego i za budućnost Bosne i Hercegovine. Ciparski Grci, koji su činili udio stanovništva na Cipru (77 %) otprilike isti kao i Bošnjaci danas u Federaciji Bosne i Hercegovine, 1963. godine ukinuli su ustavom zajamčena prava ciparskim Turcima koji su tada činili sličan udio u stanovništvu Cipra (18 %) kao i Hrvati danas u Federaciji. Posljedica je bila raspad konsocijacijske demokracije, međunacionalni sukob, invazija Turske i *de facto* podjela otoka na turski i grčki dio 1974. godine (Loizides, 2018: 162-163). Od tada dva dijela Cipra funkcioniraju odvojeno, u stanju hladnog rata.

<sup>35</sup> Osim možda blokiranjem proračuna FBiH i državnog proračuna što bi rezultiralo neodržavanjem općih izbora.

<sup>36</sup> Autorova tablica, podaci prikupljeni s internetske stranice SIP-a.

<sup>37</sup> Broj potrebnih mandata većinski bošnjačkih stranaka u kantonalnoj skupštini koji se izjavljaju kao Hrvati za maksimalni broj mogućih hrvatskih predstavnika iz tog kantona. U zagradama se nalazi broj izabranih hrvatskih predstavnika iz većinski bošnjačkih stranaka/ukupan broj hrvatskih predstavnika iz kantona.

<sup>38</sup> U ovom su kantonu većinski srpske stranke osvojile četiri mandata, što predstavlja jedine mandate većinski srpskih stranaka u svim kantonima u FBiH.



Postoji opasnost daljnje ciprizacije<sup>39</sup> Federacije Bosne i Hercegovine i mogućeg napuštanja institucija na područjima na kojima su Hrvati većina kroz reprizu samouprave iz 2001. godine, kao i od političkog nasilja. Upravo je to razlog zašto je ovaj scenarij konačnog dekonstituiranja Hrvata u Bosni i Hercegovini toliko opasan i za Hrvate i za samu državu.

## **Srž problema legitimnog predstavljanja Hrvata i alternativni model legitimnog predstavljanja**

Primarni je problem legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH u tome što bošnjačke stranke i birači mogu birati i biraju hrvatske predstavnike. Ipak, da to nije slučaj i da bošnjačke stranke odustanu od ovog procesa i da Hrvati samostalno biraju sve svoje predstavnike u Dom naroda, kao što je to bio slučaj 1996. godine, trenutni bi izborni sustav još uvijek bolovao od dvaju problema.'

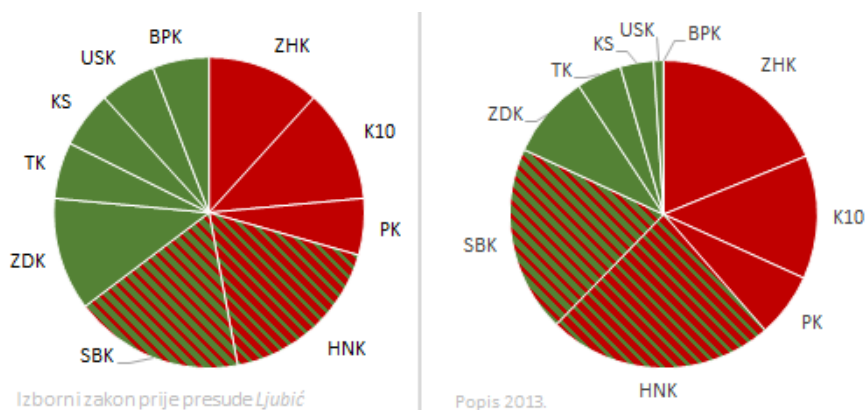
Prvi je problem raspodjela mandata po kantonima koji daje višestruko veću vrijednost glasa Hrvatima u kantonima u kojima su Hrvati izrazita manjina i, posljedično, manju težinu glasa Hrvatima u kantonima u kojima su oni većina (v. grafove 1 i 2). Na primjer, prema starom sustavu koji je Ustavni sud proglasio neustavnim, 33.600 Hrvata iz Posavskog kantona (što je popisu iz 2013. godine 6,7 % svih Hrvata u Federaciji) biraju jednoga od 17 hrvatskog predstavnika ili 5,9 % svih hrvatskih predstavnika, dok 24 Hrvata u BPK (koji čine manje od 0,005 % svih Hrvata u Federaciji) također biraju (u teoriji, iako ga u praksi biraju Bošnjaci) jednoga hrvatskog predstavnika ili 5,9 % svih hrvatskih predstavnika. Po tome ispada da je glas jednog Hrvata u Goraždu vrijedan kao glas 1.400 Hrvata u Orašju ili Odžaku. To nije u skladu s Ustavom BiH ni s demokratskim principima. U ZHK, na primjer, prema popisu iz 2013. godine živi preko 19 % svih Hrvata u FBiH, ali je ovaj kanton od 2002. godine do 2016. godine davao samo dva predstavnika, ili manje od 12 % svih predstavnika. U pet većinski bošnjačkih kantona po popisu iz 2013. godine živi 18 % Hrvata FBiH, ali se iz njih bira čak 35,3 % hrvatskih predstavnika u Dom naroda, dok se iz triju većinski hrvatskih kantona u kojima živi 38,6 % svih Hrvata u FBiH bira tek 29,4 % hrvatskih predstavnika u Dom naroda. Sadašnjim sustavom, u kojem se bira barem po jedan hrvatski predstavnik u svakom kantonu (od ukupno 17), nemoguće je osigurati legitimno predstavljanje i jednaku vrijednost glasa svim Hrvatima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

IDPI<sup>40</sup> iz Mostara razvio je načelno dobar prijedlog zasnovan na koeficijentu izbornih bodova kantona, koji osigurava da ako u kantonu poput ZHK živi 18,82 % svih Hrvata u FBiH, onda ZHK utječe s točno 18,82 (od 100) izbornih bodova u procesu biranja hrvatskih predstavnika u Dom naroda. Ipak, i ovaj je prijedlog (IDPI.ba, 2018) manjkav zbog problema neizravnog izbora predstavnika u Dom naroda.

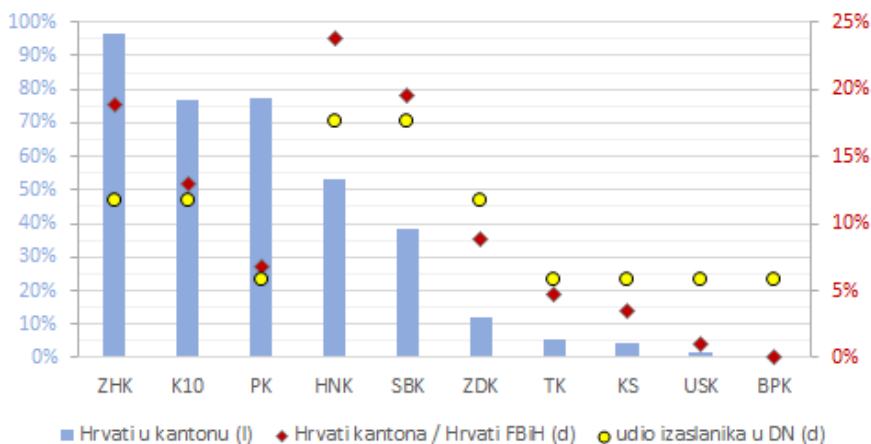
<sup>39</sup> Za odličan prikaz postupne ciprizacije FBiH, v. Pepić i Kasapović, 2019.

<sup>40</sup> Institut za društveno-politička istraživanja. Autor je kao tadašnji član IDPI-a radio na ovom prijedlogu tijekom 2017. i 2018. godine.

**Graf 1.** Udio hrvatskih predstavnika u Domu naroda po kantonima prema neustavnom izbornom zakonu (lijevo) i udio Hrvata u FBiH u kantonima prema popisu stanovništva 2013. godine (desno)<sup>41</sup>



**Graf 2.** Udio Hrvata u kantonima (stupci, lijeva skala), udio Hrvata u kantonu u odnosu na cijelu hrvatsku populaciju u FBiH (rombovi, desna skala) i udio mandata hrvatskih predstavnika biranih u Dom naroda iz pojedinačnih kantona u odnosu na svih 17 hrvatskih predstavnika (krugovi, desna skala)



Drugi je pak problem način neizravnog izbora predstavnika u Dom naroda Parlamenta FBiH i Dom naroda na državnoj razini. Predstavnici u Domu naroda Parlamenta FBiH, koji su ključni u svim aspektima predstavljanja i zaštite interesa naroda, biraju se među zastupnicima u kantonalnim skupštinama koje biraju svi građani tog kantona, bez obzira kojemu konstitutivnom narodu pripadaju. To omogućuje relativnoj većini u kantonu da bira predstavnike drugim narodima. Neposredno izabrani predstavnici u Domu naroda Parlamenta FBiH, koji su na izborima

<sup>41</sup> Vidljiv je veliki nerazmjer predstavljanja prema popisu 2013. godine. Stvarni je nerazmjer predstavljanja još i ekstremniji jer prema autorovoj procjeni čak 70 % Hrvata u FBiH živi u četirima kantonima s relativnom hrvatskom većinom (PK, HNK, ZHK i K10).

bili izvorno izabrani da predstavljaju građane kantona u kantonalnoj skupštini, a ne da štite vitalni nacionalni interes i predstavljaju konstitutivan narod u Domu naroda, potom biraju predstavnike konstitutivnih naroda u državnom Domu naroda. To znači da predstavnici u državnom Domu naroda ne moraju dobiti nikakvo izborno povjerenje skupine koju predstavljaju. Neposredno izabrani predstavnici koji se originalno natječu za mjesta u kantonalnoj skupštini, a ne u Domu naroda, biraju neposredno izabrane predstavnike u najvažniji državni organ za zaštitu i predstavljanje konstitutivnih naroda. To nije logično, niti je tim sustavom moguće osigurati punu legitimnost predstavljanja Hrvata, bez obzira kako odredili koliko se predstavnika bira iz svakog kantona. Logičan je zaključak da te najvažnije predstavnike konstitutivnih naroda mora birati izravno narod koji predstavljaju, slično kao što pripadnici nacionalnih manjina u unitarnim državama poput Republike Hrvatske direktno biraju svoje predstavnike bez uplitanja većinskog naroda.

Iz analize u ovom članku daje se zaključiti da jednakopravnost i konstitutivnost triju naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine ne funkcionira u praksi, kao i to da je konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini podložna fenomenima čiče Tome i jednosmjernog udruživanja glasova. Kako osigurati jednakopravnost Hrvata u kantonu u kojem uz preko 22 tisuće Bošnjaka živi i 24 Hrvata? Je li realno da legitimni predstavnici 24 Hrvata mogu blokirati sve odluke legitimnih predstavnika 22 tisuće Bošnjaka u tom kantonu? Kako osigurati ravnopravnost u entitetu u kojemu, prema popisu stanovništva, živi manje od 30 tisuća Hrvata, a po realnim procjenama tek negdje oko pet tisuća Hrvata?

Odgovore je veoma teško, možda čak i nemoguće naći. Ako su sva tri naroda svugdje konstitutivni po ustavu, ali su narodi uslijed rata i etničkog čišćenja veoma teritorijalno homogenizirani, onda u teoriji nitko nema segmentnu autonomiju (budući da su svi svugdje konstitutivni po Ustavu), a u praksi često nitko nije nigdje jednakopravan osim na prostoru gdje je većina, kao što se da vidjeti iz ovog članka. U Bosni i Hercegovini, umjesto ustava, podjele vlasti i konsocijacijskih principa, brojnost je jedini politički faktor te osigurava prevlast Srba u Republici Srpskoj, Bošnjaka u Federaciji i u šest kantona s bošnjačkom apsolutnom i relativnom većinom, i Hrvata u četiri kantona s apsolutnom i relativnom hrvatskom većinom.

Umjesto kompliciranih modela koji bi ponovo podlegli testu izbornog inženjeringa lokalne relativne većine, najjednostavnije bi rješenje za konsocijacijsku demokraciju u Bosni i Hercegovini bio prelazak iz sustava neteritorijalne autonomije, *de iure* konstitutivnosti triju naroda na svim razinama i usko shvaćenog predstavljanja kroz identitet kandidata, u praksu tradicionalnoga europskog teritorijalnog federalizma kroz federaciju triju teritorijalno nepovezanih i građanski ustrojjenih jednodomnih federalnih jedinica (svaka s većinom jednoga od triju naroda). Umjesto domova naroda i triju članova Predsjedništva koja predstavljaju tri konstitutivna naroda, Bosna i Hercegovina mogla bi imati Dom federalnih jedinica kao gornji dom državnog parlamenta, a u Predsjedništvo bi se umjesto predstavnika triju naroda birali predstavnici triju federalnih jedinica, bez ikakvih etničkih ili nacionalnih kvota.

Bio bi to sustav sličan drugim europskim federalnim državama, a uz to bi i automatski riješio sve presude Europskog suda za ljudska prava ukidanjem kvota i izjašnjavanja kandidata o narodnosti, čime bi se omogućilo i svima da biraju i budu birani na sve pozicije u državi. Uz ustrojavanje vijeća nacionalnih manjina i/ili osiguranih mjesta u parlamentu za predstavnike 17 tradicionalnih nacionalnih manjina, koji su trenutno diskriminirani, osigurala bi se puno bolja zaštita i pripadnika nacionalnih manjina i građana nego što je to danas. Naposljetku, tako bi Bosna i

Hercegovina umjesto nefunkcionalne države pod tutorstvom visokog predstavnika mogla postati suverena federalna država. Operacionalizacija konstitutivnosti kroz tri federalne jedinice s građanskim ustrojem samo je jedan od načina za izlazak iz političke slijepe ulice u kojoj se Bosna i Hercegovina nalazi, no koji bi načelno trebao biti prihvatljiv svim narodima u Bosni i Hercegovini, uključujući i mikromanjine.

## Literatura

- Agarin, T., i McCulloch, A. (2020). How Power-Sharing Includes and Excludes Non-Dominant Communities: Introduction to the Special Issue. *International Political Science Review*, 41 (1), 3–14. <https://doi.org/10.1177/0192512119873075>
- Bahtović, Dž. i dr. (2016). *Parlament Federacije Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.
- Belloni, R. (2004). Peacebuilding and Consociational Electoral Engineering in Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*, 11(2), 334–353. <https://doi.org/10.1080/1353331042000237300>
- Bieber, F. (2001). Croat self-government in Bosnia – a challenge for Dayton? *ECMI Brief #5*. <https://core.ac.uk/download/pdf/71730497.pdf>.
- Bogaards, M. (2019). Consociationalism and Centripetalism: Friends or Foes?. *Swiss Political Science Review*, 25(4), 519–537. <https://doi.org/10.1111/spsr.12371>
- Bose, S. (2002). *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*. New York: Oxford University Press.
- Bose, S. (2017). Mostar as Microcosm: Power-Sharing in Post-War Bosnia. U: A. McCulloch i J. McGarry (ur.), *Power-sharing: empirical and normative challenges* (str. 189–210). London i New York: Routledge.
- Colborne, M., i Hajdari, U. (2018). Bosnia's ethnic nationalism. *Mondediplo.com*. 23. listopada. <https://mondediplo.com/openpage/bosnia-s-ethnic-nationalism>
- Dnevnik.ba (2021). Hrvat Edim Fejzić iz Goražda osuđen zbog kupovine glasova. *Dnevnik.ba*. 24. veljače <https://www.dnevnik.ba/vijesti/hrvat-edim-fejzic-iz-gorazda-osuden-zbog-kupovine-glasova>
- Fidanovski, K., i Grbavac, V. (2020). What counts in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia?. *Europeanwesternbalkans.com*. 7. rujna. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/09/07/what-counts-in-bosnia-and-herzegovina-and-north-macedonia/>
- Fraenkel, J. (2020). The 'Uncle Tom' Dilemma: Minorities in Power-Sharing Arrangements. *International Political Science Review*, 41(1): 124–137. <https://doi.org/10.1177/0192512119873103>
- Grbavac, V., Pepić I. i Vukoja, I. (2018). Meritum i razumijevanje odluke Ustavnog suda BiH U-23-14. *Mostariensia*, 22(1), 523–534.
- IDPI.ba (2018). Prijedlog provedbe odluke "Ljubić" Ustavnog suda BiH za Dom naroda Parlamenta FBiH. <https://idpi.ba/wp-content/uploads/2018/12/Prijedlog-provedbe-odluke-%E2%80%9ELjubi%C4%87%E2%80%9C-Ustavnog-suda-BiH-za-Dom-naroda-Parlamenta-FBiH.pdf>.
- Izbori.ba (2021a) Rezultati izbora u Bosni i Hercegovini od 14. rujna 1996. [http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%201996-2002/96results/FD96\\_20H.PDF](http://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%201996-2002/96results/FD96_20H.PDF). Pristupljeno 28.veljače 2021.
- Izbori.ba (2021b). Potvrđeni rezultati općih izbora 2014 godine <http://www.izbori.ba/Potvrđeni2014/Finalni/SkupstineKantone/Nivo.aspx>. Pristupljeno 28.veljače 2021.
- Izbori.ba (2021c). Posredni izbori 2018. <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=932&Lang=3>.

- Izbori.ba (2021d). Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine [http://www.izbori.ba/Documents/2018/Posredni\\_izbori/12/Uputstvo\\_18\\_12\\_2018-10\\_00-bos.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/2018/Posredni_izbori/12/Uputstvo_18_12_2018-10_00-bos.pdf).
- Loizides, N. (2018). Arend Lijphart and Consociationalism in Cyprus. U: M. Jakala, D. Kuzu i M. Qvortup (ur.), *Consociationalism and Power-Sharing in Europe: Arend Lijphart's Theory of Political Accommodation* (str. 155–176). Cham: Palgrave Macmillan.
- Obradović, M. (2011). CIK poništio izbor čelnika Federacije BiH. *Slobodnaevropa.org*. 24. Ožujka. [https://www.slobodnaevropa.org/a/bih\\_federacija\\_vlasti\\_centralna\\_izborna\\_komisija/2348872.html](https://www.slobodnaevropa.org/a/bih_federacija_vlasti_centralna_izborna_komisija/2348872.html).
- OHR.int (2000). U 5/98-III <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomica-odluka-3.pdf>.
- OHR.int (2011). Order Temporarily Suspending Certain Decisions of the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina Adopted at its 21st Session Held on 24 March 2011 and any Proceedings Concerning Said Decisions. <http://www.ohr.int/order-temporarily-suspending-certain-decisions-of-the-central-election-commission-of-bosnia-and-herzegovina-adopted-at-its-21st-session-held-on-24-march-2011-and-any-proceedings-concerning-said-deci-2/>.
- OSCE. (2000). Rules adopted on Bosnia and Herzegovina House of Peoples <https://www.osce.org/bih/52974>.
- Pepić, I., i Kasapović, M. (2019). The Gradual Cyprusization of the Federation of Bosnia and Herzegovina: Structural, Institutional and Process Assumptions. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 21(5), 553–575. <https://doi.org/10.1080/19448953.2018.1506289>
- Soldo, V. (2018). Hrvat, Srbin ili Bošnjak – nacionalnost po potrebi. *Dw.com*. 6. studenog. <https://www.dw.com/bs/hrvat-srbin-ili-bo%C5%A1njak-nacionalnost-po-potrebi/a-46167618>.
- Statistika.ba (2021). Analiza: Država <http://www.statistika.ba/>.
- Tadić, M. (2013). *Ustavnopravni položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini od Vašingtonskog sporazuma do Danas*. Mostar: Matica hrvatska Mostar.
- Ustav FBiH (2021) Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. <https://www.predstavnikidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>.
- Ustavnisud.ba (2016) U 23/14 [http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/\\_hr/U-23-14-1058444.pdf](http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf).
- Ustavnisud.ba (2017a) U 3/17 [http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/\\_hr/U-3-17-1081849.pdf](http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-3-17-1081849.pdf).
- Ustavnisud.ba (2017b) U 23/14 [http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/\\_hr/U-23-14-1087466.pdf](http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1087466.pdf).
- Vrisak.info (2021) Hrvat Nermin i Srbin Jasmin na pragu Gradskog vijeća Sarajeva. 29. siječnja. <https://www.vrisak.info/vijesti/hrvat-nermin-i-srbin-jasmin-na-pragu-gradskog-vijeca-sarajeva/>.
- ZDK.ba (2018) Odluka o osnivanju Kluba poslanika Hrvata 8. saziva Skupštine Zeničko-dobojskog kantona. [https://www.zdk.ba/dokumenti/skupstina/odluka\\_klub\\_poslanika\\_Hrvata\\_VIII\\_saziv.pdf](https://www.zdk.ba/dokumenti/skupstina/odluka_klub_poslanika_Hrvata_VIII_saziv.pdf).

Žila, O., i Čermák, P. (2020). 'Does Džeko Live in Bosnia and Herzegovina?': Demographics as a Hostage of Ethno-Politics in the 2013 Census. *East European Politics and Societies*, Online First. <https://doi.org/10.1177/0888325420941111>

## The Issue of Legitimate Political Representation of Croats in the House of Peoples in the Federation of Bosnia and Herzegovina – a Consociationalist Overview

**Abstract** This article analyses the issue of legitimate political representation of Croats in the House of Peoples of the Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) using consociationalism, uni-directional vote pooling and the Uncle Tom phenomenon as theoretical lenses. The article first summarizes the history of the House of Peoples of the Parliament of FBiH and explores the importance of the amendments to the Constitution of FBiH imposed by High Representative Wolfgang Petritsch in 2002 and ruling U-23-14 of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina ("Ljubić") from 2016. Next, the article discusses the realistic possibility of Croat representatives being completely excluded from the ruling coalition at all levels of government due to the non-implementation of the "Ljubić" ruling and the possibility of unilateral amendments to the Constitution of FBiH by Bosniak-majority parties after the 2022 general elections. Finally, the article discusses operationalization of legitimate Croat representation in the House of Peoples in FBiH and offers an alternative potential solution for this issue. The main argument of this article is that due to deficiencies in electoral law and the illogical operationalization of consociational features in FBiH, Croats cannot elect their own legitimate representatives in the Croat Club of the House of Peoples in FBiH, which is, for them, the most important political institution.

**Key words** Bosnia and Herzegovina, consociational democracy, legitimate representation, Croats, constituent peoples, false representation, uni-directional vote pooling, "Uncle Tom phenomenon".

### Kako citirati članak / How to cite this article:

Grbavac, V. (2021). Problem legitimnog predstavljanja Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine – konsocijacijski osvrt. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 18(1), 135-157. <https://doi.org/10.20901/an.18.03>